

¿Qué Estado necesitamos?

Una gestión pública para el desarrollo con inclusión

Por Claudia Bernazza

Introducción

Una de las cuestiones centrales de nuestras preocupaciones acerca del Estado, refiere al rol que debe cumplir en las sociedades latinoamericanas. Por la experiencia vivida y por la intensidad de este presente, el tema está en el centro del debate, como así también la certeza de que no hay un rol preestablecido o natural, sino aquellos que cada sociedad vislumbra y construye en cada momento histórico particular.

En este marco, el presente estudio revisará aspectos referidos a la organización material del Estado, aquella que comúnmente asociamos a la gestión pública y, más coloquialmente, a la administración pública. Se recorrerán las reglas que permitieron estructurar el Estado según el modelo económico y social del neoliberalismo -muchas de las cuales continúan vigentes-, así como las reglas que debieran fortalecerse o instaurarse para respaldar un desarrollo incluyente. Asimismo, este trabajo dedicará un apartado final a las prácticas y problemas vinculados a la función pública y el trabajo en el Estado, para señalar los temas que, en este campo, se presentan como los desafíos a encarar en un futuro no muy lejano.

Las huellas de cada modelo están impresas en la matriz estatal no como cicatrices del pasado sino como reglas que actúan en el presente. Las leyes que estructuran el Estado, salvo en contados casos (ley de presupuesto, ley de ministerios), operan durante períodos mucho más extensos que el tiempo histórico particular en el que fueron pensadas, y continúan vigentes incluso cuando la sociedad, por las vías que la democracia define o por crisis institucionales profundas, ha modificado sus prioridades y/o ha reclamado el ejercicio de otros roles por parte del Estado. Leyes de este tipo hoy en vigencia han sido elaboradas y aprobadas en períodos autoritarios (ley de procedimientos administrativos, entre otras)¹, mientras que las que estructuran la participación estatal en la actividad económica se modificaron drásticamente en la década del noventa a través de un proceso de reformas que respondió a los dictados del libremercado .

¹ Una excepción a esta continuidad normativa ha sido el caso del Decreto N° 333/85, que aprueba las *Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativo*, las que reemplazaron, en los albores de la democracia, los Decretos N° 1.666/78 y 586/81 referidos al “lenguaje” del Estado. En los considerandos, se tiene en cuenta que “a partir del restablecimiento pleno de todas las instituciones de la República, es imprescindible adecuar los instrumentos reguladores de los organismos que integran el Gobierno de la Nación en cuanto a su funcionamiento y a la gestión y trámite de sus actos, eliminando toda referencia a mecanismos, instituciones o reparticiones extrañas al orden jurídico establecido por la Constitución Nacional”. Si bien el lenguaje administrativo se volvió más austero a partir de esta norma -descartando invocaciones ampulosas de las autoridades y promoviendo textos sencillos y claros- no se avanzó sobre el resto de las normas que podríamos considerar “instrumentos reguladores de los organismos que integran el Gobierno de la Nación”, cuya continuidad redundó en un enfoque autoritario del derecho administrativo.

La democracia del desarrollo con inclusión ha iniciado un proceso de restitución de roles estatales que la obliga a revisar tanto las normas y regulaciones de períodos autoritarios como las que responden a los mandatos del consenso de Washington. En el primer caso, para que el Estado trasunte democracia en todos sus estamentos, debemos abandonar una lectura acrítica del derecho administrativo, el que muchas veces se asume como “ley natural”. En el segundo caso, destejer la trama supone revisar un sinnúmero de leyes y reglamentaciones, entre las que se destaca la ley conocida como de reforma del Estado o ley “Dromi” que dio lugar a las privatizaciones. Este cuerpo normativo, que cristalizó el rol del Estado tal como lo concebía el neoliberalismo, tiene una vigorosa vigencia, por lo que resulta necesario generar el clima cultural y social que permita su reemplazo por normas que estén en consonancia con el rol estatal que comenzó a insinuarse en medidas y regulaciones aprobadas partir de 2003.

Estas cosmovisiones pueden rastrearse en numerosas rutinas institucionales, por lo que en muchos casos las nuevas generaciones de trabajadores estatales desconocen la verdadera naturaleza de su rol. En este contexto, resulta necesario expresar qué esperamos de los trabajadores y funcionarios públicos, definiendo las características de una gestión pública para la inclusión.

Para abordar estos temas, el presente trabajo recorrerá los conceptos referidos al rol y la organización material del Estado, describirá los procesos de reforma que se llevaron adelante en la década del noventa así como la institucionalidad pública que emergió a partir del año 2003. Finalmente, enumerará los criterios emergentes y las propuestas que permitirían reafirmar y profundizar los logros alcanzados a partir de lo que consideramos un cambio de época

I. Rol y organización material del Estado: marco conceptual

El Estado es un actor clave del desarrollo, no sólo a la hora de definir el perfil social y productivo de un país, sino como distribuidor de recursos y oportunidades para el conjunto. La Carta Iberoamericana de la Función Pública ha definido al Estado como: “... la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo.”²

Nuestros Estados están íntimamente ligados a la idea de Nación, en la que se conjugan elementos materiales e ideales. Los primeros se vinculan con la organización institucional y la actividad social y económica en un momento y un territorio determinados, y los segundos suponen, conforme lo señala Oscar Oszlak, “la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje y otros factores de integración que configuran una identidad colectiva, una personalidad común que encuentra expresión en el desarrollo histórico” (Oszlak, 1997: 17-18). La relevancia de estos elementos intangibles no debe eclipsar la importancia de los elementos materiales referidos a la organización institucional, toda vez que ésta permite reproducir cierto patrón de relaciones sociales y económicas a partir del reconocimiento de su autoridad. El Estado es, en este sentido, “un actor social, diferenciado y complejo (...) en el que el elemento homogeneizador (...) es la legítima invocación de una autoridad suprema que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad” (Oszlak, 1997: 20).

La organización material del Estado no es, como algunos enfoques sostienen, una opción tecnológica. El enfoque empresarial que intentó instalar el neoliberalismo, cuya

² XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 2003.

expresión más acabada está contenida en la obra de Gaebler y Osborne³, supuso que el problema administrativo era la razón del fracaso de los gobiernos. Ya en el año 1971, Bernardo Kliksberg⁴ alertaba que las organizaciones complejas, fueran éstas públicas o privadas, no sobrevivirían a la revolución tecnológica sino se producía una profunda transformación de su interior. Este llamado de atención estaba dirigido a todas las organizaciones de las sociedades occidentales, sin referirse puntualmente al Estado. Sin embargo, las décadas del ochenta y noventa fueron pródigas en recomendaciones sobre la necesidad de contar con una organización estatal que imitara a las empresas, lo que era toda una definición sobre el rol que se asignaba al Estado y por lo tanto al gobierno.

El rol que un Estado está llamado a cumplir es una cuestión que se disputa en el campo de los valores y se resuelve en el campo de la política. Este rol responde a las ideas, convicciones y relaciones económicas y sociales concretas que sustentan los actores en cada momento histórico. Los acuerdos y consensos que estos actores alcanzan son múltiples y complejos, y es tarea de los gobiernos direccionarlos. Estos direccionamientos son amenazados permanentemente por intereses y decisiones que “invaden” o “colonizan” el aparato institucional por fuera de las reglas que la democracia define. Sucede, incluso, una suerte de naturalización de esta cooptación, por lo que muchas veces se asume el rol estatal pensado por “otros”. De hecho, corporaciones profesionales y grupos con intereses en juego buscan integrar estructuras ministeriales y directorios de diferentes organismos y empresas públicas relacionadas con su sector. A estas voces se suman las recomendaciones, orientaciones y condiciones contenidas en los programas de los organismos internacionales de crédito, los que en las últimas décadas opinaron abiertamente sobre el rol a cumplir por los Estados.

Como ha explicado Ricardo Sidicaro⁵, el problema fundamental del Estado no son las imperfecciones burocráticas ni su tamaño, sino *la ausencia de separación entre los intereses del bien común y el de los particulares que lo invaden periódicamente*. Este autor señala que a lo largo de la historia argentina predominaron en la configuración del Estado diferentes intereses -agrarios, industrialistas, financieros, multinacionales-, creando lo que Max Weber llama 'capitalismo aventurero'.

A lo largo del siglo XX, los gobiernos populares de nuestro país trataron de imprimir un sentido al aparato estatal, aportándole los dispositivos que permitieran conducir y administrar un proyecto colectivo. De alguna manera, estos proyectos intentaban revertir la realidad expresada por Raúl Scalabrini Ortiz:

“Hasta el año 1929 la República Argentina vivió confiada en la ilimitada magnitud material de su porvenir. El futuro constituía una certidumbre que se cotizaba en el mercado de valores. Pueblo y gobierno flotaban en optimismo de opulencia, alejados de toda posibilidad de análisis. (...) Veíamos nuestro adelanto palpable: los grandes frigoríficos alzarse en los veriles de los ríos; los puertos extender sus malecones cordiales a los barcos del mar: las usinas punzar el cielo con sus agujas de humo. Veíamos las ciudades acrecentarse; multiplicarse las industrias (...) A nadie se le ocurría pensar que esa exhuberancia visible podía no ser verdaderamente una riqueza argentina y menos aún, que ese enorme poderío, tan apresuradamente erigido, podía ser una muestra de flaqueza y no una energía de la Nación. Entonces esas dudas hubieran sido cavilaciones desdeñadas. A nadie se le ocurría investigar quiénes eran los dueños de esas usinas, de esos ferrocarriles. El capital era un detalle

³ Gaebler, Ted y Osborne, David, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, 1994.

⁴ Kliksberg, Bernardo, *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la moderna teoría de la organización*, 1971.

⁵ Sidicaro Ricardo, *La crisis del Estado*. Ciclo de conferencias *La Universidad y la Argentina de Hoy*, Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 2002.

inimportante. Lo trascendental era esa ilusión de prosperidad en que nos mecíamos”. (Scalabrini Ortiz, 2001: 11-12).

En materia de roles estatales y misión del funcionariado público, Juan D. Perón⁶ expresaba poco tiempo antes de su muerte:

“En la época liberal, la intervención estatal ha sido naturalmente escasa, porque ello respondía a su propia filosofía. Cuando el justicialismo empezó a servir al país, nuestra concepción exigió un incremento de la intervención estatal. Junto a esto pusimos el peso que otorgaba la ley a la autoridad del Poder Ejecutivo. Este procedimiento fue criticado como "autoritarista". (...) Luego, cuando se produjo la reacción liberal, el nivel de intervención estatal era elevado, precisamente por la naturaleza misma de los problemas que el Estado Argentino tenía que afrontar. Como el gobierno liberal que nos sucedió no supo ver las razones de ese crecimiento, se encargó de destruir la administración pública y realizó su labor golpeando muy especialmente sobre el servidor público, ahora tenemos que reconstruir una administración pública adaptada a nuestras necesidades. Para ello, debemos hacer un serio esfuerzo para jerarquizar el funcionario público, restituyéndole la dignidad que el país le había reconocido. (...) Por otra parte, constituir las instituciones primero y conferirles funciones después ha dado lugar al nacimiento de burocracias que, sin objetivos claros, concluyen siendo un fin en sí mismas y sirviendo sólo a su autoconservación. (...) Debemos procurar, precisamente, lo contrario: ajustar las estructuras de poder a lo que el país necesita.” (Perón, 1974: 67-68).

Reconocer que el Estado debe responder a un proyecto de Nación y que la dignidad de su funcionariado reside en este principio, es el nudo conceptual atacado por los procesos de reforma, los que finalmente lograron imponer la idea de un Estado alejado de los sinsabores de la política, aséptico y mínimo. Reconstruir el puente entre Estado y proyecto es el desafío de este tiempo, en el que se está librando una profunda batalla cultural.

II. Los procesos de reforma

El golpe de Estado de 1976 trajo un profundo cambio conceptual en lo referido al rol y la organización estatal. Este cambio, centrado en la preeminencia del mercado, dio paso a procesos privatizadores en consonancia con lo que sucedía en toda la región. Estos procesos, que afectaron a la gran mayoría de los países emergentes, encontraron su sustento conceptual en las recomendaciones del consenso de Washington. Las decisiones nacionales se vieron condicionadas por estos preceptos, los que se asumieron como verdad inexorable al primar la necesidad de contar con créditos internacionales para afrontar el déficit fiscal. Invocando la desburocratización y modernización del Estado, los organismos de crédito recomendaron el desmantelamiento de la institucionalidad pública con que contaban las naciones latinoamericanas.

El cumplimiento de las metas pautadas se tradujo en una progresiva pérdida de la capacidad estatal para promover un crecimiento y desarrollo autónomos. Este problema fue el detonante, en el caso de la Argentina, de una crisis institucional y social sin precedentes, cuya máxima expresión fueron las jornadas de diciembre de 2001. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el año 2002, el número de latinoamericanos que vivía en la pobreza alcanzó los 220 millones de personas, de los cuales 95 millones eran indigentes, lo que representaba el 43,4 % y 18,8% de la población respectivamente. Entre los países de la región, el mayor deterioro de estos indicadores se observó en la Argentina. En el área urbana de nuestro país, entre

⁶ Perón, Juan Domingo (1974), *El Modelo Argentino para el Proyecto Nacional. Primera Parte*. Reproducido por Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia de Buenos Aires, noviembre 2002.

1999 y 2002 la tasa de pobreza pasó del 23,7% al 45,4%, mientras que la indigencia se multiplicó por tres, subiendo del 6,7% al 20,9%.⁷

II.1. La ley de reforma y el *new public management*

En la Argentina, en el año 1989, se sanciona la Ley 23.696⁸, que otorga marco jurídico al proceso de privatizaciones. En su artículo 1° se declara “en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos”, abriendo el camino para un cambio copernicano en la materia⁹.

El ingreso de capitales privados a la prestación de servicios públicos se fundamentó en una idea de prestación deficiente por parte del Estado. Bajo esta consigna, se procedió a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenecía total o parcialmente al Estado nacional. El objetivo central de la ley, contenido en el artículo 6°, era “transformar la tipicidad jurídica de todos los entes, empresas y sociedades” dado que las figuras existentes hasta ese momento resultaban, según el propio Poder Ejecutivo, insuficientes para contener los cambios que se necesitaban.¹⁰

En el marco del traspaso de los cometidos y obligaciones del Estado a las empresas privadas se diseñaron órganos de control, con lo que se terminó de definir un rol estatal limitado a la contención o sanción de los excesos y desviaciones del mercado que se configuraba. Carles Ramió y Miquel Salvador comentan el contexto en el que se instauraron estos modelos institucionales:

“Las estrategias modernizadoras de las corrientes privatistas en los 90 han alterado las relaciones entre el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia, modelando un determinado modelo de Estado. Sus instrumentos pretendieron dar prioridad a la eficiencia, tanto del mercado como del sector público, por encima de otros criterios, como el de la equidad. En la búsqueda de un modelo postburocrático (...) se ha generado (...) un proceso de desinstitucionalización orientado a demoler las bases de un modelo administrativo de carácter weberiano. En este camino pueden señalarse ciertos procesos de isomorfismo mimético, que implicaron la copia de modelos administrativos externos desvinculados de la tradición y de la cultura administrativa autóctona. (...) En lo que hace a los elementos externos que influyen en el proceso, se señalan tres. En primera lugar, las situaciones y

⁷ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*, agosto de 2003.

⁸ Ley 23.696, B.O. 23/08/1989.

⁹ La discusión parlamentaria de esta ley fue un trámite sumario. Esta ley se aprueba, promulga y publica en menos de un mes. El proyecto del Poder Ejecutivo ingresa a la Cámara de Senadores el 25 de julio de 1989 y la ley se sanciona el 17 de agosto del mismo año, aún cuando tuvo que pasar dos veces por la Cámara alta a partir de modificaciones introducidas en Diputados. Fue promulgada por el Decreto N° 562/89 y publicada en el Boletín Oficial el 23 de agosto de ese mismo año. Como dato curioso, cabe consignar que su tratamiento en el Senado estuvo precedido por un homenaje a Eva Perón.

¹⁰ Estas ideas se difundieron en escritos y tratados de derecho administrativo que respaldaban, como corpus teórico, los cambios normativos. Los tratados de derecho administrativo de R. Dromi y J. C. Cassagne de aquel período se utilizan actualmente en las carreras de derecho de todo el país, sin que hasta el momento se realice una lectura crítica de su contenido. En el prólogo de una de las ediciones de su tratado, cuya primera edición data de 1991, Cassagne expresa la necesidad de que los profesionales del derecho estudien esta doctrina a fin de que los “sectores sanos” de la sociedad reviertan la crisis de confianza en las instituciones del Estado, dado que “de lo contrario, corremos el riesgo de tirar por la borda uno de los procesos de transformación más notables que han ocurrido en Argentina que, aún con sus desviaciones y errores, hay que procurar que se mantenga para no retornar al sistema autoritario anterior, en el que prácticamente toda la economía y la actividad social dependían de las decisiones de los funcionarios de turno.”

procesos de isomorfismo coercitivo, que consisten en que tanto las grandes instituciones internacionales que operan en la región (fundamentalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) como los países desarrollados con políticas de cooperación, imponen determinados modelos administrativos descontextualizados de las tradiciones administrativas de los países de la región. Como segundo elemento debe señalarse el fenómeno de la globalización, que en su dimensión del comercio internacional favorece la competitividad comercial de los países desarrollados en detrimento de los países en vías de desarrollo. En tercer lugar, las consecuencias derivadas del fenómeno de la sociedad de la información y de la importancia de alcanzar un nivel de competitividad importante con las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. En este sentido, las instituciones internacionales imponen unos modelos de Estado y unos modelos administrativos en función de las modas intelectuales del momento y de intereses difícilmente precisables. Condicionan las ayudas económicas a la implantación de un determinado modelo de Estado y de un determinado modelo administrativo, con independencia de que éstos sean consecuentes con la tradición y la cultura del país objeto de atención. (...) Otra de las consecuencias más relevantes de las nuevas corrientes en gestión pública de los 90 ha sido la configuración de lo que se ha denominado Administración Relacional. (...) La externalización de los servicios públicos es una estrategia fundamental en el modelo de la Administración Relacional. En buena parte de los países de América Latina se externaliza de forma deficiente, ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. (...) Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (...), al no sentirse controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento de la administración del sistema y unos niveles de calidad bajos en la prestación de los servicios. (...) En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neopresarialistas de la mano de las corrientes privatistas ha resultado muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos. (...) Los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han intentado con no poco éxito evitar la posibilidad de establecer en cada país esta discusión, dando por sentado que sólo existe un modelo de Estado en el futuro y es de carácter neoliberal.” (Ramió, Salvador, 2005: 31 y ss).

Los cambios que se produjeron en materia de administración pública fueron acompañados por un conjunto de recomendaciones que se englobaron bajo el concepto “nueva gerencia pública”, traducción del *new public management* de la literatura anglosajona. Al proceso privatizador y a estas recomendaciones se les opuso una resistencia expresa o solapada, según la posibilidad de cada actor que resistía. Gremios estatales, legisladores, movimientos sociales, piquetes y luchas desde el “no lugar” que significaba el desempleo, mantuvieron viva la idea de que otra economía, y por lo tanto otro Estado, eran posibles. Esta resistencia no pudo evitar la instauración de una “cultura de lo privado” en el seno del propio Estado. Los cursos del INAP, los ámbitos académicos y la palabra de los consultores se unieron para recomendar un Estado gerencial sustentado en el saber “racional”, lo que dio lugar a una preeminencia de la técnica sobre la política en el diseño e implementación de programas de gobierno.

III. Hacia una institucionalidad pública al servicio de la inclusión

Aún cuando la sociedad se había expresado contra los males de la burocracia - argumento central de las privatizaciones-, fue la misma ciudadanía la que comenzó a reclamar, cada vez con más fuerza, una mayor presencia estatal como solución a sus problemas cotidianos. El repudio de la política fue suplantado, gradualmente, por un reclamo por más y mejor política.

El “regreso” del gobierno como voluntad capaz de configurar el modelo económico y social (dinamización de la economía a través de la obra pública, cancelación de la deuda con el FMI, reestatización de empresas, debate por las retenciones) favoreció un viraje en el clima cultural imperante. Estas iniciativas, junto con la resistencia militante y los reclamos sociales, reabrieron la discusión sobre *la sociedad que anhelamos y el Estado que necesitamos*. Este debate sobre el sentido y el rol del Estado impacta en forma decisiva sobre su organización material, la que debe adecuarse al proyecto de desarrollo y a las demandas sociales que se decide atender. Si el desarrollo al que se aspira se funda en niveles crecientes de autonomía, si su referencia geográfica y cultural es América Latina y si la opción es la inclusión de todas las personas, la institucionalidad que se diseñe debe atender estos tópicos antes que cualquier otro. Por esta sencilla razón no puede definirse, a priori, cuál es el tamaño o formato institucional más conveniente. Muy por el contrario, *el proyecto de desarrollo es el que configura la organización estatal*.

Un enfoque del desarrollo centrado en la inclusión social redefine las instituciones públicas y su marco legal. De hecho, la recuperación de la iniciativa en actividades claves en materia de desarrollo ha traído profundos cambios en la Administración Pública Nacional. La reestatización de la empresa Correo Argentino, la creación de ENARSA (Energía Argentina Sociedad Anónima) y de la empresa AySA, la nacionalización de la administración de fondos de pensiones, la recuperación de TANDANOR (Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima Comercial, Industrial y Naviera) y de Aerolíneas Argentinas como empresas nacionales, son algunos de los ejemplos a tener en cuenta. Estas experiencias, que no han sido asociadas a la idea de ineficiencia crónica del Estado, muestran un cambio cultural e institucional incipiente y colaboran con la reformulación integral del marco jurídico de la organización estatal. A continuación, se describirán algunas de estas transformaciones institucionales, así como la implementación de una política social específica –el *monotributo social*- generada a partir del cambio de enfoque acerca del rol estatal.

III.1. Correo Argentino

Si bien el surgimiento del correo se remonta a nuestros orígenes - Rivadavia creó en Buenos Aires la Dirección General de Correos, Postas y Caminos – es interesante analizar el derrotero de este servicio en los últimos cuarenta años. La Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) fue creada el 23 de mayo de 1972, comenzando a funcionar como empresa del Estado el 1º de enero de 1974. Con esa denominación brindó servicios internos e internacionales y servicios monetarios. Asimismo, realizó actividades complementarias, subsidiarias y accesorias de la actividad postal. El 29 de diciembre de 1992, a través del Decreto N° 2793, se crea ENCOTESA, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A. En septiembre de 1997 se decide otorgar la concesión del servicio por un período inicialmente estipulado en 30 años. A través del Decreto N° 840/97 se adjudicó la concesión a CORREO ARGENTINO S.A., sociedad constituida por las empresas ITRON S.A., SIDECO AMERICANA S.A. y BANCO DE GALICIA BUENOS AIRES S.A. En noviembre de 2003, mediante el Decreto N° 1075, se resuelve la rescisión del contrato por responsabilidad de la empresa, la que se había

presentado en concurso preventivo. Se conforma una unidad administrativa en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, con el objeto de conducir y reorganizar el servicio, preservar las fuentes laborales y resguardar los bienes involucrados. Asimismo, se llama a Licitación Pública Nacional e Internacional para poner en marcha una nueva concesión. Cumplido el plazo, a través del Decreto N° 721/2004¹¹, se conforma la Sociedad Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA), cuyas acciones son propiedad del Estado Nacional en un cien por ciento. El personal de la ex concesionaria CORREO ARGENTINO S.A. continúa en la nueva empresa creada. La nueva sociedad rige las relaciones con su personal por la Ley de Contrato de Trabajo y los convenios colectivos que se celebran con las asociaciones gremiales. Hasta el presente, el servicio de Correo no ha sido motivo de quejas ni reclamos generalizados por parte de sus usuarios.

III.2. ENARSA

La empresa ENARSA (Energía Argentina Sociedad Anónima) fue creada en octubre de 2004 por Ley 25.943¹². La sociedad tiene por objeto “el estudio, exploración y explotación de los yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, así como el transporte, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos, y la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural”. En su artículo 4º, la ley establece que Enarsa “podrá intervenir en el mercado a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante originadas en la conformación de monopolios u oligopolios. En su actuación observará las políticas del Estado nacional y bajo ningún procedimiento las modificaciones estatutarias podrán dejar a éste en situación minoritaria.” Estas definiciones intentaban contrarrestar la situación producida por la venta de YPF y significaron un primer paso en la recuperación de la iniciativa estatal en materia energética. La venta de las acciones de YPF a Repsol y la posición minoritaria en que quedó el Estado en su empresa insignia intentaron saldarse a través de la creación de esta nueva empresa. Según el artículo 5º de la ley, el 53 por ciento de las acciones son del Estado Nacional, un 35% se abre a oferta pública, en tanto un 12 por ciento es ofrecido a las jurisdicciones provinciales en igualdad de condiciones. En la actualidad, ENARSA realiza trabajos exploratorios en todo el territorio nacional. Esta empresa asumió el rol que alguna vez cumplió YPF, cuya privatización causó la sobreexplotación de las cuencas existentes y la merma de inversión destinada al descubrimiento de nuevos pozos. Sin embargo, ENARSA no ha podido contrarrestar la enorme significación que YPF tiene como empresa emblema del patrimonio nacional ni ha podido sustraerse de las operaciones mediáticas de invisibilización o sospecha sobre su accionar¹³.

III.3. AySA

¹¹Correo Oficial de la República Argentina, Decreto N° 721/04, B.O. 14/6/04.

¹²Energía Argentina S.A., Ley 25.943, B.O. 3/11/04.

¹³ La asociación estratégica con Petróleos de Venezuela (PDVSA), que ha permitido la realización de trabajos conjuntos tanto en nuestro país como en la cuenca del Orinoco, ha tenido una cobertura mediática teñida de una animosidad manifiesta contra todas las iniciativas del gobierno venezolano. Por otra parte, en agosto de 2007, Antonini Wilson y su polémica valija con dinero en efectivo viajaron en un avión rentado por Enarsa. Por largo tiempo, la empresa fue conocida por el gran público únicamente por este hecho.

En el año 2006, mediante la firma del Decreto N° 304¹⁴, el Gobierno crea AySA (Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima) para la prestación del servicio de agua potable y cloacas del área metropolitana. La misma se crea en "la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal bajo el régimen de la Ley 19.550 de sociedades comerciales". Esta empresa asume los servicios de agua potable y desagües cloacales que hasta ese año eran provistos por Aguas Argentinas S.A., cuyo principal accionista era el grupo Suez. El Poder Ejecutivo Nacional, tras mantener una conflictiva relación con el grupo francés y habiendo fracasado las negociaciones para la venta de la empresa a otro operador privado, rescinde el contrato de concesión y, simultáneamente, firma el decreto de necesidad y urgencia que crea AySA. La Ley 26.100¹⁵ confirma por vía legislativa la decisión tomada por el Poder Ejecutivo. Respecto del capital social de esta nueva empresa, el 90% corresponde al Estado Nacional, mientras el restante 10% pertenece a los ex trabajadores de Obras Sanitarias de la Nación adheridos al programa de propiedad participada.

III.4. TANDANOR

Con la denominación Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima Comercial, Industrial y Naviera, se constituyó mediante la Ley 18.544, en diciembre de 1969, una sociedad con participación estatal mayoritaria. Esta empresa nació en 1879 sobre el río Luján, como Talleres Nacionales de Marina, para apoyar la primera escuadra de hierro y vapor de la Armada Argentina. En 1898 trasladó sus instalaciones a la Dársena Norte. Desde hace 132 años, los Talleres Navales Dársena Norte (Tandanor) son una referencia de la industria naval argentina. El astillero se vendió en 1991 a la firma Indarsa. Las serias irregularidades tanto en el proceso licitatorio como en el contrato justificaron la nulidad de las actuaciones. El Decreto N° 315/07¹⁶ revoca la Resolución MD N° 931/91 y el Decreto N° 2281/91 y todos los actos dictados en consecuencia, declarándoselos nulos, de nulidad absoluta e insanables. También deja sin efecto el llamado a licitación de septiembre de 1990. En el artículo 3° se instruye al Ministerio de Defensa para “tomar, de inmediato, posesión de Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima, Comercial, Industrial y Naviera (TANDANOR S. A. C. I. y N.); 2) proceder a su reorganización en ejercicio de los derechos que como accionista mayoritario corresponden al Estado Nacional con facultades para disponer su intervención y 3) adoptar, oportunamente, los recaudos necesarios para instrumentar el régimen de propiedad participada por el diez por ciento (10%) de las acciones correspondientes a los trabajadores de la referida sociedad”. El artículo 4° instruye al Ministerio de Defensa a fin de que proceda a recuperar las acciones y los bienes. El Ministerio de Defensa tiene una participación accionaria del 93,395% en el capital social, en tanto el 6,605 % pertenece al entonces denominado Ministerio de Economía y Producción. Por Resolución N° 495/2008 se aprueba la instrumentación del programa de propiedad participada. Según el diario La Nación, este complejo industrial naval -único de Latinoamérica con 1.400 metros de muelles y un megaascensor para levantar barcos de hasta 150.000 toneladas- “gana licitaciones internacionales y repara 120 buques al año, entre los que se destacan el Irizar y el submarino San Juan. También Venezuela está entre sus clientes”. Este diario entrevista al presidente, quien comenta que “en 1999 la edad promedio de los trabajadores era de 57 años, hoy es de 37 y contamos con 540 trabajadores en forma directa. De 2007 a 2010 la facturación se multiplicó por siete; en 2009 fue de \$ 150 millones y en 2010 el presupuesto llegará a 400 millones”.

¹⁴ Aguas y Saneamiento Argentinos AySA S.A., Decreto N° 304/06, B.O. 22/3/06.

¹⁵ Ley 26.100, B.O. 7/6/06.

¹⁶ Talleres Navales Dársena Norte TANDANOR, Decreto N° 315/07, B.O. 3/4/07.

III.5. Aerolíneas Argentinas

En el año 2008, el Estado Nacional reasume la gestión y operación del servicio público de transporte aerocomercial para garantizar la continuidad y una más eficaz prestación del servicio. En forma concurrente, la reestatización de la línea de bandera recuperaba la aviación civil como instrumento del desarrollo y la integración del territorio. Por Decreto N° 26.099/50 se crea la Empresa del Estado Aerolíneas Argentina, la que continúa con la explotación de los servicios que prestaba la entonces Gerencia General de Aerolíneas Argentinas. Por Ley 19.030 se dispone que para la realización de los servicios internacionales regulares se opte por la citada empresa, quedando definida de esta manera como empresa ejecutora de la política aerocomercial del Estado. Por Decreto N° 808/79 se transformó a la empresa en Sociedad del Estado, regida por Ley 20.705. En mayo del año 1989 se le otorga la concesión para explotar los servicios regulares internos de transporte de pasajeros, correo y carga a todos los aeropuertos habilitados del país con la facultad de omitir escalas en las rutas. En el marco de la Ley 23.696 de reforma del Estado, se dispuso la privatización parcial con participación estatal minoritaria de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado, transfiriendo sus derechos y obligaciones a Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima, que se crea en dicha oportunidad. A través de un llamado internacional para la convocatoria de adquirentes de sus acciones se pone en marcha el proceso privatizador. Cuando se estaba por efectivizar el traspaso de Aerolíneas a Iberia, socio mayoritario del único grupo que se mostró interesado, el diputado justicialista Moisés Fontela, del disidente “Grupo de los 8”, presentó un recurso de amparo alegando que esa operación era irregular. El 13 de julio de 1990 el juez Oscar Garzón Funes convalidó el planteo del diputado, fundándose en la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales. Según Moisés Fontela, “un juez con quien nunca tuve trato hace lugar, con gran sorpresa nuestra, y ordena suspender la apertura de las ofertas que era la de Iberia, la única que se había presentado. Al día siguiente, bueno... más sorprendidos deberían estar Dromi y Menem.” El ministro Roberto Dromi, especialista en derecho administrativo, presentó un recurso extraordinario directamente ante la Corte Suprema, evitando la instancia previa de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo. La Corte falla a favor del Gobierno, y tras este fallo, el ministerio de Obras y Servicios Públicos resolvió que la oferta de Iberia, Austral y demás socios era admisible. El 18 de julio de 1990 se firma el decreto de adjudicación, aunque distintos juristas cuestionaron y siguen cuestionando la naturaleza del *per saltum*. En marzo de 1994 se firmó un acuerdo entre el Estado Nacional, Aerolíneas Argentina S.A e Iberia por el cual esta última se comprometía a aumentar el capital de la compañía, en tanto el Estado renunciaba al derecho a veto que tenía en el directorio de la empresa. Así, perdió el control sobre la reducción y/o modificación de los servicios y sobre el plan quinquenal presentado en el proceso de privatización. Gradualmente, se produce una descapitalización de la aerolínea y una licuación de la participación accionaria del Estado, a la vez que se redujo el capital social de la empresa. El 22 de junio de 2001 la sociedad se presenta en concurso preventivo de acreedores. En octubre de 2001, la empresa AIR COMET S.A adquiere la totalidad de las acciones que la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales de España (SEPI) poseía en este emprendimiento, y por esa vía indirecta accede a la toma del control de Aerolíneas Argentina S.A, Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur, OPTAR Operador de Servicios Turísticos S.A., Jet Pack S.A, Aerohandling S.A y Air Patagonia S.A. La operación consistió, básicamente, en el ingreso de la firma española AIR COMET, cabeza de un grupo turístico que opera a escala mundial integrado por compañías aéreas, agencias de viajes y cadenas hoteleras que en el país

controla la operadora turística mayorista MARSANS S.A. En el año 2003, el Estado, como accionista minoritario, se niega a aprobar el balance del año anterior, aún cuando mantiene la concesión de las rutas aéreas para dar continuidad a los servicios. Las razones esgrimidas fueron el incumplimiento de acuerdos, maniobras tendientes a la confusión patrimonial de las empresas, aumento desmedido del pasivo, irregularidades en la capacidad técnica de la empresa que violaban lo exigido por el art. 105 del Código Aeronáutico (alta proporción de naves inmovilizadas por deficiencias técnicas, falta de mantenimiento de la flota, etc.), entre otras. Esta situación derivó en una serie de medidas excepcionales para garantizar la prestación de los servicios. Entre ellas, se dispuso el rescate de las empresas por compra de acciones. Por acta de julio de 2008, se acordó la compra por parte del Estado de las acciones de Aerolíneas Argentina S.A. y Austral Líneas Aéreas – Cielos del Sur S.A., propiedad del Grupo Interinvest S.A. Asimismo, se conformó un Consejo de Transición a cargo de la administración y gerencia de ambas empresas durante un período de 60 días. Finalmente, en septiembre de 2008 se sanciona y promulga la Ley 26.412¹⁷ que posibilita el recupero de la empresa para el patrimonio nacional. El artículo 1° prescribe que el Estado Nacional procederá al rescate de las empresas Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. y de sus empresas controladas por compra de acciones. Esta ley da participación a los empleados de Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. hasta un máximo del diez por ciento del paquete accionario. Asimismo, y contra la concepción dominante en los años 90, se establece que el Estado Nacional no cederá la mayoría accionaria, la capacidad de decisión estratégica y el derecho de veto.

III.6. El Monotributo Social¹⁸

En el marco de la ley que aprueba el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, a partir de una iniciativa de la entonces senadora Alicia Kirchner, se aprueba en diciembre de 2003 y se reglamenta en el año 2004 el *monotributo social*, categoría tributaria permanente a partir de la cual el Estado nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Social y la AFIP, reconoce y subsidia a emprendedores en situación de vulnerabilidad social, la que se evalúa a partir de indicadores patrimoniales y laborales. En estos casos, el Estado exime del pago de impuestos, subsidia las contribuciones previsionales y paga el 50% del componente de la obra social, mientras el monotributista social paga el otro 50%, lo que asciende, en la actualidad, a 35 pesos mensuales. Bajo este régimen, emprendedores que actúan en diferentes oficios tienen el derecho a emitir factura, jubilarse y contar con una obra social, así como a realizar ventas bajo la figura de “compra directa” como proveedores del Estado, utilizando así el enorme poder de compra estatal a favor de la inclusión. Mucho se podrá decir acerca de los “privilegios” de los que gozan estos emprendedores, pero la decisión opera reparando situaciones previas y reconociendo derechos aún cuando no se cuente con capital y capacidad contributiva. El Estado, así, se erige en garante de la presencia de todos los actores en la vida económica, generando una discriminación positiva que reconoce los emprendimientos de los sujetos de la exclusión. Entre las más de 400.000 personas inscriptas, el mayor número se da en la franja de 18 a 29 años (35% del total, 34% entre 30 y 44 años, 29% entre 45 y 64 años y 2% mayores de 64 años), lo que estaría mostrando que este tipo de políticas favorece el primer empleo bajo la modalidad de autoempleo.

¹⁷ Ley 26.412, B.O. 22/9/08.

¹⁸ Ley 25.865, B.O. 27/01/2004.

IV. Criterios emergentes y propuestas de cara al futuro

Promover una organización institucional centrada en la inclusión nos pone ante el desafío de revisar el marco jurídico y la operatoria cotidiana del Estado, especialmente en lo referido a su participación en la provisión de bienes y servicios. Mientras se recorre el camino jurídico, deberá refundarse, en lo cotidiano, una cultura de lo público. Este proceso se funda en algunos criterios que conviene expresar con claridad:

- El Estado, y por lo tanto sus estructuras orgánico funcionales, están al servicio de un desarrollo endógeno, inclusivo y solidario.
- Las decisiones del Estado en materia de desarrollo son soberanas y autónomas respecto de las recomendaciones que en esta materia realicen organismos supranacionales, instituciones científicas o expertos que respondan a diferentes sectores o corporaciones.
- El Estado tiene participación en las actividades económicas según el grado que se defina para cada situación. En este sentido, debe abandonarse la premisa de que la intervención del Estado deforma el mercado y genera ineficiencia.
- La distribución y/o reinversión de las rentas obtenidas debe adecuarse al modelo de desarrollo definido.
- La eficacia y eficiencia del Estado dependen del modelo de gestión, el que puede alcanzar estándares satisfactorios con modelos propios sin necesidad de recurrir a modelos empresariales o a recomendaciones de organismos internacionales.
- La estructura del Estado no debe evaluarse a partir de indicadores absolutos referidos a su tamaño. Un enfoque de gestión por resultados, que no es privativo de los modelos empresariales, supone la revisión permanente de los sistemas de dirección, administración y operación, pero esta revisión no puede promover, a priori, una tercerización y/o reducción del aparato estatal. Las propuestas que se realicen deben contemplar todas las opciones de mejora, incluyendo el aumento cuali o cuantitativo de la capacidad estatal.
- En el sistema económico y social confluyen potestades públicas y libertades individuales, las que deben reconocer el rol estatal que este enfoque define. Las articulaciones y acuerdos que se alcancen con actores económicos y sociales deberán expresar la preeminencia de las directivas contenidas en los programas públicos.
- Un Estado al servicio de la inclusión compromete a sus funcionarios y trabajadores en favor de este cometido, lo que genera un perfil dirigencial y laboral específico que no puede asimilarse al de los empresarios y trabajadores del ámbito privado ni al de los dirigentes e integrantes de organizaciones de la sociedad civil.

IV.1. Un nuevo marco legal para la organización del Estado

Una agenda que ponga en debate el rol y la organización material del Estado no puede soslayar el debate alrededor de la Ley 23.696 de reforma del Estado, aún vigente. La participación del Estado en la provisión de bienes o servicios, y el grado de esa participación, deben ser opciones abiertas a la decisión de la autoridad pública, sin que ninguna ley obstruya esta participación en nombre de la “eficiencia”.

Organismos centralizados o descentralizados, instituciones autárquicas, empresas públicas, sociedades del Estado, sociedades mixtas, participación accionaria, recuperación de empresas a través de sus trabajadores, fomento del cooperativismo y la economía social, medidas de promoción industrial y empresaria, serán así un abanico de posibilidades a tener en cuenta toda vez que, frente a una situación, el Estado decida rescatar, promover o llevar adelante actividades económicas que favorezcan el desarrollo endógeno.

El *proyecto de ley de Fortalecimiento del Estado* presentada en la Cámara de Diputados en el año 2009¹⁹ tuvo la vocación de iniciar este debate, proponiéndose como la contracara de la ley “Dromi”. En su artículo segundo enumera como principios rectores:

- Ética pública basada en un compromiso con el Proyecto de Nación que da sentido último a las acciones y orgánicas estatales.
- Fortalecimiento del Estado a través de una organización institucional acorde, al servicio de los intereses de la Nación.
- Gestión pública basada en la planificación estratégica y la gestión por objetivos y resultados.
- Presencia del Estado en actividades económicas, para el logro de un desarrollo sustentable con inclusión social.
- Intervención activa de los trabajadores a través de la propiedad participada u otras modalidades que tornen operativo el precepto constitucional de participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección.

Este proyecto abre un abanico de opciones institucionales a fin de que el Estado participe de las actividades económicas según la alternativa más conveniente en cada caso. Esta participación se prevé a través de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, de empresas y sociedades del Estado, de sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta u otras modalidades organizativas en las que intervengan el Estado Nacional o los estados provinciales y municipales. Se proponen asimismo los entes autárquicos y el otorgamiento de concesiones y permisos para una colaboración público - privada no ya en razón de la ineficiencia estatal sino en virtud de la concurrencia de intereses.

Cuando se opta por la participación privada, el proyecto prevé que el Estado no ceda la mayoría accionaria, la capacidad de decisión y el poder de veto, tal como se prescribió en los casos Enarsa y Aerolíneas Argentinas. Asimismo, se prioriza la convocatoria de cooperativas y empresas de la economía social.

En cuanto a los organismos descentralizados y entes autárquicos, debe reconocerse que en determinados casos han sido más eficaces que las orgánicas centralizadas. Si bien muchos de ellos nacieron como forma de sustraer decisiones al

¹⁹ Expediente N° 2194-D-09. Firmante: Dip. Nac. Claudia A. Bernazza.

poder político, su estructura tiene mejores chances de resolver gestiones específicas. Así, los entes, administraciones, organismos y oficinas que gozan de cierta autarquía han demostrado su eficacia a la hora de recaudar impuestos o regular actividades. Los institutos y centros, a su vez, han dinamizado las actividades científicas, culturales y educativas, mientras las agencias permiten la realización de actividades que serían impracticables bajo los cánones clásicos de la burocracia (promoción científica y tecnológica, producción y difusión de noticias, reducción de la siniestralidad vial, entre otras).

IV.2. La función pública como capacidad y cultura

Si bien resulta necesario contar con un marco legal que profundice el regreso del Estado a los temas del desarrollo, y sin desconocer la importancia de los formatos institucionales a la hora de gestionar lo público, son los funcionarios y trabajadores los que expresan, en los hechos, la *función pública*, por lo que son ellos los que, finalmente, “hacen la diferencia”.

En relación con el funcionariado, las escuelas de gobierno han comenzado a poner en juego estrategias para su formación, aunque por el momento no se ha consolidado el perfil que este modelo requiere. Las habilidades directivas no siempre se condicen con las habilidades para diagnosticar situaciones, proponer cambios o ganar elecciones, por lo que muchas veces excelentes líderes políticos fracasan al frente de organismos cuya complejidad es difícil de descifrar. Sin embargo, a la hora de postular programas formativos, las instituciones se centran en la transmisión de contenidos, como si el saber técnico fuera la llave para la implementación de políticas o la conducción de equipos ministeriales. Debe tenerse en cuenta que la técnica administrativa, despojada de todo sentido político, fue funcional a la despolitización de la acción estatal y la “desestatización” de la economía, por lo que no se debería caer otra vez en este equívoco en nombre de la jerarquización de la función pública.

El conocimiento de la historia y las diferentes doctrinas económicas y sociales, un compromiso vital con los derechos humanos, una militancia vinculada con la materia que se va a administrar, la experiencia acumulada en la temática desde una opción en favor de la inclusión y la justicia distributiva, así como el conocimiento profundo de las rutinas estatales -especialmente de las que se pretenden transformar- deberían formar parte del bagaje del nuevo funcionariado, lo que nos desafía a pensar nuevas formas de convocatoria y evaluación de perfiles así como propuestas formativas que pongan en debate criterios y modalidades de gestión.

En este marco, el Instituto Nacional de la Administración Pública y la Escuela Nacional de Gobierno resurgen como ámbitos estratégicos a la hora de preparar líderes públicos. Esta preparación deberá prestar especial atención a las capacidades para liderar propuestas, conformar equipos, tomar decisiones y resolver conflictos. Estas destrezas no son un ramillete de conductas a adoptar mecánicamente: son la posibilidad de expresar un compromiso que las antecede. Por esta razón, las nociones de *política* y *militancia*, que han desembarcado en los programas de estos organismos y en las propuestas de un sinnúmero de grupos y corrientes políticas, deben asumirse como contenidos previos e ineludibles.

En cuanto a los trabajadores públicos, debe tenerse en cuenta que este colectivo ha sido el convidado de piedra del proceso privatizador. El eufemismo de la propiedad participada no logró esconder el rol que se les hizo jugar en el período, lo que generó una actitud que osciló entre la resistencia y el desencanto.

En este campo, las mesas de diálogo y las paritarias deberán ampliar su agenda para abordar, con responsabilidad y sentido de la realidad, la recuperación de las reglas del empleo público. Este abordaje debe reconocer, en primer lugar, que todos los sectores han colaborado con el debilitamiento de los procesos de convocatoria y selección de personal. Los equipos públicos son el resultado de negociaciones sucesivas y cruzadas entre los actores políticos, sindicales y burócraticos que pugnaron y pugnan por la ubicación de los “suyos” en el aparato estatal.

Los diferentes marcos contractuales complejizan aún más este escenario, generando inequidades manifiestas. Un sistema de carrera situado e incluyente deberá regularizar situaciones previas y promover la convocatoria y el avance de los mejores perfiles desde un enfoque colaborativo.

Para este cometido, debe tenerse en cuenta que los sistemas de carrera que se han puesto en práctica históricamente han reforzado estrategias individuales antes que grupales. En muchos casos, no hay una memoria institucional que remita a concursos y promociones, por lo que se busca el progreso por vías alternativas, pero cuando estos sistemas existen y se presentan como ejemplo a seguir -como es el caso de los sistemas del INTA o el SENASA, entre otros entes de reconocido prestigio-, sus postulados no dejan de reforzar una lógica darwiniana, basada en la competencia antes que en la colaboración entre pares.

El regreso del concepto de Patria como destino y sentido abre nuevas oportunidades. Las propuestas políticas y el compromiso con lo público han retornado al paisaje social y estatal. En este contexto, se abre la oportunidad de contar con planes y programas orgánicos, con metodologías y liderazgos para una gestión participativa y con equipos de trabajadores organizados y comprometidos, atentos al desarrollo de sus pares y sus compatriotas.

El mejoramiento de las capacidades estatales no será el resultado de un devenir de los hechos, sino de una acción decidida que recupere para el gobierno los instrumentos de la gestión. La consolidación de capacidades técnicas y administrativas al servicio de la inclusión es el desafío de la hora. Sin estas capacidades, la voluntad popular y las decisiones gubernamentales percibirán la organización material del Estado como un escollo a superar antes que como una institucionalidad a defender.

Buenos Aires, 6 de Mayo 2013

Referencias bibliográficas

XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Barbeito, A y Lo Vuolo, R (1992). *La Modernización Excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Losada.

Bernazza, C. (2009). *Proyecto de ley de Fortalecimiento del Estado*. Expediente N° 2194-D-09. Argentina.

Cassagne, J. (2006). *Derecho Administrativo*. 8ª ed. Buenos Aires: Abeledo – Perrot.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2003). *Panorama social de América Latina 2002-2003*.

Consejo Federal de la Función Pública (2007). *Guía de conceptos claves en materia de Modernización Estatal y Calidad Institucional*. Salta.

Dromi, R. (1992). *Derecho Administrativo*. 5ª ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Gaebler, T. y Osborne, D. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós Ibérica.

García Delgado, D. (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires: Ciccus.

García Delgado, D. (2010). *Rol del Estado y desarrollo productivo inclusivo. Ideas para el Bicentenario*. Buenos Aires: Ciccus.

Kliksberg, B. (1971). *El pensamiento organizativo: del taylorismo a la moderna teoría de la organización; contribución a un análisis histórico-social de la evolución de las ideas en administración*. Buenos Aires: Depalma.

Jauretche, A. (1973). *El plan Prebisch: Retorno al coloniaje*. 3ª ed. Buenos Aires: Peña Lillo.

Mairal, H. (1989). Privatización de Empresas Públicas. *Revista RAP*, 134, 13 y siguientes.

Osuna Gutiérrez, P. (2010, junio 20). El astillero Tandanor vuelve al ruedo e incorpora personal. *La Nación*.

Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.

Oszlak, O. (2004). *Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica*. En *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - Fondo de Cultura Económica.

Perón, J. D. (1974), *El Modelo Argentino para el Proyecto Nacional. Primera Parte*. Reproducido por Jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia de Buenos Aires, noviembre 2002.

Prevotel, S. *El Estado, la sociedad y las políticas públicas en Argentina*. Entrevista a Oscar Oszlak. 2007. (en línea). (Consulta: 27 de junio de 2010). <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/entrevistas/nueva-tierra-mapas.pdf>

Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación Cidob.

Sarmiento Acosta, M. (2005). Empresas Públicas y Derecho Administrativo. *Revista RAP*, 324, página 89 y siguientes.

Scalabrini Ortiz, R. (2001). *Política Británica en el Río de la Plata*. La Biblioteca Argentina, Serie de Clásicos. Buenos Aires: Plus Ultra.

Sidicaro, R. (2002). La crisis del Estado. En Universidad Nacional de La Plata, *La Universidad y la Argentina de Hoy*. Ciclo de conferencias. Departamento de Sociología.

Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (2006). *Guía de procesos de selección de personal*. Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (2007). *Guía de tipos estructurales especiales*. Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

TV Canal 7 (2002, julio 22). La privatización y el vaciamiento de Aerolíneas Argentinas (parte I). *Programa Sin Castigo*.