

# INAP

ISSN 2618-4362

VOL. 5 | N.º 1

# ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,  
la administración  
y las políticas públicas

AGO-NOV 2020

Argentina **unida**





# **ESTADO ABIERTO**

**Revista sobre el Estado,  
la administración y las políticas públicas**

**VOL. 5 | N.º 1**

## **Estado abierto**

**Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas**

### **Director**

Oscar Oszlak

### **Consejo Editorial**

Dora Bonardo

Alejandro Estévez

Diego Gantus

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

### **Consejo Académico**

Carlos Acuña

José Manuel Canales

Ana Castellani

Mariana Chudnovsky

Cristina Díaz

Fabiana Machiavelli

André Marengo

Roberto Martínez Nogueira

### **Secretario de Redacción**

Pablo Bulcourf

### **Edición y Corrección**

Nadia Gabriela Caratti

### **Diseño y Diagramación**

Lucía Fernández Carrascal

### **Versión Digital**

Natalia Baez Becker

Melina Johanna Levy

*Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* es una publicación de la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El editor no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de los colaboradores de la publicación, que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)  
Av. Roque Sáenz Peña 511 (Of. 523), CABA, República Argentina  
C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 5573  
Correo electrónico: <estadoabierto@jefatura.gob.ar>  
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)



# ÍNDICE

---

Editorial 7

## ARTÍCULOS

---

*Aldo Isuani* El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo? 13

---

*Bianor Scelza Cavalcanti y  
Guilherme R. Garcia Marques* El Brasil en el contexto del COVID-19: las políticas  
públicas y sus implicaciones frente a la pandemia 51

---

*Julián Bertranou* Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública 83

---

*Pablo Ariel Cabas* Escándalos políticos y comunicación pública:  
el caso Nisman 107

## COMUNICACIONES

---

*Francisco Longo* La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes 131

## RESEÑAS

---

*Alberto Jolson* Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina, de José Luis Méndez Martínez 147

---

*Pablo Bulcourf* Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual, de Daniel García Delgado 153

## COLABORACIONES

---

Página de colaboraciones 159

## Editorial

En este número, con el que iniciamos nuestro quinto año de vida, hemos reunido un heterogéneo conjunto de trabajos que desarrollan variados aspectos de la temática del Estado, la gestión y las políticas públicas. Aldo Isuani, reconocido especialista en el análisis de políticas públicas, asume en su artículo «El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo?» un verdadero desafío intelectual: revisitar uno de los conceptos centrales de las ciencias sociales, a partir de una reflexión que recoge una lectura profunda y una experiencia de investigación madurada a lo largo de más de cuatro décadas desde la defensa de la que fuera su tesis doctoral. Pasa así revista a su conceptualización inicial sobre el Estado y a los cambios que se fueron produciendo en la literatura durante este extenso período para arribar a su reelaboración actual.

Dos consagrados autores brasileros, Bianor Scelza Cavalcanti y Guilherme R. Garcia Marques, nos entregan el artículo «El Brasil en el contexto del COVID-19: las políticas públicas y sus implicaciones frente a la pandemia». Como el título anticipa, los autores analizan las principales políticas adoptadas e implementadas por el Gobierno de ese país con la irrupción de la pandemia del coronavirus y sus impactos sanitarios, económicos y políticos. Hacen hincapié así en los factores político-institucionales y de gestión que inspiraron las principales medidas gubernamentales frente a la catástrofe pandémica, utilizando un enfoque multidisciplinario basado en evidencias e interpretaciones empíricas. El trabajo representa una importante contribución al estudio de un tema que, en los últimos tiempos, ha recibido una atención prioritaria en el campo de las políticas públicas.

Una muestra más de la variedad temática de este número es el artículo de Julián Bertranou, investigador y docente en diversas universidades argentinas. Con el título «Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública», el autor nos entrega un ensayo original sobre un asunto poco frecuentado, en el que señala que la gestión pública argentina se caracteriza por haber originado diversos mitos que no solo pretenden brindar explicaciones sobre su origen y funcionamiento, sino que también ejercen un significativo poder movilizador. A la vez, tienden a distorsionar la realidad, sumándose a recurrentes falacias que circulan a propósito de la gestión pública. De este modo, el artículo identifica una serie de mitos y falacias,

y los examina a partir de ejes temáticos, destacando que su persistencia reduce la capacidad de aprendizaje y el logro de una mejor gestión pública.

En «Escándalos políticos y comunicación pública: el caso Nisman», Pablo Cabás, profesor de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, inicia en *Estado abierto* el tratamiento de un tema de creciente interés para el análisis de las políticas públicas: la comunicación política. El trabajo examina la estrategia de comunicación de crisis empleada por la presidencia argentina durante el escándalo originado por la muerte del fiscal Nisman, luego de haber acusado a la primera magistrada de traición a la Patria. El artículo analiza los discursos y comunicados presidenciales, los debates en medios y redes sociales, y la estrategia de comunicación gubernamental. El caso demuestra la importancia de definir un plan comunicacional que contemple aspectos clave del proceso de dramatización por el que atraviesa un escándalo político.

En la sección de Comunicaciones, Francisco Longo, director del prestigioso Centro de Gobernanza Pública de ESADE, efectúa en su trabajo «La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes» una importante contribución a la sistematización y análisis de la experiencia comparada en materia de gestión pública durante la crisis sistémica del COVID-19. Longo observa que, más que constituir un factor de cambio disruptivo, la pandemia se está convirtiendo en un impetuoso acelerador de tendencias preexistentes que, impulsadas por la revolución tecnológica y la globalización, ya habían comenzado a transformar el mundo. A partir de esta observación general, el autor enumera y comenta diez aprendizajes que ofrece la experiencia internacional —sobre todo, la europea— en el manejo de la crisis.

Como de costumbre, también en este número incluimos dos reseñas de libros importantes que se han incorporado recientemente a la literatura sobre el Estado, la política y la gestión pública. Alberto Jolson comenta la obra *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, de José Luis Méndez Martínez, reconocido investigador mexicano. Méndez Martínez presenta los elementos esenciales de la teoría y la práctica de las políticas de un modo diferente: «1) bajo un enfoque estratégico, 2) que toma en cuenta las características del contexto latinoamericano, 3) es presentado en forma académica pero accesible y —en lo posible— amena, y 4) adopta una posición realista y crítica». Esta declaración

de intenciones constituye, de por sí, una invitación a explorar y analizar un texto por cierto original, para nada improvisado, que rezuma una experiencia y un conocimiento adquiridos a través de muchos años de trabajo y reflexión. La obra ofrece una perspectiva valiosa, anclada en una experiencia académica y de gestión del autor, que le permite evitar el parroquialismo típico de buena parte de la literatura académica noroccidental sobre esta temática. Por su prosa elegante, por sus imágenes y citas literarias, el libro está destinado a ser no solo material de formación de especialistas en el tema, sino también fuente de conocimiento para tomadores de decisiones y ciudadanos interesados en las vicisitudes de los procesos políticos.

Por su parte, Pablo Bulcourf reseña *Estado, sociedad y pandemia: ya nada va a ser igual*, el último libro del destacado filósofo y politólogo Daniel García Delgado, investigador de FLACSO-Argentina. Esta obra reúne una serie de artículos en los que el autor analiza los impactos de la pandemia del COVID-19 desde un enfoque de las ciencias sociales que subraya las particulares circunstancias contextuales en que se produjo esta crisis sanitaria de alcance mundial, caracterizada por la multipolaridad, un capitalismo crecientemente especulativo, un aumento de la informalidad laboral y una crisis de representación política, desafección democrática y desigualdad creciente. Desde este marco contextual, García Delgado examina los desafíos que la pandemia agrega a los problemas estructurales de la Argentina, con especial referencia al papel del Estado y de algunos actores sociales estratégicos, para que el país pueda retomar un sendero de desarrollo con equidad social.

Confiamos en que los trabajos que integran este número serán recibidos con expectativa e interés, dadas la calidad de los autores que participan y la variedad de temas abordados. Queda abierta la invitación a colegas de América Latina y otras regiones a que nos envíen sus artículos, comunicaciones y reseñas para su futura publicación en nuestras páginas.



# **ARTÍCULOS**



# El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo?

Por Aldo Isuani\*

## Resumen

Como otros conceptos centrales de las ciencias sociales, el concepto de *Estado* continúa siendo en gran parte intuitivo. La existencia de diversos paradigmas contribuye a diferentes significados del término. Por esta razón, este artículo presenta primero el menú de opciones teóricas que conceptualizan el Estado. Posteriormente, desarrolla y fundamenta un enfoque que tiene raíces en algunos de los conceptos fundamentales que se analizarán, y que se basa en mi interés por una alternativa de conceptualización que sea útil para el entendimiento de las políticas públicas como productos del Estado. Finalmente, introduce algunas nociones sobre las funciones estatales, y los objetivos y fines del Estado tal como se expresan a través de las políticas públicas.

## Palabras clave

Estado – sociedad – políticas.

## Abstract

Like other central concepts in the social sciences, the concept of the State remains largely intuitive. The existence of various paradigms contributes to different meanings of the term. For this reason, firstly, this paper presents the menu of theoretical options that conceptualize the State. Subsequently, it develops and bases an approach that has roots in some of the fundamental concepts that I will analyze and that is based on my interest in an alternative conceptualization that

---

\* Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh. Profesor de Políticas Sociales en la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Fue Investigador Principal del CONICET (1989-2015) y Profesor Titular de Sociología Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de Análisis de Políticas Públicas en la Maestría de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma universidad. Se desempeñó como Director Nacional de Análisis de Largo Plazo de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación (1985) y como Secretario de Tercera Edad y Acción Social en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (2000-2001).

is useful for understanding public policies as products of the State. Finally, it introduces some notions about state functions and the goals and purposes of the State as expressed through public policies.

## Key words

State – society – policies.

## Introducción

Este artículo tiene una larga historia. Arranca cuatro décadas atrás, cuando el debate sobre el Estado era muy intenso en el ámbito de las ciencias sociales de América Latina y Europa, en el primer capítulo de mi tesis doctoral (Isuani, 1979): el único que no publiqué, pero que utilicé profusamente en mi carrera de profesor universitario. (Las razones para ello aún no las consulté con un psiquiatra, pero intuyo que yo quería desarrollarlo más, y otras preocupaciones intelectuales no lo permitieron). La pandemia de coronavirus de 2020 y el encierro me devolvieron la inquietud de darle, finalmente, un impulso a este trabajo del joven Isuani, y me puse manos a la obra. Y la invitación de mi colega y amigo Oscar Oszlak para publicarlo en la revista que dirige fue la razón para apurar el esfuerzo. El producto resultante difiere en muchos aspectos de aquel primer capítulo de mi tesis. (Es lógico ¿no?, y creo haber encontrado una versión más sólida). Hurgar en el contenido del concepto fue la tarea que me propuse, y es la que hoy presento.

Como muchos otros conceptos centrales de las ciencias sociales, el concepto de *Estado* continúa siendo en gran parte intuitivo. Algunos autores tratan de hacer explícito el uso del término, y, es claro, las definiciones varían muchísimo. Otros autores, casi todos, simplemente lo usan. Las cosas se vuelven todavía más complicadas cuando este concepto se combina con otros igualmente intuitivos, como *poder* y *sociedad civil*. La existencia de diversos paradigmas en las ciencias sociales contribuye a los diferentes significados del término, y no es extraño encontrar un autor enrolado en un paradigma que adopte un concepto de Estado de otro paradigma. No es fácil salir de este laberinto semántico, y, por ello, es necesario que estos conceptos tan cruciales para el entendimiento de cuestiones fundamentales de las ciencias sociales se definan explícitamente.

Aquí, el intento es presentar, en primer lugar, el menú de opciones teóricas que conceptualizan el Estado. En segundo lugar, presentaré y fundamentaré un enfoque que tiene raíces en algunos de los conceptos fundamentales que serán analizados y se basan en mi interés de una alternativa de conceptualización que sea útil o fructífera para el entendimiento de las políticas públicas como productos del Estado. Hasta este punto, intento bucear en la respuesta a la pregunta sobre qué es el Estado; es decir, intento describir su anatomía. La pregunta qué hace el Estado o la discusión sobre su fisiología no es aquí la preocupación central. Sin embargo, por último, introduciré algunas nociones sobre las funciones estatales, y los objetivos y fines del Estado tal como se expresan en las políticas públicas.

## **1. Conceptos de Estado**

El objetivo de este apartado es volver explícitos los diferentes modos en los que el Estado puede conceptualizarse. Al examinar algunos de los autores clásicos del campo de la teoría política, encontramos dos concepciones: a) como una asociación o comunidad en un territorio dado, incluyendo una institución de gobierno; b) como una dimensión de la sociedad, opuesta a otras dimensiones sociales.

El primer concepto incluye la teoría del contrato social y el pensamiento de Max Weber, por lo que ofrece dos variantes de Estado como asociación. El segundo concepto es presentado por Hegel y por Marx, y también tiene dos enfoques diferentes del Estado como dimensión social opuesto a otras dimensiones.

La mayoría de los autores clásicos usó una de esas nociones de manera consistente. Sin embargo, algunos de ellos y otros tendieron a mezclar concepciones diferentes. De esta manera, nos enfrentamos con un rompecabezas semántico.

### **1.1 El Estado como asociación o comunidad**

Aquí el concepto de Estado se torna coextensivo al concepto de sociedad. En otras palabras, las sociedades, en algún punto de su desarrollo histórico, existen

como tales, solamente en forma de Estados. Para este punto de vista, el Estado abarca a los habitantes de un territorio determinado y requiere instituciones gubernamentales para proteger tal asociación de las amenazas externas y del caos interno. Esta noción admite dos variantes. Por un lado, existe la asociación vista desde abajo; esto quiere decir el Estado que emerge de un pacto entre los miembros de una comunidad humana determinada. Este enfoque adquirió su más pura formulación en las teorías del contrato social. Por otro lado, hay una asociación vista desde arriba, una asociación de dominación en la cual ciertos grupos controlan otros grupos dentro de un territorio determinado. El representante más importante de este enfoque es Max Weber.

### 1. 1. 1 Las teorías del contrato social

Según los teóricos más prominentes del contrato social, los individuos acuerdan crear una entidad social para vencer las desventajas de un real o hipotético estado de naturaleza. Para atender a esa meta, ejecutan un contrato por el cual se genera un estado civilizado. Después de la firma del pacto, el nuevo estado se vuelve una asociación compulsiva<sup>1</sup>. Más allá del término *Estado*, se usan otros términos para referirse al resultado del contrato social. Así, Hobbes habla de *Estado civil* o *Commonwealth*; Locke, de *sociedad política*, *sociedad civil*, *Commonwealth*, *estado de paz*, *comunidad* y *sociedad*; y Rousseau, de *estado civil*, *estado social* y *sociedad civil*. El Estado no debe ser confundido con el gobierno. Esos dos términos, sus relaciones y el estado de naturaleza son conceptualizados de diferentes maneras por esos autores.

En Hobbes, el estado de naturaleza es descrito en la conocida frase: «Fuera de los Estados civiles, hay siempre guerra de todos contra todos». Para crear un Estado

---

<sup>1</sup> Las teorías del contrato social van desde los pactos entre los soberanos y los súbditos (*pactum subjectionis*) al pacto entre los individuos (*pactum societatis*). La primera versión está sustentada principalmente en los escritos políticos del siglo XVI, y representa un esfuerzo de proveer fundamento ideológico a la limitación de los poderes de los monarcas. La segunda versión se desarrolla en la idea de *soberanía popular* que acompaña el ascenso de la burguesía. Así, en el siglo XVII, ambos contratos aparecen en los escritos de Grocio, Puffendorf y Hobbes. Más tarde, el *pactum societatis* se vuelve fundamental en Hooker y Locke. Este contrato es el único en Rousseau, quien elimina el *pactum subjectionis*.

civil capaz de superar los peligros de una situación en la cual «naturalmente, todo hombre tiene derecho a todo»; los individuos deben desistir de cualquier derecho fundamental, excepto el derecho a la vida. Es la salvaguarda de este derecho la justificación para que todos los otros derechos sean conferidos a un soberano, sea un individuo o un órgano representativo. Así, el acto de crear una sociedad o un Estado es el mismo acto de crear un gobierno: *pactum societatis* y *pactum subjectionis* son las dos caras de la misma moneda.

Esto (el bien común) es más que consentir o acordar: es una unidad real de individuos en una sola y misma persona, hecha por acuerdo entre todos los hombres, de manera tal que un hombre debería decir a los otros: «Yo autorizo y doy mi derecho de gobernar a este hombre o a esta asamblea de hombres, en la condición de que tú cedas al otro tu derecho y autorices todas sus acciones de igual manera». Eso, la multitud unida en una sola persona, es el llamado «Commonwealth» (Hobbes, 1977, p. 132).

Hobbes será un teórico fundamental del absolutismo monárquico. Ve a una Inglaterra despedazada por constantes guerras civiles y aboga por la constitución de una monarquía que se imponga a los diversos señores feudales. En cambio, no es una situación permanente de guerra lo que preocupa a Locke, pero sí la probabilidad de interferencia de ciertos individuos en los derechos de los otros. El estado de naturaleza no es presocial porque, en él, los individuos son guiados por la ley natural:

El estado de naturaleza tiene una ley natural para gobernarlo y que obliga a todos. Y la razón, que es esa ley, enseña a toda la humanidad que quiera consultarla, que, siendo todos iguales e independientes, nadie debe perjudicar al otro en su vida, salud, libertad o propiedad (Locke, 1960, cap. 2, párr. 6).

En el estado de naturaleza, cualquier individuo tiene el derecho de castigar toda ofensa que pueda amenazar sus derechos. Es la injusticia proveniente del hecho de que el individuo es simultáneamente juez y acusador lo que torna al contrato social necesario. Así, cuando los individuos concuerdan en desistir de su derecho de castigar a los transgresores —un derecho que tienen en virtud de la ley natural— y establecen un árbitro, es cuando ellos crean una sociedad civil o un Estado:

Por lo tanto, en cualquier lugar en que hubiera un número de hombres unidos en una sociedad que renuncie al Poder Ejecutivo que la ley natural le otorga a cualquiera y lo entregue al conjunto, ahí y solamente ahí existe una sociedad civil o política (Locke, 1960, cap. 19, párr. 220).

Los individuos no desisten de ninguno de sus derechos fundamentales. Apenas acuerdan en poner límites a sus propias esferas de acción. Por esa razón, la burguesía ascendente tiene una base teórica para su ataque al absolutismo y para la creación de una sociedad a su propia imagen.

En Locke, el contrato para crear una sociedad —en la cual es necesaria la unanimidad— es diferente de aquel que crea un gobierno —en el cual una mayoría decide—. El *pactum societatis* es el fundamental, y su ruptura significa un retorno al estado de naturaleza. Por otro lado, el gobierno surgido del *pactum subjectionis* puede ser cambiado sin alterar el Estado civil.

Para Rousseau, ni un estado permanente de guerra entre individuos ni la probabilidad de excesos en el comportamiento de estos son características que definen el estado de naturaleza. Él sintetiza su idea de estado de naturaleza en un estado de inocencia. No le atribuye a ese estado una verdadera vida histórica; es apenas un truco conceptual para entender, por contraste, el Estado que surge del contrato social. El surgimiento del Estado proporciona a los individuos un camino de autorrealización, y ese Estado civil es una comunidad real y no formal:

Si eliminamos del cuerpo social lo que no pertenece a su esencia, descubriremos que este se reduce a los siguientes términos: «Cada uno de nosotros pone a su persona y todo su poder en común debajo de la dirección suprema de la voluntad general, y, en nuestra capacidad colectiva, recibimos a cada miembro como una parte indivisible del todo». Inmediatamente, en lugar de personalidad individual de cada parte contratante, ese acto de asociación crea un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como los que constituyen la asamblea de electores y recibiendo de ese acto su unidad, su identidad comunitaria, su vida y su voluntad. Esa persona pública, así formada por la unión de todas las personas, antiguamente tenía el nombre de ciudad, y ahora toma el de

República o cuerpo político; es llamado por sus miembros Estado cuando es pasivo; soberano cuando es activo; y poder cuando comparado con otros como él (Rousseau, 1950, libro 1, cap. 6).

En Rousseau, la soberanía reside siempre en el pueblo. Ella no se transfiere: es siempre delegada a los funcionarios autorizados que están totalmente sujetos a la voluntad general. Su teoría radical de la democracia directa establece límites claros a la actividad de los delegados del pueblo. No hay un segundo contrato, no hay un *pactum subjectionis*:

Los miembros de ese cuerpo (gobierno) son llamados magistrados o reyes, es decir, gobernantes..., y el cuerpo general lleva el nombre de príncipe. Tienen mucha razón aquellos que sostienen que no es un contrato en absoluto el acto por el cual un pueblo se somete a un príncipe. Es sola y simplemente una comisión, un empleo, en el cual los gobernantes, meros funcionarios del Soberano, ejercen en su nombre el poder del que él los hizo depositarios. Ese poder puede ser limitado, modificado o recuperado a voluntad, porque la alienación de tal derecho es incompatible con la naturaleza del cuerpo social y contraria al objetivo de la asociación (Rousseau, 1950, libro 3, cap. 1).

### 1. 1. 2 El concepto de Estado según Max Weber

Para comprender la noción de *Estado* de Weber, deben introducirse otros conceptos. El punto de partida es su concepto de *dominación*. La existencia de la dominación o la «probabilidad de que una orden con un contenido específico sea obedecida por un grupo dado de personas... no implica necesariamente la existencia de un órgano administrativo o ni siquiera la existencia de una organización». Weber agrega inmediatamente que «es, no obstante, poco común encontrarla (la dominación) desvinculada de al menos una de ellas». En otras palabras, a pesar de que la dominación «depende solamente de la presencia real de una persona dando órdenes a los otros con éxito» (Weber, 1968, pp. 53-54), esto es muy difícil de encontrar fuera de las organizaciones de gobierno, que casi siempre implican la existencia de un órgano administrativo:

Una organización que posee un órgano administrativo está siempre, en algún grado, basada en la dominación. Pero el concepto es relativo. Por lo general, una organización que gobierna eficientemente es también una organización administrativa (Weber, 1968, p. 53).

A partir de ese punto, Weber evoluciona hacia un concepto de *Estado*:

Una organización gobernante será llamada «política» en la medida en que su existencia y orden sean continuamente salvaguardados dentro de un territorio determinado por la amenaza de la aplicación de la fuerza física por parte de un órgano administrativo. Una organización política compulsiva con operación continua será llamada «Estado» en la medida que su órgano administrativo ostente para sí el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden (Weber, 1968, p. 54).

Según Weber, el Estado como una asociación política debe ser definido en términos de sus medios más que de sus fines. A pesar de que el uso de la fuerza no es el único medio del que dispone el Estado, constituye su método particular. Mientras tanto, como el uso de la fuerza, en tanto legítimo, no se limita a las organizaciones políticas, es necesario otro elemento básico para definir el Estado, esto es, la territorialidad.

Puede verse en los escritos de Weber que, históricamente, las organizaciones políticas emergieron de la transición entre los tipos de dominación patriarcal y patrimonial.

La gerontocracia y el patriarcalismo primario son los tipos más elementales de dominación tradicional, donde el señor no tiene un órgano administrativo personal ... Aquí, el señor es todavía muy dependiente de la disposición de los miembros en cumplir sus órdenes, ya que él no tiene una maquinaria para garantizarlas. Por esa razón, los miembros todavía no son realmente súbditos... El patrimonialismo y, en un caso extremo, el sultanato, tienden a aparecer cuando la dominación tradicional desarrolla una fuerza administrativa y militar que son instrumentos puramente personales del señor. Solamente entonces los miembros del grupo son tratados como súbditos (Weber, 1968, p. 231).

El tipo de dominación implícita en el fenómeno del Estado también requiere el control del gobernante sobre el órgano ejecutivo y sobre los instrumentos materiales de administración. Sin embargo, debe hacerse una importante distinción: «Todos los Estados deben ser clasificados según descansen o no, en el principio de posesión real por los funcionarios de los medios de administración (dinero, edificios, materiales de guerra, etc.). Ese elemento da origen a la distinción entre “estamentos” o “Estados”». En el caso del estamento, los medios de administración son «autónomamente controlados, total o parcialmente, por el órgano administrativo dependiente» (por ejemplo, los vasallos en la asociación feudal). En otras palabras, «el señor gobierna con la ayuda de una aristocracia autónoma y así divide su dominación con ella». En el caso del Estado, los medios de administración están bajo el control del señor, con el apoyo de un cuerpo de auxiliares. Es solamente en el Estado moderno que «la separación del staff administrativo de los medios materiales de la organización está concluida» (Weber, 1967, pp. 81-82). Propiamente hablando, el Estado es, en el pensamiento de Weber, el Estado moderno; la organización política que surgió en el último período medieval en Europa y caracterizada principalmente por la presencia de ejércitos permanentes, el crecimiento de la burocracia y el desarrollo de las finanzas públicas.

Recapitulando, Weber considera el Estado como un tipo particular de organización social, caracterizada por el elemento de la territorialidad y por la existencia de un órgano administrativo que monopoliza el uso legítimo de la violencia física.

El Estado como asociación política, surja desde abajo (teorías del contrato social) o desde arriba (Weber), es la forma en la cual la sociedad existe en una determinada etapa de desarrollo de la humanidad. El Estado también incluye una institución de gobierno; así, Estado y gobierno no son idénticos, según este enfoque.

## **1. 2 El Estado como dimensión social**

En cambio, si el Estado no coincide más con la sociedad, se vuelve una esfera o dimensión social diferente de otras esferas sociales. Y es en este enfoque de Estado que la diáda sociedad civil-Estado se torna significativa. Hegel y Marx representan las variantes principales de esta concepción de Estado. En Hegel, es una dimensión abstracta, mientras que, en los pensadores clásicos marxistas,

adquiere el significado de un aparato de gobierno y coerción separado de la sociedad civil.

### 1. 2. 1 La visión de Hegel

Esta noción alcanza desarrollo completo en la obra de Hegel. El concepto de sociedad civil usado por las teorías del contrato social para designar la sociedad que surge del estado de naturaleza a través de un contrato adquiere un nuevo sentido en los trabajos de Hegel. La sociedad civil es contrapuesta al Estado y a la familia, y estas tres esferas se vuelven los tres momentos de la vida ética. Las razones para este cambio en el significado deben encontrarse en las nuevas realidades que surgieron en el ascenso del capitalismo ante las cuales Hegel reaccionó de manera crítica. Estas nuevas realidades eran:

*Individualismo.* Con el ascenso del comercio y la industria burgueses, el individuo se volvió cada vez más preocupado por sus intereses privados. Así, el interés particular fue acentuado y opuesto, por un lado, a los intereses particulares de otros individuos y, por otro lado, al interés común. Debido a la necesidad de atender al interés común y así evitar una completa fragmentación de la sociedad, la diferenciación entre lo público y lo privado se convirtió en una característica de la sociedad moderna. Como resalta Hegel, la creación de la sociedad civil es el logro del mundo moderno. Esta sociedad civil no existió en el pasado.

En el Estado de la antigüedad, el fin subjetivo simplemente coincidía con la voluntad del Estado. En los tiempos modernos, en tanto, reivindicamos el juicio privado, el deseo privado y la conciencia privada. Los antiguos no tenían nada de esto en el sentido moderno; lo fundamental para ellos era la voluntad del Estado (Hegel, 1977, p. 261).

*Desigualdad.* La dinámica del mercado tiende a aumentar las diferencias en riqueza colocando a las masas en peligro de hambruna. Como indica Avineri citando a Hegel:

Este poder condena a una multitud a una vida dura, la apatía en el trabajo y pobreza para que los otros puedan amasar fortunas (Avineri, 1972, p. 96).

Estas realidades llevaron a Hegel a establecer una nueva noción de *sociedad civil*. Lo que Hobbes vio en el estado de naturaleza, o sea, *bellum omnium contra omnes* (la guerra de todos contra todos), es exactamente lo que Hegel ve en la sociedad civil de la tradición de la ley natural (Locke, Hooker); un reino de la competencia, de hombres hostiles a los otros hombres, la primacía de lo particular, del interés privado. Hegel es explícito en referencia a ello:

En la sociedad civil, cada miembro es su propio fin, el resto no es nada para él... Los individuos en su capacidad de ciudadanos, en este estado de sociedad civil, son personas privadas cuyos fines son sus propios intereses... La sociedad civil es el campo de la batalla donde el interés privado individual de cada uno se enfrenta con los intereses de los otros (Hegel, 1977, pp. 182, 197 y 289).

No obstante, en el pensamiento de Hegel, la sociedad civil no debe ser confundida con el Estado como aparece en las teorías de la ley natural:

Si el Estado es representado como una unidad de personas diferentes, como una unidad que es solamente una sociedad, entonces se habla apenas de sociedad civil (Hegel, 1977, p. 182).

Por el contrario, el Estado es la «realización de la idea ética», el momento de la universalidad, de lo común, donde la atomización y la fragmentación de la sociedad civil es trascendida, donde los hombres se unen en un solo cuerpo. El Estado es el momento supremo de la vida ética, donde lo universal y lo particular se reconcilian, donde reinan la solidaridad y la comunidad, donde el hombre está dispuesto a sacrificarse por el bien de los otros. Sin embargo, se debe mencionar que el Estado no excluye a la sociedad civil:

Los intereses particulares no deben, de hecho, ser puestos de lado o completamente suprimidos; por el contrario, deben ser puestos en correspondencia con los intereses universales y, de ese modo, tanto los particulares como los universales son mantenidos (Hegel, 1977, p. 261).

La sociedad civil es también un momento de la vida ética: el Estado contiene y trasciende a la sociedad civil:

El Estado es real, y su realidad consiste en esto: el interés del todo es realizado a través de objetivos particulares (Hegel, 1977, p. 283).

De esta forma, el Estado incluye al individualismo y lo trasciende. Esto requiere una clase de personas devotas del interés público, la *clase universal*, los funcionarios del Estado:

La clase universal, o más precisamente, la clase de los servidores civiles debe, puramente en virtud de su carácter universal, tener a lo universal como objetivo de su actividad esencial (Hegel, 1977, p. 303).

Además de ello, la pobreza será aliviada a través de la *intervención* de la clase universal para mitigar las consecuencias de la sociedad civil. De esta manera, Hegel establece un precedente interesante para las teorías del estado de bienestar:

El gobierno tiene una tarea primordial de actuar contra la desigualdad y la destrucción general proveniente de ella. Esto puede ser hecho directamente haciendo difícil la adquisición de altas ganancias; y cuando (el gobierno) abandona una parte de esa clase al trabajo mecánico e industrial y la deja en su dura situación, debe, sin embargo, preservar a toda esta clase en algún tipo de condición viable (Avineri, 1972, p. 100).

Con Hegel, el concepto de *Estado* pierde la referencia más inmediata que tenía en la primera noción —el Estado como una asociación—. El Estado no es el gobierno, pero sí una dimensión altamente abstracta de la sociedad.

### 1. 2. 2 Marx y el Estado como aparato de gobierno

Otra noción que ve el Estado como una dimensión social es la inspirada por Marx. Como en la noción hegeliana, el Estado no coincide con el concepto de sociedad. Difiere de ella en el sentido que el Estado no es una dimensión social abstracta, pero sí una institución concreta, separada del resto de la sociedad. Y en esta noción es donde conceptos como el de *autonomía del Estado* o el de *intervención del Estado* son significativos.

Este es el punto de vista sustentado por el pensamiento marxista clásico (Marx, Engels, Lenin). Los primeros escritos de Marx contienen una crítica al concepto de *Estado* de Hegel. Para él, la teoría del Estado contenida en la *Filosofía del Derecho* es una ilusión idealista, una abstracción. El Estado como lo universal que trasciende a la sociedad civil es apenas un mito. No puede haber tal cosa mientras en la base real de la sociedad (sociedad civil) persiste la desigualdad. El Estado político es una ilusión porque la igualdad formal del ciudadano coexiste con el hecho de que la sociedad está basada en la desigualdad socioeconómica de sus miembros.

Hegel observó que la separación entre el Estado y la sociedad civil fue un producto moderno. Para Marx, el verdadero producto moderno fue la abstracción de esos dos términos:

La abstracción del Estado no nació antes de los tiempos modernos. La abstracción del Estado político es un producto moderno (Marx, 1975, p. 90).

Sin embargo, según Marx, decir que el Estado es una abstracción no quiere decir que sea irreal. Los principios de la Revolución Francesa son formales y abstractos, pero tienen una existencia que la ley les confiere. La emancipación humana, no obstante, tiene la intención de eliminar esa abstracción:

Solamente cuando el hombre individual, real, absorbe al ciudadano abstracto en el mismo y como individuo se vuelve un «ser-especie» en su vida empírica, en el trabajo individual y en las relaciones personales, solamente cuando el hombre reconozca y organice sus fuerzas propias como fuerzas sociales, de tal modo que la fuerza social no sea separada de él en la forma política, solo entonces será concluida la emancipación humana (Marx, 1975, p. 234).

En los primeros escritos de Marx, está la noción de que esta comunidad política abstracta desaparece cuando la igualdad y la cooperación reinan en la sociedad. Allí no habrá ni un Estado formal ni una sociedad civil; los intereses privados y públicos serán los mismos.

Esta discusión ha presentado hasta ahora la crítica de Marx al concepto de *Estado* en Hegel (ver Mc Govern, 1970), pero el concepto marxista de *Estado* evoluciona hacia la idea de una organización que se diferencia de la sociedad. En *Crítica a la Filosofía del Derecho de Hegel*, esta noción ya está presente:

Los representantes de la sociedad civil constituyen una «asamblea», y es solo en esta asamblea que la existencia de la voluntad política de la sociedad civil se torna real. La separación de Estado y sociedad civil toma la forma de separación que existe entre los representantes y sus electores. La sociedad simplemente delega elementos propios para transformarlos en su existencia política. Existe allí una contradicción duplicada: 1) una contradicción formal. Los representantes de la sociedad civil son una sociedad que no está vinculada a sus electores por ninguna «instrucción» o comisión. Tiene una autoridad formal, pero, en cuanto se vuelva real, dejan de ser autorizados. Deberían ser representantes, pero no lo son; 2) una contradicción material. Con respecto a sus intereses reales. Pero, sobre este último, aquí se da lo inverso. Ellos tienen autoridad como representantes de los asuntos públicos, mientras que, en la realidad, representan intereses particulares (Marx, 1975, pp. 193-194).

Desde ese punto en adelante, el Estado se vuelve una institución de gobierno separada del resto de la sociedad que será la visión del Marx maduro. Es interesante notar que las dos nociones de *desvanecimiento* del Estado pueden extraerse del pensamiento de Marx: a) cuando la sociedad se vuelve libre e igualitaria, no habrá necesidad entonces de una comunidad política abstracta; es esta abstracción que desaparece; b) cuando el Estado se conceptualiza como un órgano gubernamental separado, entonces significa

convertir el Estado de un órgano superpuesto a la sociedad en un órgano completamente subordinado a ella (Marx, 1972).

Engels y Lenin desarrollaron más sistemáticamente la noción de *Estado* como un órgano separado de la sociedad. Ellos lo adjudicaron a todos los tipos de sociedades de clase. Engels afirmó en el *Origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado* que este fue un producto de la división de la sociedad en

clases sociales y surgió «de la necesidad de controlar el antagonismo de clases». Sin embargo, esta institución que se separa de la sociedad y se opone a ella es «en absoluto un poder insertado por la fuerza en la sociedad». Parece estar sobre la sociedad, pero, en todas las ocasiones, es «exclusivamente el Estado de la clase gobernante y, en todos los casos, continúa siendo esencialmente una máquina para someter a las clases explotadas y oprimidas», o «el Estado es una organización de la clase dominante para su protección contra la clase dominada». Esa máquina —que Engels también llama *poder público* o *poder del Estado*— «consiste no solamente en el personal armado, sino también en materiales, accesorios, prisiones e instituciones de represión de todos los tipos». Finalmente, Engels argumenta que el Estado, esa institución de gobierno y represión, que teniendo origen histórico en las sociedades de clase, no va a durar para siempre: «La sociedad que organice la producción en base a una asociación libre e igualitaria de los productores colocará todo el engranaje del Estado donde este pertenece: en el museo de antigüedades, al lado de la rueda de hilar y del hacha de bronce» (Engels, 1972, pp. 652-653, 655 y 657).

En *El Estado y la Revolución*, siguiendo en parte las ideas de Engels citadas, Lenin explicitó que el Estado es «un órgano de dominación de clase... creado por la clase dominante», un «instrumento para la explotación de la clase oprimida», siendo la burocracia y el ejército permanente «las dos instituciones más características de esa máquina del Estado» (Lenin, 1968, pp. 186, 189, 191 y 200).

En suma, para Marx, el Estado es básicamente un órgano separado de la sociedad. Este órgano fue descrito más en detalle por Engels y Lenin, quienes sostienen que el Estado es idéntico a las instituciones gubernamentales, administrativas y coercitivas de la sociedad. En este punto, solo la pertenencia o no de los súbditos al Estado y la territorialidad separan a Marx de Weber.

### 1.3 El concepto de Estado y el uso ambiguo

A pesar de que la mayoría de los teóricos importantes ha usado alguno de estos conceptos de Estado más o menos consistentemente, otros utilizaron más de uno, y no siempre es fácil entender a cuál se están refiriendo. Por ejemplo, Engels

—que sustenta la concepción marxista de Estado— algunas veces usa el término para indicar un agregado humano, una sociedad. Él nos dice: «Él (el poder público) se vuelve más fuerte, en la proporción que el antagonismo de clase dentro del Estado se vuelve más agudo y en la medida que los Estados adyacentes se vuelven mayores y más poblados». Afirmar también que «este poder público existe en todos los estados». En estos pasajes, Engels (1972, pp. 652-653) usa el término para significar *sociedad*, de otro modo, los estados adyacentes que se vuelven más poblados no tendrían sentido. Además de ello, el poder público, el engranaje de la opresión, que fue también llamado *Estado o poder estatal*, se refiere al aparato de gobierno y coerción, distinto de la sociedad. Esta laxitud en el uso del término *Estado* no es algo infrecuente en otros autores importantes.

Otro ejemplo es Antonio Gramsci. Como demuestra Perry Anderson (1976), en un excelente análisis del trabajo de ese autor, el marxista italiano cambia diversas veces el significado de *Estado* en sus escritos. Algunas veces abarca a la sociedad civil; otras se opone a ella, y hasta incluso, por momentos, ambos son idénticos.

Cierta literatura antropológica también oscila entre ambos conceptos. Lawrence Krader (1968) piensa que el hecho de que el Estado haya aparecido a partir de una diferenciación inicial dentro de una determinada sociedad debe ser tenido en cuenta como un camino de formación de aquel. En otras palabras, surge una diferenciación entre el señor y el súbdito cuando algunos grupos comienzan a adquirir recursos que le proporcionan la dominación sobre otros grupos. De acuerdo con Krader, el antiguo Egipto es un ejemplo de este tipo de desarrollo.

Pero la ambigüedad está claramente ilustrada en el trabajo de Krader donde el concepto de *Estado* oscila entre el Estado como organización gubernamental y el Estado como asociación política en un territorio determinado sobre el cual el gobierno ejerce su dominación. El problema surge cuando se tiene que explicitar si los súbditos son parte o no del Estado. Si ellos lo son, el Estado es la asociación política que incluye un aparato de gobierno. Como afirma Krader en un pasaje:

Si ustedes quisieran saber qué es un Estado, miren a su alrededor. El mundo está dividido en unidades políticas bien definidas, cuyos límites son objeto de preocupación constante; negociaciones internacionales, defensa militar,

etc. El Estado es la autoridad central (reino, presidencia) ejercida sobre un pueblo dentro de un territorio establecido (Krader, 1968, p. 3).

Pero Krader también piensa que el Estado es el gobierno:

El Estado no es una cosa independiente, pero es una institución de la sociedad en la cual el poder político está concentrado y monopolizado... El Estado es una institución política que definimos como una institución de gobierno... El Estado es una institución de la sociedad, un órgano de la ley central... El Estado es una institución que unifica, defiende y controla la sociedad explícitamente (Krader 1968, cap. 4).

La ambigüedad de este tipo de abordaje es, en última instancia, una ilustración de las tensiones entre las nociones de Estado weberiana y marxista. Si los súbditos son parte del Estado, estamos con Weber; si los súbditos no son parte de aquel, nos encontramos con Marx. Ambas nociones, sin embargo, son complementarias; no hay asociación política sin instituciones gubernamentales, y estas no existen sin personas sobre las cuales ejercer las competencias gubernamentales en un territorio dado.

## **2. Un enfoque sobre el Estado y la política pública**

Los conceptos de *Estado* desarrollados anteriormente constituyen el menú de opciones básicas, ya que la gran mayoría —por no decir la totalidad— de las definiciones que pueden encontrarse en la literatura remontan a alguna de ellas. No hay conceptos mejores que otros; ellos provienen de paradigmas teóricos diferentes y designan con el mismo vocablo fenómenos también diferentes. Pero, obviamente, esto tiene consecuencias. Si, por ejemplo, hablo de *intervencionismo estatal*, no estoy adhiriendo a la noción de *Estado* como asociación, sino como dimensión opuesta a la sociedad civil y, por ende, opero en el marco de la segunda noción. Por este motivo, en adelante, trabajaré sobre la explicitación de un concepto que me parece apto para el análisis de las políticas estatales o públicas.

En mi propuesta, el término *Estado* se referirá a las instituciones de gobierno, administración y coerción de la sociedad. De esta forma, parto de la corriente

hegeliano-marxista donde Estado se diferencia de sociedad civil y adopto la visión weberiana donde quien domina –gobierna– lo hace con auxilio de un aparato administrativo y una fuerza coercitiva; cuando estos requisitos no están presentes, hablamos de *formas preestatales de dominación o patriarcales*, en términos de Weber. Así, en este planteo, el Estado weberiano queda desprovisto del concepto de *territorialidad*. O sea, desde mi punto de vista, el Estado es una asociación –organización– de dominación que no incluye a los sujetos. Por lo tanto, lo que el concepto weberiano o contractualista designa como *Estado* es, en realidad, lo que entiendo por *sociedad*.

El término *sociedad* se utilizará en este trabajo para designar a la asociación humana dentro de un territorio determinado sobre la cual el Estado ejerce sus capacidades regentes, administrativas y coercitivas. El término *sociedad civil* se referirá a todos los individuos e instituciones de la sociedad que no pertenecen a dichas organizaciones. De esta manera, Estado y sociedad civil son los componentes elementales de una sociedad.

Indaguemos en el concepto de *sociedad*. Desde la antigüedad y en diversas culturas, ha existido la percepción de que algunos individuos o grupos están *por encima* de otros. Esto significa que los individuos o grupos ocupan diferentes posiciones sociales determinadas por el acceso diferencial a la riqueza, el estatus o el poder. Clase, estrato, sector, casta, estamento han sido conceptos que intentan expresar diferenciaciones sociales basadas en factores económicos, religiosos, étnicos, políticos o jurídicos. Entre ellos, el concepto de *clase social*, que enfatiza el factor económico, tiene especial relevancia para las sociedades capitalistas en las que la diferenciación social adquiere principalmente una forma económica. Sin embargo, decir que el factor económico es determinante en la definición de la clase social no es suficiente. El problema es encontrar criterios relevantes a la hora de definir el término. Para los propósitos de este trabajo, el criterio central es la forma en que los individuos se insertan en el proceso productivo y cómo se apropian del producto social. Por tanto, el concepto de *clase social* se refiere, fundamentalmente, a la división del trabajo en la sociedad<sup>2</sup>. Este es el ámbito de la sociedad civil.

---

<sup>2</sup> Que privilegie un análisis de la sociedad en términos de clases sociales no descarta la validez de otras formas de segmentación social, como castas o afiliaciones religiosas, ni la complejidad de agrupaciones sociales donde se entremezclan varios criterios de diferenciación social.

## 2. 1 Clases y fuerzas sociales de la sociedad civil

En el análisis de cualquier sociedad dada, el concepto de *clase* así definido solo sirve como una guía general para identificar las características estructurales más específicas de esta sociedad. Como ejemplo, en *El Capital*, Marx define a los terratenientes, la burguesía y el proletariado como las clases genuinas del modo capitalista de producción. Sin embargo, a menos que sea en un período bastante largo del tiempo, estos conceptos pueden perder su poder descriptivo o explicativo cuando un momento histórico específico es objeto de análisis. Así, en un nivel inferior de abstracción deben introducirse otros criterios, como hace el propio Marx. Por ejemplo, la burguesía puede diferenciarse según el tipo —industrial, financiera o comercial— o la magnitud de capital poseído —grande, mediana y pequeña—. También puede distinguirse la burguesía exportadora de la que trabaja para el mercado interno y la clase obrera en el sector monopólico de la del sector competitivo. Incluso puede desglosarse un sector de la burguesía —es decir, industrial— según el tipo de actividad que se lleva a cabo.

Además, en una sociedad dada, las clases y sus subclases presentan configuraciones diferentes a otras sociedades. Esto se debe a que, en la formación y características de las clases, intervienen otros elementos, como el nivel de desarrollo alcanzado por una determinada sociedad, la forma de desarrollo, las características del Estado, el nivel de organización política de la sociedad civil y el desarrollo cultural. En resumen, una estructura de clases definida en el nivel más alto de abstracción da los parámetros fundamentales para el análisis histórico, pero, cuanto más específica es la coyuntura bajo estudio, más es necesario desagregar el concepto de *clase* utilizando los criterios sugeridos por la teoría, pero también por las circunstancias históricas que rodean la coyuntura.

Como dije, una clase social es un determinado conjunto de individuos que comparten la misma situación en relación con su posición en la estructura socioeconómica. Pero una clase social no es por definición una fuerza social. Llega a serlo cuando desarrolla intereses comunes y formas organizativas para defender y satisfacer esos intereses; es decir, cuando busca alcanzar determinados fines, como control o influencia en el aparato estatal y sus políticas, entre otros. Por ejemplo, los trabajadores rurales constituyen un sector de la clase

trabajadora, pero, desde el punto de vista político, este grupo solo se convierte en una fuerza social cuando desarrolla organizaciones, como sindicatos, movimientos o partidos, y cierto grado de conciencia de grupo. De lo contrario, constituyen solo un *dato socioeconómico*.

Las clases sociales no son organizaciones —entidades sociales orientadas a objetivos— aunque estas últimas están formadas por miembros de clases sociales. Esto introduce el tema de la representatividad, un tema complejo que no voy a abordar. No obstante, debo advertir que aquí todas las opciones son posibles. Una fuerza social puede representar una clase social o más de una. Más de una fuerza social puede representar la misma clase social, y también pueden existir fuerzas sociales que no representan a clase alguna y constituyen solo una estructura burocrática. Un trabajo muy esclarecedor de la relación entre clases sociales y fuerzas sociales es *El 18 Brumario de Luis Bonaparte* (Marx, 2011). En este trabajo, Marx va desentrañando la relación entre las diversas clases y fracciones de clase de la sociedad francesa y las fuerzas sociales que las representan<sup>3</sup>.

Una vez descripta la sociedad civil, es el turno de analizar el Estado.

## 2. 2 Organizaciones estatales

El Estado es un conjunto de organizaciones sociales; específicamente, organizaciones gubernamentales, administrativas y coercitivas. ¿Qué son ellas?

Las instituciones gubernamentales son aquellas capaces de establecer el conjunto de reglas y políticas más amplias y comprehensivas para toda una sociedad —es decir, los miembros de las clases sociales y cualquier tipo de organización social existente dentro de un territorio—. En este sentido, como dije,

---

<sup>3</sup> A los fines expositivos, en este trabajo, he privilegiado la estructura en clases de la sociedad y las fuerzas sociales que las representan. Sin embargo, otras categorías sociales basadas no ya en criterios socioeconómicos también tienen expresión a través de fuerzas sociales. Me refiero a sectores que se identifican por características étnicas o religiosas, entre otras, o en combinaciones de ellas.

la territorialidad no es una característica del Estado, sino de la sociedad a la que el Estado pertenece. Las instituciones gubernamentales tienen la capacidad de dictar normas y decidir políticas, y de hacerlas cumplir de forma obligatoria para los miembros de la sociedad. Para ello, dispone de instituciones coercitivas con un monopolio casi completo de la coerción física. Las instituciones administrativas son las encargadas de elaborar e implementar las normas y políticas surgidas de las organizaciones gubernamentales.

Es difícil hacer una distinción clara entre las instituciones administrativas y las que gobiernan. Sin embargo, dado que la característica central de las instituciones gubernamentales se ha definido como la capacidad de establecer reglas y políticas de la más diversa naturaleza, vinculantes para toda la sociedad, solo a aquellas instituciones que reúnan esta característica se les aplicará específicamente el término *institución gobernante*.

Las organizaciones estatales están estructuradas vertical —jerarquía— y horizontalmente —esfera de competencia—. Así, el Estado no es un todo unitario ni un mero agregado de organizaciones. El orden jerárquico le da cierta unidad, mientras que las diferentes esferas de competencia, diversidad. Por supuesto, pueden surgir conflictos entre las organizaciones del Estado, pero esos conflictos no tienen un carácter permanente. De lo contrario, el Estado se destruiría a sí mismo, y esto es poco común. La destrucción del Estado normalmente se produce debido a una guerra externa.

El monarca de las sociedades feudales de la Europa medieval tenía muy pocos derechos de dominación; en esencia, tenía que compartir su autoridad con los estamentos —clero y nobleza—, que ejercían una dominación más directa sobre la población. Así, el poder del rey medieval fue limitado, internamente, por los poderes feudales locales y, externamente, por la Iglesia y el Emperador. Además, los reclamos competitivos de los reyes medievales provocaron conflictos sistemáticos entre ellos. Como señala Charles Tilly, construir sociedades nacionales en gran parte de Europa significó absorber numerosas unidades políticas que ya ejercían importantes pretensiones de soberanía —ciudades libres, principados, obispados—;

La inmensa mayoría de las unidades políticas que, en el año 1500, luchaban por la autonomía y el poder desaparecieron en los siglos siguientes, aplastadas o absorbidas por otros Estados en ciernes (Tilly, 1975, p. 38).

Quienes forman parte de las organizaciones estatales tienen una posición de clase o un origen de clase. Dichas organizaciones pueden ser ocupadas por miembros de una determinada clase social que le da a esa organización una especie de base de clase, como la nobleza de espada —terratenientes— y la nobleza de túnica —burguesía— que ocupaban el ejército y la administración civil, respectivamente, en varios países europeos en las etapas medieval y absolutista. En etapas superiores o más avanzadas de burocratización, las propias organizaciones pueden ser la base para definir una clase específica: la clase burocrática. En el momento en que la pertenencia a las instituciones administrativas se vuelve permanente, y estas desarrollan organizaciones para expresar y defender sus intereses, ellas dejan de constituir el *asiento* para clases de la sociedad civil, y sus miembros conforman una clase burocrática. Este fenómeno asoma con fuerza en el siglo xx.

La identificación de las organizaciones gobernantes se remonta a la capacidad de dictar normas y políticas obligatorias para la sociedad, como dije anteriormente. Por ejemplo, durante el período absolutista en Europa (Anderson, 1974), la Corona fue la institución que casi monopolizó la capacidad gubernamental. Sin embargo, cabe señalar que los parlamentos europeos también se encargaron de formular normas para toda la sociedad, básicamente en lo que respecta a la fiscalidad y la declaración de guerra. En Europa occidental, ningún rey podía decretar impuestos a voluntad; cada gobernante tenía que obtener el consentimiento de estamentos especialmente reunidos para los impuestos más importantes. Estos estamentos representaban, en general, a la nobleza, el clero y la burguesía, y tales asambleas eran casi universales en toda Europa occidental: *Parlamento* en Inglaterra, *Etats généraux* en Francia, *Landtage* en Alemania, *Cortes* en Castilla y Portugal, y *Riksdag* en Suecia. Le daban *auxilium* y *consilium* al señor supremo. Por otro lado, las sociedades de Europa del Este —Prusia, Rusia— eran mucho más absolutistas que sus contrapartes occidentales. Sus gobernantes tenían capacidad para cobrar impuestos, servicio militar establecido para la nobleza y mayores capacidades legislativas.

Con el ascenso de la burguesía y la instalación de la democracia liberal, la capacidad gobernante se dispersó formalmente en muchas sociedades occidentales en las tres instituciones clásicas legislativa, ejecutiva y judicial. La capacidad de gobierno recaía en la institución que, en términos reales, formulaba esas decisiones vinculantes: el Parlamento y las altas esferas del Ejecutivo, por regla general. Sin embargo, a veces, el Parlamento ha sometido al Ejecutivo al papel de administrador —en el sistema parlamentario—; en otras ocasiones, la capacidad de gobierno ha estado más o menos equilibrada entre el Parlamento y el Ejecutivo —en los sistemas presidenciales—; en otras, el Ejecutivo ha absorbido toda la capacidad del gobierno —el caso en la mayoría de las dictaduras—.

Independientemente de cuales sean las instituciones de gobierno del Estado en una sociedad determinada, con frecuencia, son un campo de lucha de las distintas fuerzas sociales que intentan su control y el de sus políticas. Las fuerzas sociales de la sociedad civil no presionan a las instituciones gobernantes desde *afuera*; Las instituciones gobernantes y las fuerzas sociales no interactúan como dos unidades independientes. Algunas fuerzas sociales están *dentro* de las instituciones gobernantes del Estado. Por ejemplo, la corona medieval fue principalmente un campo de lucha para las diferentes familias dinásticas europeas —Habsburgo, Hohenzollern, Borbones, Tudor—. que eran grandes terratenientes por derecho propio. Las sociedades europeas que habían devenido estables y diferenciadas tras el Tratado de Westfalia en el siglo xvii fueron el resultado de la lucha entre cientos de diferentes reyes y príncipes —todos ellos terratenientes— para imponer el control de un determinado territorio y población. Además, el Parlamento inglés era la institución en la que la Corona, la nobleza, el clero y más tarde la burguesía tomaban las decisiones básicas en materia de impuestos y guerra.

Las instituciones —o burocracias— administrativas y coercitivas del Estado tienen la tarea de ejecutar y respaldar con la fuerza cuando es necesario las decisiones formuladas por las instituciones de gobierno del Estado. El problema surge cuando hay que definir las instituciones administrativas del Estado. La respuesta a este problema está relacionada con el grado de involucramiento de las instituciones gubernamentales en los diferentes temas sociales. Hasta aquí, bastará afirmar que las instituciones administrativas del Estado son las que ejecutan las políticas

de las instituciones gobernantes en un momento histórico específico. No se trata tanto de si esas instituciones son públicas o privadas, sino de hasta qué punto sus actividades son el resultado de políticas y recursos estatales.

Las instituciones que gobiernan el Estado pueden intervenir en los problemas de la sociedad, ya sea mediante la creación formal de instituciones públicas o mediante el uso de instituciones privadas. El primer camino es el más común. Respecto a la segunda alternativa, el trabajo de M. L. Weidenbaum constituye un interesante proceso de análisis del *moderno sector público* estadounidense. Habla en primer lugar de las corporaciones orientadas al gobierno, señalando que, en empresas, como General Dynamic, North American Aviation, Raytheon y Lockheed Aircraft, el Estado no es el principal cliente, sino el único. Por lo tanto, en este sentido, están tan ligadas a las demandas estatales que es difícil determinar si se trata de una empresa privada clásica o una extensión de la burocracia estatal. Además, como señala este autor

el cliente gubernamental tiene el poder de revisar y vetar las decisiones de la empresa concernientes a qué actividades desarrollar *in house* y cuáles subcontratar, qué firmas utilizar como subcontratantes, qué productos comprar a nivel nacional en lugar de importar, qué sistema interno de información financiera establecer, qué tipo de ingeniería industrial y sistema de planificación utilizar, qué tasas de salario mínimo y promedio pagar, cuántas horas extra autorizar, y así (Weidenbaum, 1969, p. 51).

Además de estas organizaciones económicas, Weidenbaum analiza las que él llama organizaciones *cuasiprivadas*. Por ejemplo, el Gobierno federal de los Estados Unidos ha fomentado la creación de organizaciones sin fines de lucro, nominalmente en el sector privado, pero que reciben la mayor parte de sus fondos del Gobierno federal. Este tipo de organización lleva a cabo importantes propósitos estatales y se han creado

como resultado de una acción legislativa o administrativa federal en Washington, y no por iniciativa de ciudadanos privados (Weidenbaum, 1969, p. 106).

Es probable que sus programas estén muy influenciados por necesidades federales y las regulaciones, y los servicios prestados a través de estas agencias tienen un precio que determina el Estado —por ejemplo, Medicare—. Por lo tanto, no se puede simplemente diferenciar entre lo *público* y lo *privado* para distinguir las instituciones del Estado de las instituciones de sociedad civil. Las *organizaciones de la sociedad civil* son aquellas instituciones sociales cuyas actividades no están determinadas por políticas de Estado y cuyos recursos materiales en su mayor parte no son provistos por este último.

Como las instituciones de gobierno del Estado, las instituciones administrativas y coercitivas pueden ser ocupadas por diversas clases sociales, o bien ser la base de una clase burocrática, que puede convertirse en una fuerza social por derecho propio. En este último caso, las instituciones de gobierno se convierten en un campo de lucha no solo para las organizaciones políticas de las clases sociales, sino también para las burocracias estatales. La idea de que estas instituciones burocráticas estén al servicio de las instituciones gobernantes del Estado surge en aquellos casos en los que la sociedad civil ejerce un control abrumador sobre las instituciones gobernantes del Estado, y las burocracias son débiles para expresar sus propios intereses. Este ha sido el caso, en gran medida, de Gran Bretaña y los Estados Unidos, aunque ello ha cambiado desde la Segunda Guerra Mundial, ya que el Estado ha ampliado su rol mediante la prestación de servicios sociales y la intervención directa en el proceso productivo. Sin embargo, en otras sociedades, como Francia, Alemania, Japón, España y la mayor parte de América Latina, las burocracias estatales tienen una larga tradición de jugar un papel clave dentro de las instituciones gubernamentales del Estado (ver Katzenstein, 1977; Shonfield 1970; Cohen, 1977; Malloy, 1977 y O'Donnell, 1978).

### **2. 3 Interrelaciones entre sociedad civil y Estado**

Nicos Poulantzas señala que el Estado ha sido sistemáticamente conceptualizado, ya sea desde un enfoque de *Estado como sujeto* o de *Estado como instrumento*. La visión de Hegel de la burocracia como clase universal refleja el primer enfoque; la visión marxista que afirma que el Estado no es más que un producto de la sociedad utilizada por la clase dominante para imponer su dominio refleja

este último enfoque. Poulantzas intenta superar esta dialéctica, pero termina adoptando una versión instrumentalista. Por ejemplo, afirma:

Los diversos órganos y poderes del Estado (ministerios y oficinas gubernamentales, ejecutivo y parlamento, ejército, poder judicial, etc.) revelan grandes contradicciones entre sí, cada uno de los cuales constituye frecuentemente la sede y el representante... en fin, la cristalización de tal o cual fracción del bloque de poder, tal o cual interés en competencia (Poulantzas, 1976).

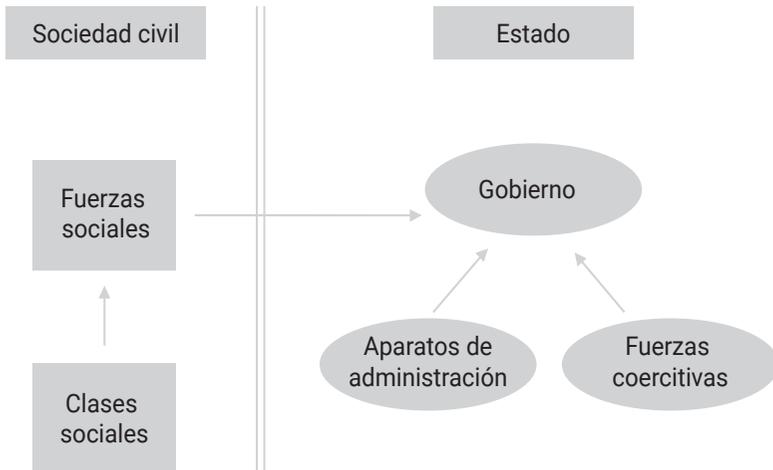
Este punto de vista no es de ningún modo erróneo, como se hará evidente más adelante. Lo errado es la creencia de Poulantzas de que se está alejando del enfoque instrumentalista. Este autor trata de fundamentar teóricamente el concepto de *autonomía del Estado* argumentando que existen varios aparatos estatales, cada uno de ellos *asientos privilegiados* para clases específicas. El conflicto dentro de cada aparato y entre ellos produce una *resultante*, que representa la autonomía del Estado. En términos reales, Poulantzas está lidiando con el tema de las múltiples dependencias del Estado antes que de su autonomía.

En lugar de rechazar los enfoques de *sujeto e instrumento*, prefiero capturar los elementos de verdad que contienen, al mismo tiempo que descartar cualquier versión simplista de estos. Como toda organización social, el Estado está permeado por los intereses de distintas fuerzas sociales y políticas, y, en su estructura y políticas, es posible identificar sus niveles de dependencia o autonomía.

En este sentido, y en cuanto a la relación entre las instituciones estatales y las clases sociales y las fuerzas sociales de la sociedad civil, existen dos modelos básicos.

El primer modelo señala que las instituciones de gobierno del Estado son un campo donde luchan y negocian las fuerzas sociales de la sociedad civil, mientras que las burocracias estatales son instrumentos de las instituciones de gobierno del Estado y están ocupadas por clases sociales de la sociedad civil.

Figura 1. Modelo 1



Fuente: Elaboración propia

Aquí hay dos situaciones posibles:

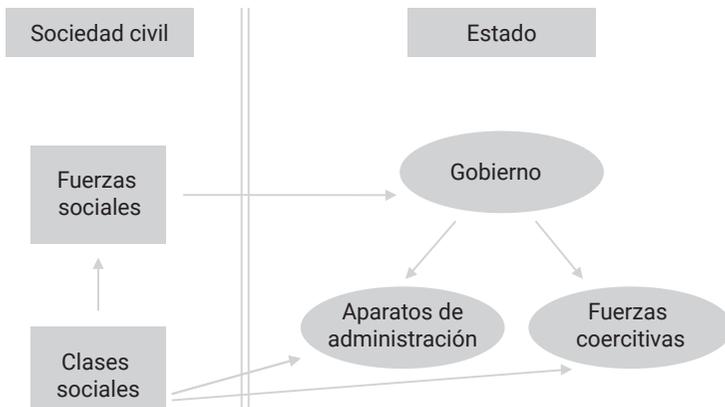
En primer lugar, las instituciones de gobierno del Estado están controladas por una fuerza política determinada de la sociedad civil, y las organizaciones burocráticas son ejecutores pasivos de las políticas de las instituciones de gobierno. En este tipo de situación, las instituciones gobernantes son un instrumento más o menos directo de tal fuerza política, y las instituciones burocráticas se convierten en el *instrumento del instrumento*. Un ejemplo de esta situación es la descrita por Marx donde el Estado era el comité ejecutivo de la burguesía en el contexto de una democracia con voto censitario en países europeos en el siglo XIX. O el Partido Autonomista Nacional en la Argentina, fuerza social que expresaba fundamentalmente una alianza de clase de terratenientes bonaerenses y comerciantes porteños que controló a discreción los tres poderes gubernamentales —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— a finales del siglo XIX y comienzo del XX (Oszlak, 1997).

En el segundo caso —más frecuente—, las instituciones gobernantes constituyen un espacio de lucha y negociación entre diferentes fuerzas políticas, y las

burocracias estatales continúan siendo una herramienta pasiva —un instrumento para la implementación de esos compromisos—. Esta es la situación de la mayoría de las democracias desarrolladas avanzado el siglo xx con la introducción del sufragio universal y que dio ingreso al gobierno del Estado a mayor variedad de fuerzas sociales. La resultante aquí no es la autonomía del Estado, sino una serie de compromisos que intentan tomar en cuenta los intereses de las diversas fuerzas políticas en juego. En su caso más extremo, esta situación implica que existe un estancamiento o ausencia de hegemonía, y las instituciones de gobierno del Estado, intentando armonizar los intereses de las diversas fuerzas sociales, normalmente terminan en la formulación de políticas contradictorias, cuando no caóticas. Esto, por supuesto, es la excepción y no la regla; resulta tan peligroso para el orden público que una determinada fuerza política eventualmente se erige y reunifica las instituciones que gobiernan el Estado, en general, por medio de la fuerza.

El segundo modelo señala que las organizaciones burocráticas tienen un grado de organización e intereses comunes lo suficientemente altos como para convertirse en una fuerza social por derecho propio. Es decir, se constituye en una fuerza social *per se* que participa en el proceso contribuyendo a forjar dichos compromisos.

**Figura 2. Modelo 2**



Fuente: Elaboración propia

Ello sucede cuando las burocracias adquieren tal grado de estabilidad que se torna una carrera profesional de vida para sus miembros y desarrollan organizaciones para expresar sus intereses —sindicatos del sector público—. Con relación a las fuerzas coercitivas, ellas son una organización con miembros que desarrollan una carrera profesional y que pueden expresar intereses por el simple hecho de controlar los medios de coerción física.

En síntesis, las instituciones de gobierno del Estado son un campo que puede estar dominado por una determinada fuerza política de la sociedad que impone sus intereses a la sociedad, o por varias fuerzas políticas diferentes de la sociedad civil, en cuyo caso los intereses particulares de cada clase están mediados por los intereses de las otras. Aquí, el gobierno del Estado se torna un instrumento parcial e indirecto para cada una de las fuerzas sociales en juego. Cuando las instituciones burocráticas del Estado se convierten en una fuerza propia, el Estado contiene tanto al *sujeto* como al *instrumento*: las instituciones de gobierno del Estado se convierten en un espacio de lucha y negociación también para la burocracia estatal. En las complejas sociedades modernas, solamente en condiciones inusuales, una sola fuerza social podrá manipular a voluntad todo el aparato del Estado. Con frecuencia, deben tenerse en cuenta los intereses de otras fuerzas.

En cuanto al Estado como *sujeto*, en algunos casos excepcionales, las burocracias asumen el gobierno excluyendo a las fuerzas sociales de la sociedad civil. Aquí es donde se encuentra un lugar para la denominada *autonomía estatal* que significa, en realidad, que las instituciones de gobierno del Estado están bajo el control de la burocracia estatal actuando como una fuerza política propia, implementando políticas que pueden diferir de los intereses de corto plazo de las fuerzas sociales más relevantes de la sociedad civil. Aquí es donde el Estado aparece como autónomo o como sujeto, pero, en realidad, sucede que el gobierno es un instrumento de sus propias burocracias. *Bonapartismo* es el término que describe esta situación, ejemplificado en *El 18 Brumario* de Marx para explicar el control del gobierno francés por el aparato militar comandado por José Bonaparte<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Un muy interesante ejemplo de bonapartismo latinoamericano es el caso del Gobierno militar de Velasco Alvarado en el Perú, surgido de un golpe en 1968. Existen varias interpretaciones sobre el origen de este golpe militar. Se dijo que expresaba los intereses de los grandes terratenientes, pero esta interpretación

Cabe señalar algunos puntos adicionales importantes: En términos estrictos, es necesario hablar de *autonomía relativa*. La autonomía del Estado no altera el orden social y, por tanto, no altera sustancialmente la situación de quienes se benefician de este orden. Solo un proceso revolucionario puede hacer que el Estado sea plenamente autónomo, pero esto da lugar a la creación de un nuevo Estado. Además, no toda toma de control de las instituciones estatales de gobierno por parte de las burocracias estatales significa autonomía del Estado. Por el contrario, en ciertas ocasiones, una fuerza social determinada de la sociedad civil impone a las burocracias estatales una toma de control del gobierno como la única forma en que puede ejercer su dominio.

En definitiva, si las burocracias estatales hacen autónomo o no el gobierno del Estado es algo que no se puede definir *a priori*. Se debe realizar un análisis histórico específico de las políticas de Estado y los intereses de las fuerzas sociales para determinar si este es el caso. ¿En qué condiciones puede el Estado volverse autónomo? Esto ocurre, normalmente, en ausencia de hegemonía entre las fuerzas sociales de la sociedad civil. En este tipo de situación inestable, en particular peligrosa para la cohesión de la sociedad, el Estado puede adquirir un alto grado de autonomía, lo que significa que las políticas de Estado son diferentes e incluso antagónicas a los intereses de corto plazo de las fuerzas sociales de la sociedad civil. El Estado puede volverse autónomo de manera más fácil con la ausencia de fuerzas sólidas en la sociedad civil y el desarrollo de un aparato burocrático altamente organizado y cohesionado con fuertes intereses corporativos.

---

debió abandonarse, ya que una de las primeras medidas fue la reforma agraria. Se argumentó también que era un instrumento del imperialismo norteamericano, hipótesis que debió dejarse de lado por la nacionalización del petróleo antes en manos norteamericanas. Otros sostuvieron que representaba a la burguesía industrial, pero la decisión de instaurar la propiedad social en las empresas desmintió esta hipótesis. Finalmente, algunos insinuaron que se trata de una experiencia de socialismo peruano, pero de un Gobierno que reprimía campesinos y obreros. En verdad, era un grupo de oficiales de la Escuela de Altos Estudios Militares del Perú, país traumatado por la pérdida de territorio en la guerra del Pacífico con Chile, que veían una sociedad desintegrada donde un enorme porcentaje de la población ni siquiera hablaba castellano. El golpe fue un intento desarrollista de esta fuerza militar, que terminó chocando contra los intereses de las principales fuerzas sociales de la sociedad peruana y que condujo a otro golpe militar, el de Morales Bermúdez, que acabó con la experiencia y puso las «cosas en su lugar».

¿Cuál sería el interés de las burocracias estatales que actúan como fuerza política? En principio, el Estado querría mantener un orden social estable, pero por razones distintas a las de las clases privilegiadas. No es la búsqueda de ganancias sino la estabilidad y el crecimiento lo que mantienen las organizaciones burocráticas como tales; ese es su interés corporativo básico. Como señala Offe:

En ausencia de acumulación, todo, y especialmente el poder del Estado, tiende a desintegrarse ... Así, todo interés que el Estado (o el personal del aparato de Estado, sus diversas ramas y agencias) pueden tener en su propia estabilidad y desarrollo solo se puede perseguir si está de acuerdo con el imperativo de mantener la acumulación (Offe, 1975).

### 3. Políticas y funciones estatales

Lo *político* es un concepto amplio que cobra sentido por la presencia del Estado e incluye, además de las instituciones estatales, las actividades orientadas a controlarlas o influenciarlas —la política—, las organizaciones que llevan a cabo dichas actividades y los productos o decisiones que surgen del aparato estatal —*políticas estatales*, también denominadas *públicas*—. Señalar que algo es político es decir que existe un conjunto de actividades humanas que pueden distinguirse analíticamente de otras —económicas, religiosas, entre otras—; claro que esto es solo un dispositivo conceptual para aislar aquellas actividades que nos interesan. Los límites no siempre son claros, y es una cuestión de investigación empírica determinar si una actividad es de hecho política o no, es decir, si una actividad está dirigida o no a controlar o influenciar al Estado y sus políticas. El mismo tipo de razonamiento puede aplicarse a las organizaciones que llevan a cabo esas actividades. En términos estrictos, la *raison d'être* de una fuerza social que denominamos política es influir o controlar el Estado. Sin embargo, otras fuerzas sociales pueden desarrollar esporádicamente actividades políticas y, para ello, se comportan, a veces, como fuerzas políticas.

¿Cómo podemos definir, entonces, qué es una política estatal o pública? La política estatal se conceptualiza como una síntesis de los intereses de las diferentes fuerzas sociales tal como se expresan al interior de las instituciones

gobernantes del Estado. En un sentido general e intuitivo, una política estatal o pública es producto del aparato del Estado. Hugo Hecló afirma que una política es un conjunto de acciones destinadas a lograr ciertos objetivos y también sostiene que la inacción debe considerarse una política siempre que sirva para implementar un objetivo determinado (Hecló, 1972).

Así, los componentes básicos de una política estatal son una decisión o conjunto de decisiones —u omisiones— traducidas en acciones —o inacciones— con la intención de lograr una meta y representan una resultante de la negociación o lucha que las fuerzas sociales de la sociedad civil y las propias burocracias estatales libran al interior de los órganos de gobierno del Estado.

Las políticas de Estado más relevantes son aquellas que se originan como respuesta a importantes problemáticas y necesidades sociales (Oszlak y O'Donnell, 1976) e intentan responder a ellas de acuerdo con las metas o fines que el Estado persigue en la formulación de sus políticas.

Las políticas estatales no responden al azar a la problemática social, sino que se dirigen a fines que pueden ser develados de acuerdo con las funciones que el Estado suele cumplir. El Estado tiene tres funciones fundamentales: (1) asegurar el orden social y la armonía; (2) crear condiciones para la acumulación de capital y el crecimiento económico y (3) obtener apoyo político.

La primera incluye entre sus principales características:

- el establecimiento de normas y procedimientos para regular la interacción social;
- la asignación de recursos materiales para mitigar resultados socioeconómicos negativos, como el desempleo o la desigualdad;
- el desarrollo de un universo simbólico que hace que la sociedad sea aceptable para sus miembros y refuerce el sentido de unidad social;
- y la prevención, reducción o eliminación de conflictos, incluyendo la represión en caso extremo, especialmente en aquellos que puedan representar una amenaza para la estabilidad social.

La segunda función es básicamente económica y supone

- la implementación de un marco jurídico para facilitar la acumulación de capital;
- la construcción de una infraestructura que ayude al proceso de obtención de lucro y crecimiento económico;
- intervención directa en el proceso productivo como regulador e inclusive como productor.

La tercera función es de carácter político, ya que una necesidad de las fuerzas que disputan el control del Estado es consolidar apoyo político de los ciudadanos. Esta es también una función de aquellas fuerzas que ya tienen el control del Estado y que pueden utilizar sus políticas para mejorar, lograr o no perder este apoyo.

A pesar de que algunas políticas parecen ser funcionalmente especializadas como las medidas represivas que apuntan a mantener el orden social, la mayoría de las políticas es multifuncional. Por ejemplo, las políticas de vivienda pueden actuar simultáneamente para evitar una crisis económica y para obtener el apoyo político de un electorado dado, y las políticas salariales pueden utilizarse a veces para impulsar el consumo y otras veces para evitar conflictos o conseguir apoyo político.

Por las razones anteriores, cualquier taxonomía de políticas estatales que utilice categorías fijas para referirse a funciones u objetivos estatales es engañosa. Como ejemplo, las políticas de salarios o precios se denominan comúnmente *económicas*, pero, además de afectar la producción, el consumo y el intercambio, también se convierten en políticas político-ideológicas cuando se emplean para eliminar conflictos sociales o para obtener apoyo político. Esto también es cierto en el caso de la llamada *política social*, que cubre una gran variedad de políticas que afectan las condiciones de vida de la población. Sin embargo, en términos funcionales, estas políticas cumplen funciones tanto políticas como económicas. Es posible, entonces, determinar el carácter funcional de una política dada como resultado de un análisis histórico que analice la orientación de la política, el objetivo que aspira alcanzar y la función que intenta cumplir.

Las políticas de seguridad social en la Argentina son un buen ejemplo de esto. En sus comienzos, las políticas de seguridad social estuvieron orientadas a la preservación del orden social. El primer sindicato en obtener un fondo de pensión a comienzos del siglo xx fue el de ferroviarios, concedido luego de varias huelgas generales de este gremio de un área clave para el comercio internacional de aquel entonces, con el objetivo de frenar dichas huelgas (Isuani, 1985).

Más adelante, y con la Ley de Sufragio Universal a comienzos del siglo xx, el beneficio obtenido por los ferroviarios despertó el interés de otros gremios, como marina mercante, gráficos y otros servicios públicos, que los obtuvieron al calor de momentos preelectorales. El punto cumbre de la atracción de apoyo político fue el primer Gobierno de Perón: la política laboral y de seguridad social se constituyeron en piedras fundamentales del apoyo obrero al Gobierno (Golbert *et al.*, 1986).

Finalmente, a comienzos de los noventa, se produjo una reforma del sistema previsional basado en un sistema de capitalización operado por empresas privadas. Su objetivo no fue obtener orden social o apoyo político, sino apoyar la constitución de un fondo de recursos que pudiera nutrir procesos de inversión (Isuani, 1993).

De esta manera y en momentos históricos diferentes, las políticas de seguridad social se orientaron al cumplimiento de los tres conjuntos de finalidades que señalé previamente.

## Epílogo

En este trabajo, he intentado responder fundamentalmente la pregunta qué es el Estado presentando aquellas concepciones que considero fundamentales y que son las que predominan en la literatura de las ciencias sociales. De esta manera, relevo lo diferente que pueden ser los significados de un vocablo central para dichas ciencias. La noción del *Estado* como asociación humana en un territorio es muy propia del mundo del derecho, mientras que la de aparato de gobierno opuesto a la sociedad civil es más afín a la sociología o la ciencia política. Claramente, los

estudios que aspiran a comprender los productos del Estado, o sea las políticas públicas, se asientan en esta segunda noción, ya que es necesario conocer sobre quiénes se ejercen dichas políticas o sobre qué y quiénes el Estado interviene.

Pero también he intentado responder qué hace el Estado delineando sus objetivos o funciones fundamentales. Mientras Marx no iba más allá de señalar que la función principal del Estado era consolidar la explotación de clases sociales, Weber sostenía que no podía definirse el Estado por sus fines porque no había fin alguno que el Estado no hubiera perseguido. En este punto, nos ubicamos más cerca de Weber, aunque sosteniendo que, más allá de la diversidad de fines, estos pueden agruparse en un conjunto pequeño de grandes finalidades, que son las que señalé. Creo que estas finalidades o funciones constituyen una buena guía para desentrañar el objetivo o finalidad de una política estatal relevante. En este sentido, constituye una herramienta que ayuda a entender hacia dónde apuntan las políticas. Por supuesto que el análisis de las políticas concretas puede llevar a descubrir alguna otra finalidad, pero afirmo que las señaladas en este trabajo son capaces de cubrir la mayoría de dichas políticas.

## Referencias bibliográficas

- Anderson, P. (1974). *Lineages of Absolutism*. New Left Books.  
– (1976). *The antinomies of Gramsci*. New Left Review.  
Avineri, S. (1972). *Hegel's theory of the modern state*. Cambridge University Press.  
Cohen, S. (1977). *Modern Capitalist Planning: the French Model*. University of California Press.  
Colletti, L. (1972). Rousseau as Critic of Civil Society. En L. Colletti. *From Rousseau to Lenin: Studies in Ideology and Society*. Monthly Review Press.  
Engels, F. (1972). The Origin of the Family, Private Property and the State. En R. C. Tucker. *The Marx-Engels reader*. W.W.Norton.  
Golbert, L.; Feldman, J.; Isuani, E. (1986). *Maduración y Crisis del sistema previsional argentino*. Centro Editor de América Latina.  
Hecló, H. (1972). Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Politics*, enero.  
Hegel, G. W. F. (1977). *Philosophy of Right*. Oxford university Press.  
Hobbes, Th. (1977). *Leviatan*. Macmillan.

- Isuani, E. A. (1979). *The State and Social Security Policies Toward Labor: Theoretical Elements and the Argentine Case: 1900-1925*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh.
- (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Centro Editor de América Latina.
- (1993). *La reforma de la seguridad social argentina: opciones y riesgos*. Miño y Dávila editores.
- Katzenstein, J. (ed.) (1977). *International Organization, Between Power and Plenty: Foreign Economic Policy of Advanced Industrial States*, 31(4), otoño.
- Krader, L. (1968). *The Formation of the State*. Prentice Hall.
- Lenin, I. (1968). *The State and Revolution*. En J. S. Connor. *Lenin on Politics and Revolution-Selected Writings*. Bobbs-Merrill.
- Locke, J. (1960). *The Second Treatise of Government*. Cambridge University Press.
- Malloy, J. (1977). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Marx, K. (1972). *Critique of the Gotha Program*. En R. C. Tucker. *The Marx-Engels Reader*. W. W. Norton.
- (1975). *Early Writings*. Vintage.
- (2011). *XVIII Brumario de Luis Bonaparte*. Claridad.
- Mc Govern, A. F. (1970). *The Young Marx on the State*. *Science and Society*, 34(4).
- O'Donnell, G. (1978). *Reflections on the Pattern on change in Bureaucratic-Authoritarian State*. *Latin American Research Review*, XIII(1).
- Offe, C. (1975). *The theory of the capitalist state and the problem of policy formation*. En C. Offe, L. N. Lindberg, C. Crouch, R. Alford. *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*. Lexington Books.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES-CLACSO, (4), Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino*. Planeta.
- Poulantzas, N. (1976). *The Capitalist State: a Reply to Miliband and Laclau*. *New Left Review*, (95).
- Rousseau, J.J. (1950). *The Social Contract*. E. P. Dutton and Company.
- Shonfield, A. (1970). *Modern Capitalism*. Oxford University Press.

- Tilly, Ch. (1975). Reflections on the History of European State-Making. En Ch. Tilly. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press.
- Weber, M. (1967). Politics as a Vocation. En H. H. Perth y C. W. Mills. *From Max Weber: essays in sociology*. Oxford University press.
- (1968). *Economy and Society*. Bedminster.
- Weindenbaum, M. (1969). *The Modern Public Sector*. Basic Books.

## Cómo citar este artículo

Isuani, A. (2020). El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo? *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(1), agosto-noviembre, 13-49.



# El Brasil en el contexto del COVID-19: las políticas públicas y sus implicaciones frente a la pandemia

Por *Bianor Scelza Cavalcanti\** y *Guilherme R. Garcia Marques\*\**

## Resumen

Este artículo busca analizar el caso específico del Brasil en el contexto de la pandemia del COVID-19 y arrojar una luz exploratoria sobre el conjunto de políticas públicas que se han diseñado e implementado en dicho marco. El análisis tendrá en cuenta que estas decisiones y acciones están en constante y dinámica evolución, y considerará algunos factores político-institucionales y administrativos que caracterizan y determinan las especificidades de la realidad nacional brasileña en su naturaleza política y administrativa.

## Palabras clave

Políticas públicas – COVID-19 – Brasil.

## Abstract

This article aims to analyze the specific case of Brazil in the context of the pandemic deflated by COVID-19, shedding an exploratory light on the set of public policies that have been designed and implemented within this framework. The analysis will take into account that these decisions and actions are in constant and dynamic evolution, and it will consider some political-institutional and administrative factors that characterize and determine the specificities of the Brazilian national reality in its political and administrative nature.

---

\* Profesor y consultor en la Fundación Getulio Vargas (FGV). Expresidente de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (IASIA/IIAS) y del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (LAGPA/IIAS). Doctor en Administración y Políticas Públicas del Instituto Politécnico y Universidad Estatal de Virginia. Miembro de la Academia Brasileña de Ciencia de la Administración. Correo electrónico: <bianor.cavalcanti@fgv.br>.

\*\* Politólogo, analista y consultor de la Fundación Getulio Vargas (FGV). Estudiante de Doctorado en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército (ECEME), Brasil. Máster en Economía Política Internacional. Miembro del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (LAGPA/IIAS). Correo electrónico: <guilherme.marques@fgv.br>.

## Key words

Public policies – COVID-19 – Brazil.

## Introducción

En 2020, el mundo fue sorprendido por una grave enfermedad resultado de un nuevo virus que demostró ser altamente transmisible y mortal en los seres humanos: el coronavirus responsable del COVID-19. Su origen y acción virulenta permanecen hasta hoy cercados por la incertidumbre médico-científica, sobre todo en la dimensión epidemiológica, es decir, en lo que respecta al control efectivo de la enfermedad, por ejemplo, a través de recursos farmacológicos, vacunas, diagnóstico o medios confiables de tratamiento de emergencia. La propagación mundial del COVID-19, así como su gravedad, llevaron a la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) a atribuirle la categoría de *pandemia* (WHO, 2020) y a ejercer de manera vigorosa su papel institucional de orientación y coordinación en el ámbito de las Naciones Unidas.

En este sentido, la OMS ha elaborado una política pública específica para prevenir contagios que, naturalmente, se basa, en la medida de lo posible, en información relevante para un adecuado proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el gran desafío institucional de la gobernanza, las políticas públicas y la administración pública a nivel global es que los niveles inferiores —regionales, nacionales, subnacionales y locales— están, cada uno a su manera, sujetos a una extrema complejidad e incertidumbre de naturaleza tanto estructural cuanto coyuntural.

Definida por muchos como una «tormenta perfecta» capaz de inducir profundos cambios en múltiples dimensiones de la sociedad global, esta situación es, indudablemente, digna de estudios orientados a procesos, medidas y resultados de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas en tantos países como sea posible. En consonancia, este artículo busca analizar el caso específico del Brasil en el contexto de la pandemia del COVID-19 y arrojar una luz exploratoria sobre el conjunto de políticas públicas que se han diseñado e implementado en dicho marco. El análisis tendrá en cuenta que estas decisiones y acciones están en constante y dinámica evolución, y considerará algunos

factores político-institucionales y administrativos que caracterizan y determinan las especificidades de la realidad nacional brasileña en su naturaleza política y administrativa.

Cabe resaltar que el caso brasileño ha llamado especial atención por los numerosos conflictos internos de naturaleza política y administrativa, deflagrados por disputas entre las distintas instancias de gobierno y niveles de poderes. En suma, estos conflictos se han estructurado alrededor de la discusión sobre las estrategias más apropiadas para abordar la enfermedad por COVID-19 y sus complejas consecuencias económicas y sociales. Mientras tanto, el virus se propagaba y apalancaba al país a una de las posiciones más dramáticas del mundo en cuanto a niveles de contagio y muertes por millón de habitantes.

Comprender las particularidades que tan marcadamente caracterizan el contexto brasileño y los procesos de toma de decisiones frente al COVID-19 es, entonces, imprescindible para situar el problema e identificar fragilidades institucionales y administrativas que demanden soluciones inmediatas. Con vistas a ese fin, este artículo se estructura en tres secciones:

1. Un análisis del escenario político y socioeconómico del Brasil que presente la coyuntura específica del país a partir de las dificultades económicas y sociales que caracterizaron la década de 2010 y el impacto del COVID-19 en el cambio de las expectativas de una recuperación económica más substancial y sostenible a partir de 2020. Comprender este contexto es fundamental para adentrarse en algunos de los conflictos más importantes que han impactado en el manejo de la crisis del COVID-19.
2. La descripción de una línea del tiempo de los principales acontecimientos, conflictos y decisiones en cuanto a política pública, que destaque los conflictos y las narrativas que dominaron el contexto de la pandemia a partir del primer caso diagnosticado en el Brasil.
3. Y, por fin, un análisis detallado y profundo acerca de los procesos de toma de decisiones de políticas públicas, un análisis que, en palabras de William Dunn (2014), se estructura como un «proceso de investigación

multidisciplinar orientado para la creación, evaluación crítica y comunicación de información relevante para las políticas», teniendo en cuenta su enfoque en la resolución de problemas prácticos.

## **1. Escenario político y socioeconómico del Brasil**

La llegada del COVID-19 coincide con una sensible coyuntura de mayor optimismo vinculado a las expectativas de aceleración del ritmo de la actividad económica, que se venía arrastrando desde 2017. Esto responde, en parte, al fin de la gran crisis económica de 2015 y 2016, causante de la caída del 7,2 % del PIB brasileño, la peor recesión desde los años treinta (World Bank, 2020).

Al componente económico de esta crisis, se le sumó la inestabilidad política y social, motivada por varios escándalos de corrupción; manipulación de las cuentas públicas, que impactan en la credibilidad fiscal del país —aspecto clave para inversores naciones e internacionales—; substancial crecimiento del desempleo, cuya tasa se duplicó entre 2014 y 2017; y la explosión de la pobreza extrema, con un aumento de, aproximadamente, el 50 % entre 2014 y 2018 (World Bank, 2020).

Combinados, estos factores provocaron en 2016 la destitución de la presidente Dilma Rousseff. Nuevos escándalos políticos y de corrupción en torno al entonces recién asumido presidente Michel Temer comprometieron el avance de reformas estructurales que hubieran podido viabilizar una recuperación fiscal y económica más vigorosa. Entre 2017 y 2018, el PIB brasileño creció solamente un 1,3 %.

El contexto de crisis, la inestabilidad, la corrupción y el descrédito de la política tradicional dominaron fuertemente los temas de las elecciones presidenciales de 2018, que dieron como ganador a Jair Bolsonaro. En su primer año de gobierno, Bolsonaro retomó la agenda de reformas estructurales, principalmente la de seguridad social, y protagonizó una serie de polémicas y conflictos con los tres poderes y distintas instancias de gobierno. Recién en el segundo semestre de 2019, se vieron señales de un principio de recuperación cíclica más intensa, sobre todo en la tasa de desempleo, aunque el crecimiento económico del 1,1 % frustró las expectativas más optimistas del mercado.

En este sentido, según los analistas, 2020 era un marco decisivo para profundizar la tendencia de recuperación económica y avanzar en la agenda reformista. Importantes reformas estructurales, como la tributaria y la administrativa, pasarían a asumir el protagonismo del debate político por parte del Gobierno y del Congreso nacional, como lo había hecho la reforma previsional, aprobada el año anterior.

Sin embargo, la llegada del COVID-19 produjo una violenta revisión de las expectativas en los indicadores económicos. La Tabla 1 presenta la mediana de los pronósticos de mercado recopilados por el Banco Central del Brasil a principios de enero de 2020, en contraste con la información revisada en el período pospandemia. Como vemos, la tasa de inflación proyectada cayó más de la mitad: la cuarentena, y por consiguiente, el cierre de establecimientos comerciales, enfrió los niveles de consumo. Asimismo, el abrupto descenso de los ingresos tributarios y la necesidad de ampliar el gasto público impactó fuertemente en la evolución de la deuda, que ya alcanzaba niveles preocupantes dada la fragilidad fiscal que se hizo evidente a lo largo de esta década. Una violenta recesión del -5,6 % corrigió el crecimiento proyectado para 2020, que era del 2,3 %.

Los datos concretos de la actividad económica ponen a prueba la validez de estas previsiones. Los resultados de la variación trimestral del PIB evidencian el negativo impacto del COVID-19 en la economía brasileña, cuya recesión fue del -11,4 % en el segundo trimestre del año, resultado histórico en el país. La tasa de desempleo, que mostraba una lenta mejoría desde 2017, regresó abruptamente a su peor nivel (Gráfico 1).

**Tabla 1. Proyecciones de actividad económica antes y después del COVID-19**

	2020 antes del COVID-19	2020 después del COVID-19	2021	2022
<b>PIB</b>	2,3%	-4,4%	3,5%	2,5%
<b>Inflación</b>	3,6%	4,4%	3,4%	3,5%
<b>Resultado primario</b>	-1,1%	-11 %	-3%	-2,2%
<b>Deuda pública neta</b>	58,0%	65,2%	67%	69,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Central del Brasil (Brasil, 2020a)

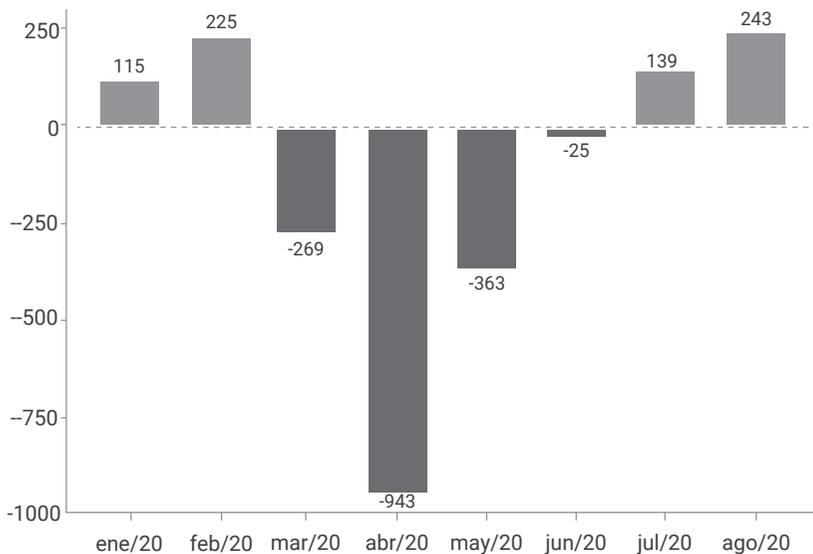
**Gráfico 1. Tasa de desempleo (% PEA)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IBGE (Brasil, 2020b)

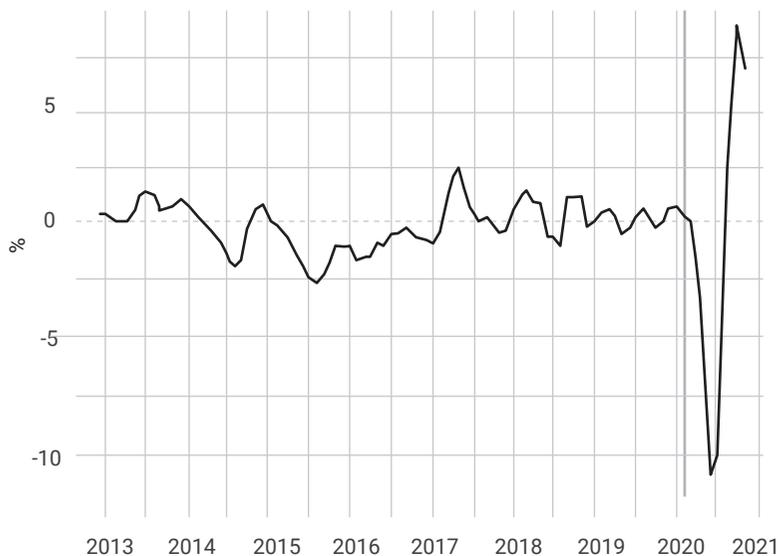
Analizando más específicamente el empleo formal en el primer semestre de 2020 (Gráfico 2), observamos que, entre marzo y junio, Brasil vio la destrucción de casi 1,2 millones de puestos de trabajo; el 60 % de este volumen total corresponde a abril. Sin embargo, junio representó un buen principio de recuperación, ya que se perdieron muchos menos empleos de lo esperado por el mercado  $-25.000$  contra expectativas que giraban en torno a  $195.000$ . Los datos de julio y agosto confirmaron este principio de recuperación con un saldo positivo de  $139.000$  y  $243.000$  empleos formales, respectivamente. De esta manera, los índices de actividad proyectados para el segundo semestre de 2020 pronosticaban una fuerte tendencia de mejora (Gráfico 3).

**Gráfico 2. Balance de empleos formales**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IBGE (Brasil, 2020b)

**Gráfico 3. Variación trimestral del crecimiento del PIB**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IBGE (Brasil, 2020b)

Como veremos en las próximas secciones, las particularidades de este contexto socioeconómico determinaron en gran medida la postura y las acciones del Gobierno federal en el manejo del COVID-19, que generaron graves conflictos con científicos y médicos, y otros niveles de gobierno y poderes. Preocupado por las expectativas adversas de recuperación económica y por los costos políticos de una nueva crisis, el Gobierno de Bolsonaro procuró minimizar la gravedad del problema y eludir las recomendaciones de aislamiento social de la OMS destacando sus efectos negativos para la actividad económica y la generación de empleos.

## 2. Principales acontecimientos

El 26 de febrero de 2020, en medio de la tradicional festividad del carnaval en San Pablo, se confirmó el primer caso de COVID-19 en el Brasil: un hombre de 61

años, que regresaba de un viaje a Italia y que sobreviviría a la enfermedad. Un mes antes, y dada la presión de la evaluación del riesgo y las recomendaciones de la OMS por el nuevo virus, el 6 de febrero, Brasil había aprobado la Ley Nacional de Cuarentena, que dejaba sujeto a exámenes y tratamientos obligatorios a todo aquel proveniente de áreas con transmisión del virus. Dicha normativa, además, impedía la entrada y salida de personas del país y autorizaba la importación de productos sin registro nacional, acreditados en el exterior y con el aval del Ministerio de Salud (Brasil, 2020c).

Desde el primer caso y para contener al avance del virus, el Ministerio de Salud pasó a coordinar una serie de acciones informativas acerca de la importancia de las medidas de higiene y de aislamiento social, en conformidad con las recomendaciones de la OMS. También se mostró a favor de obtener y distribuir el kit de pruebas para diagnósticos y negoció en el Congreso nacional la liberación de recursos para ayudar al Sistema Único de Salud brasileño a prepararse contra el COVID-19.

Esta fase preliminar de la evolución de la enfermedad se mantuvo hasta el 17 de marzo ante el primer caso de muerte por COVID-19 en el país. En la segunda fase, se acrecentó la tendencia de aceleración de la curva de casos, lo que determinó que el Ministerio de Salud reconociera la transmisión comunitaria del COVID-19. El 23 de marzo, el Brasil comenzó a restringir efectivamente la entrada de extranjeros al país.

El día siguiente, se inició la disputa política entre el ministro de salud Luiz Henrique Mandetta, político y médico de formación, y el presidente Bolsonaro; un conflicto que, en gran medida, caracterizó y determinó distintos aspectos del manejo de la pandemia en el Brasil. Con el apoyo del ministro Mandetta, ciudades como Río de Janeiro y San Pablo empezaron implementar cuarentenas y medidas más restrictivas de aislamiento social. El presidente Bolsonaro se pronunció en una red de televisión nacional contra las medidas tomadas cuestionando la gravedad del COVID-19, al que llamó un «pequeño resfriado» (BBC, 2020). Mientras algunas autoridades públicas aprobaron la visión del presidente, otras tomaron la dirección contraria, como el propio comandante del Ejército, quien calificó la pandemia como «la mayor misión de nuestra generación» (Gielow, 2020).

A pesar del discurso adoptado, cabe señalar que el Gobierno federal siguió destinando una gran cantidad de recursos financieros al «enfrentamiento de la emergencia de salud pública de importancia internacional por el coronavirus»; la mayor parte al Ministerio de Salud para fortalecer la estructura hospitalaria de la red pública de salud. Al mismo tiempo, el Congreso nacional sancionó medidas de apoyo tanto a pequeñas y medianas empresas —responsables de alrededor del 70 % de los empleos formales en el país— cuanto a trabajadores informales, desempleados, microempresarios y otros sectores vulnerables socialmente. Los beneficios iban desde R\$ 600 —aproximadamente, US\$ 110— hasta R\$ 1200 —US\$ 220— para madres solteras con hijos menores de edad (Brasil, 2020d).

El conflicto de narrativas entre actores del Gobierno federal y de otros sectores de la sociedad generó un severo problema de comunicación cuyo punto más álgido se dio el 16 de abril, cuando Bolsonaro destituyó al ministro de salud Mandetta debido a las flagrantes divergencias en el manejo de la pandemia. Recordemos que, mientras Bolsonaro defendía un aislamiento vertical, restringido solo a grupos de riesgo, el hasta entonces ministro Mandetta apoyaba un estrategia de aislamiento horizontal, con una cuarentena más amplia y generalizada.

Nelson Teich, un médico de destacado currículum académico y profesional mas no político, sería el elegido para ocupar el cargo vacante (Mazui, 2020). Acusado por varios secretarios de Salud de estados y municipios de encontrarse bajo la tutela del Gobierno federal y carecer de capacidad para enfrentar la pandemia, Teich asumió el Ministerio de Salud cuando las encuestas de opinión comenzaban a revelar una caída en la popularidad del Gobierno de Bolsonaro. La calificación malo-pésimo había crecido (~7 p.p.) en detrimento de la excelente-bueno (Jota, 2020). No obstante, esto no privó al presidente y a su entorno político de convocar y participar de manifestaciones en apoyo al Gobierno, desestimando todas las recomendaciones de aislamiento social (Borges, 2020).

Con pocos testeos y casos subregistrados, el Brasil cerró abril con la mayor tasa de contagio de COVID-19 en todo el mundo, según un estudio publicado por el Imperial College London (2020). La curva de muertes continúa así una trayectoria creciente y sin señales de desaceleración. Varios estados, en especial Río de Janeiro, Ceará, Pernambuco y Amazona, evidenciaban una sobrecarga del sistema de salud y funerario a causa del COVID-19.

A pesar de este escenario, el Gobierno federal decretó enérgicamente una reapertura económica con una lista de actividades esenciales que incluían industria; construcción civil; y servicios, como salones de belleza, gimnasios y peluquerías (Carvalho y Teixeira, 2020). Los estados y municipios, por su parte, recurrieron a la Suprema Corte Federal, máxima instancia del poder judicial brasileño, para obtener la prerrogativa de no adherir a las determinaciones del Gobierno federal. De esta manera, conservaron la autonomía de decidir ellos mismos cuál era el momento más apropiado para una posible reapertura. Esto evidencia la escalada del conflicto con el paso del tiempo, no solo en lo discursivo, sino también en la coordinación de políticas.

A poco menos de un mes de su asunción, Teich renunció a su cargo. En este breve paso por el Ministerio de Salud, advirtió la falta de evidencias empíricas y los potenciales riesgos de utilizar hidroxiclороquina como tratamiento contra el COVID-19, así como la importancia de las medidas de aislamiento social para contener el avance de la enfermedad (Cerioni, 2020); ambas posiciones amparadas científicamente, pero contrarias a las defendidas y promovidas por el Gobierno Federal. Con su salida, asumió la cartera de manera interina Eduardo Pazuello, un general del Ejército Brasileño.

La trayectoria de crecimiento del número total de infecciones y muertes continuó evolucionando en junio, con un millón de casos confirmados y más de 49.000 muertes a fines de ese mes. El conflicto de narrativas, sin embargo, siguió influyendo en el debate público; Bolsonaro amenazó con abandonar la OMS si la institución no dejaba atrás su «sesgo ideológico» (García, 2020), lo que significaba desatender las recomendaciones de aislamiento social y de riesgos asociados al uso de la hidroxiclороquina como tratamiento. En simultáneo, aparecían las primeras noticias sobre asociaciones y alianzas con importantes empresas farmacéuticas y centros de investigación para desarrollar y producir en el país vacunas contra la enfermedad (Brasil, 2020e).

En julio, estabilizada la tendencia de crecimiento de los números de casos y muertes, se confirmó el diagnóstico positivo de COVID-19 del presidente Bolsonaro (Coletta, 2020). En agosto, al tiempo que estados y municipios flexibilizaban las medidas, la tasa de contagio comenzó a disminuir de

manera vigorosa. Este descenso duraría hasta fines de octubre, cuando se produjo una nueva explosión de casos con la «nueva ola».

Habiendo repasado los principales acontecimientos de la coyuntura nacional en 2020, y a modo de resumen, la Tabla 2 presenta la evolución de los números de contagios y muertes totales mes a mes. Allí se observa la rápida propagación del virus y su letalidad en el transcurso del tiempo. La Figura 1, por su parte, nos permite visualizar la curva de contagios por millón de personas, con un promedio móvil de siete días.

**Tabla 2. Evolución del número de contagios y muertes**

Definición	Categoría	Descripción
<b>1. Estructuración del problema</b>	Formular una definición formal del problema	Reconocer la gravedad del COVID-19, con su gran capacidad de propagación, riesgos e impactos sociales, económicos y para los sistemas nacionales de salud
<b>2. Pronóstico</b>	Identificar expectativas y métodos para la resolución de los problemas y los resultados esperados de las políticas frente a las previsiones de evolución del COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contener la propagación del virus</li> <li>- Garantizar la capacidad de atendimento del sistema de salud</li> <li>- Mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia</li> </ul>
<b>3. Prescripción</b>	Identificar políticas preferenciales y su respectiva ejecución	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asegurar información adecuada sobre el COVID-19</li> <li>- Promover el distanciamiento social</li> <li>- Asegurar la capacidad de pruebas</li> <li>- Redirigir recursos al sistema de salud</li> <li>- Implementar políticas sociales y económicas</li> <li>- Preparar el terreno para una amplia campaña de vacunación</li> </ul>

<b>4. Monitoreo</b>	Producir información a partir del monitoreo de la evolución de las políticas adoptadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observar la evolución de las medidas diseñadas en su formulación, implementación y ejecución</li> <li>- Identificar potenciales problemas, obstáculos y particularidades en estos procesos</li> </ul>
<b>5. Evaluación</b>	Producir información sobre el valor o la utilidad de los resultados observados de las políticas y sus contribuciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Catalogar las informaciones encontradas a partir de la etapa de monitoreo</li> <li>- Generar informaciones como lecciones aprendidas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Brasil (2020f)

**Figura 1. Contagios por millón de personas (promedio móvil 7 días)**



Fuente: ECDC (2020)

### **3. Análisis de políticas públicas en el contexto del COVID-19**

La precisión científica en el campo de la administración y las políticas públicas también requiere tiempo y abordajes bien estructurados para atender los cánones del conocimiento validado. A pesar de las libertades epistemológicas y metodológicas que pueden tomarse en estudios como este, cuyo objeto-fenómeno es de urgencia y relevancia global, la necesidad de un modelo conceptual que favorezca el proceso de análisis se presenta como imperativo, aunque no necesariamente como un protocolo.

En este sentido, en las próximas páginas, se analizarán las acciones gubernamentales brasileñas en pandemia a partir del *policy analysis*, de William Dunn. De notable aplicabilidad y respaldado por vasta literatura técnica y científica, este abordaje supone un «proceso de investigación multidisciplinar orientado para la creación, evaluación crítica y comunicación de información relevante para las políticas» (Dunn, 2014, p. 2).

#### **3.1 El cuadro conceptual**

El proceso de formulación de una política pública se compone de ciclos de complejidad administrativa, que abarca toma de decisión, transparencia, movilización de recursos financieros y humanos. Cada momento se vincula con el anterior y el siguiente en un encadenamiento sin principio ni fin definidos.

Estos ciclos incluyen 1) la configuración de una agenda pública en torno a un problema u objetivo; 2) la formulación de la política pública diseñada para tratar el problema o alcanzar el objetivo anteriormente estipulado; 3) la adopción e implementación práctica; 4) la evaluación y posterior adaptación; y por fin, 5) su sucesión, si es necesario un redireccionamiento, o su rescisión, cuando la política debe ser encerrada o no es más necesaria (Dunn, 2014, p. 43).

De acuerdo con Dunn (2014, p. 5), el análisis de políticas públicas debe proveer información relevante acerca de cinco tópicos centrales interrelacionados, que dialogan directamente con los ciclos apuntados arriba.

1. Problema de política pública: identificar y precisar el problema para el cual se busca una solución viable.
2. Resultados esperados: resultados potencialmente esperados de las políticas diseñadas para afrontar el problema en cuestión.
3. Políticas preferidas: elegir políticas específicas dentro del amplio arsenal de alternativas posibles para tratar del problema, de acuerdo con los resultados esperados por ellas.
4. Resultados observados: identificar los resultados observables de las políticas elegidas evaluando los impactos esperados frente a lo que se esperaba antes de que se implementaran algunas de ellas.
5. Desempeño de la política pública: evaluar en qué medida los resultados de las políticas implementadas contribuyen a solucionar problema identificado.

Para producir información de calidad y adecuada a estos cinco tópicos, Dunn (2014, p. 8) estructura su modelo analítico de análisis de políticas públicas en cinco etapas procesales:

1. Estructuración del problema: precisar y producir información sobre qué problema solucionar.
2. Previsión: producir información sobre los resultados esperados de las políticas.
3. Prescripción: crear información sobre políticas preferenciales.
4. Supervisión: a partir de métodos empleados para producir información sobre los resultados de las políticas observadas.
5. Evaluación: producir información sobre el valor o la utilización de los resultados observados de las políticas y sus contribuciones a nivel de *performance*.

Con la estructura general de este modelo analítico y las recomendaciones básicas promovidas por la OMS, elaboramos la Tabla 3, donde adecuamos las categorías analíticas establecidas por Dunn a la coyuntura de la pandemia por COVID-19. La esquematización nos permite organizar y comprender las direcciones deseables para una serie de iniciativas gubernamentales a ser tomadas a nivel nacional frente a este contexto particular, junto con sus dramáticas implicaciones sociales y económicas.

**Tabla 3. Cuadro conceptual adaptado**

Ejes de acción	Medidas implementadas
<b>1. Asegurar información adecuada</b>	(1) Ley Nacional de Cuarentena (2) Liderazgo del Gobierno federal (3) Campañas publicitarias para prevenir el contagio por coronavirus (4) Creación de canales de comunicación oficiales y de informaciones sobre el COVID-19
<b>2. Promover el distanciamiento social</b>	(1) Restricción por parte del Gobierno brasileño a la entrada de extranjeros al país (2) Medidas de cuarentena y aislamiento social
<b>3. Garantizar la capacidad del sistema de salud</b>	(1) Distribución de kits para pruebas de diagnóstico específicas para COVID-19 (2) Negociación entre el Ministerio de Salud y el Congreso nacional para liberar los recursos financieros necesarios (3) Llamado a médicos y suministro de artículos hospitalarios (4) Preparación del terreno para una amplia campaña nacional de vacunación

---

**4. Implementar políticas sociales**

(1) Auxilio de emergencia de R\$ 600

---

**5. Implementar políticas económicas**

- (1) Programa de financiamiento de salarios para pequeñas y medias empresas  
(2) Expansión de la oferta de créditos
- 

Fuente: Elaboración propia a partir de Dunn (2014) y WHO (2020)

A partir de las etapas definidas y presentadas en la Tabla 3, el primer paso del proceso de análisis de política pública es comprender cuál es el problema central destacando su definición formal. Luego, se abordan cuestiones como qué medidas alternativas están disponibles para resolver satisfactoriamente el problema; cuáles son los resultados potenciales de estas alternativas; y cuál es el valor o la utilidad asociada a ellas.

En este estudio, tomamos la definición del problema de la OMS, restringiéndonos al alcance de sus responsabilidades con respecto a la salud pública global y la de los países miembros de las Naciones Unidas, como detener el crecimiento de la curva epidémica normal del COVID-19 en el mundo. Las alternativas posiblemente consideradas tenían como expectativa de resultados la reducción impactante del número de casos, de las patologías resultantes de ellos y de las víctimas fatales, a fin de satisfacer el valor de las vidas humanas.

Los altos niveles de desconocimiento e incertidumbre asociados con el COVID-19 y, sobre todo, su agresividad y transmisibilidad frente a epidemias y pandemias ya experimentadas, determinó como política pública preferencial, entre otras alternativas, el aislamiento social lo más generalizado posible, indefinidamente, en la línea de una cuarentena. En este sentido, se estableció una práctica de comunicaciones sistemáticas por el liderazgo principal de la entidad. A través de la provisión de datos, información y análisis, el objetivo era guiar a los países miembro en el tratamiento del problema a nivel nacional y alentarlos a adoptar procesos de monitoreo para comparar los resultados esperados con los efectivamente logrados, con el fin de evaluar el cumplimiento de la política implementada, y los ajustes y redefiniciones necesarios.

Es importante tener en cuenta que, desde la proposición original de la política pública adoptada, la OMS ha considerado necesario adoptar posiciones institucionales abiertas a revisiones constantes de los plazos y las medidas tomadas, dados los niveles de incertidumbre y la consiguiente dinámica de aprendizaje en curso en todo el mundo, impuesta por el gran desafío en múltiples dimensiones y diferentes coyunturas.

Creemos relevante atender las siguientes preguntas de investigación desde una perspectiva descriptiva que brinde una visión analítica de la realidad pandémica del Brasil.

1. ¿Cómo recibió el país las directrices de la OMS, en sus conjuntos político-institucionales diferenciados e interactivos?
2. ¿Qué estructuras organizativas y programas tenían para enfrentar el problema?
3. ¿Cómo se definió o se redefinió el problema? ¿Qué actores están involucrados? ¿Cuáles son los recursos que están disponibles y los que no? ¿Cuáles son las actitudes y el comportamiento de los involucrados, y en qué niveles?

### **3. 2 Las políticas públicas en el Brasil**

Como vemos en la Tabla 3, estructurar el COVID-19 como problema de salud pública es una primera etapa básica e imprescindible para la elaboración de las subsecuentes medidas diseñadas para contener los efectos de la pandemia y minimizar sus daños multidimensionales.

En el análisis de los principales acontecimientos, el caso brasileño estuvo marcado por una serie de conflictos de agenda en torno a esta definición del problema. Estos conflictos crearon problemas de comunicación que, a su vez, dificultaron la toma de decisiones en las etapas posteriores. Entre estos elementos de conflicto, se destacan los siguientes:

1. El choque de narrativas impulsado por el presidente Bolsonaro contra el equipo técnico del Ministerio de Salud dividió el debate público entre lo que sería, por un lado, «el mayor desafío de nuestra generación», y por otro, la narrativa de una «pequeña gripe», motivada por las críticas del Gobierno federal a las cuarentenas y medidas de aislamiento implementadas en el contexto de los estados y municipios.
2. Aunque el Supremo Tribunal Federal determinara que las decisiones sobre las medidas de aislamiento social a nivel de los estados y municipios estaban estrictamente dentro del alcance de los gobernadores y alcaldes, el choque de narrativas contaminó el debate público y afectó la adhesión general a las medidas de cuarentena.

Este fenómeno fue observado y analizado por Ajzenman, Cavalcanti y Da Mata (2020) a partir de la combinación de datos electorales y de teléfonos móviles geolocalizados para más de 60 millones de dispositivos en todo el país. Lo que se verificó es que, a partir del momento en que el presidente Bolsonaro descartó pública y enfáticamente los riesgos asociados con la pandemia de COVID-19, desaconsejando el aislamiento y las medidas de distanciamiento social, tales recomendaciones se debilitaron en localidades donde el apoyo político al presidente era más fuerte<sup>1</sup>. El impacto de este fenómeno fue importante, aunque los efectos previos al evento hayan sido insignificantes.

Adicionalmente, se verificó que este impacto fue impulsado por localidades con niveles relativamente más altos de penetración de los medios de comunicación, municipios con mayor presencia activa de cuentas en redes sociales, como Twitter, muy utilizado por el presidente Bolsonaro y otros miembros del Gobierno federal, y municipios con mayor proporción de grupos evangélicos, grupo clave en términos de apoyo al Gobierno.

Un estudio elaborado por Papageorge *et al.* (2020) sobre los factores sociodemográficos asociados con la conducta de autoprotección

---

<sup>1</sup> Un fenómeno similar también se identificó en los Estados Unidos en la gestión del presidente Donald Trump (Lipsitz y Pop-Eleches, 2020).

durante la pandemia del COVID-19 comprueba, con base en el extenso uso de datos, que personas en condiciones socioeconómicas más vulnerables no lograron alcanzar niveles satisfactorios de aislamiento social, simplemente porque no logran hacerlo.

3. El conflicto político y narrativo entre Mandetta y Bolsonaro terminó con la salida del primero del gabinete en un momento ya demasiado crítico, en que se esperaba un fuerte crecimiento del número de contagios por COVID-19. Su reemplazo por el también médico, pero no político, Nelson Teich produjo, en la perspectiva de secretarios de Salud de estados y municipios, un choque en la evolución de las tratativas entonces en desarrollo, lo que abrió camino a una serie de críticas relativas a los problemas de coordinación por parte del nuevo ministro.
4. A menos de un mes de su asunción, el ministro Teich renunció debido a los flagrantes desacuerdos con el presidente Bolsonaro por las medidas que flexibilizaban el aislamiento y las que aprobaban el uso generalizado de cloroquina, ambas defendidas por el primer mandatario. Nuevamente, se interrumpieron las tratativas, en un momento crítico de la evolución de la enfermedad, y Teich terminó siendo reemplazado por el general Eduardo Pazuello, que, a pesar de ocupar el cargo interinamente, permanece en la función hasta el momento.

Si, por un lado, el conflicto de narrativas creaba una serie de ruidos respecto de una estructuración clara y bien definida del problema y de su gravedad, por otro lado, en las fases referentes al pronóstico y prescripción, respectivamente las fases 2 y 3 del cuadro analítico, se observaba la emergencia de un conjunto de medidas razonablemente convergentes en cuatro ejes esenciales, con el añadido de un quinto eje, de promoción del distanciamiento social, menos consensuado en el método (aislamiento horizontal o vertical). Estos ejes son los siguientes:

1. Asegurar información adecuada sobre el COVID-19: sus formas de contagio, síntomas, medidas de prevención, etc.
2. Garantizar la capacidad del sistema de salud.

3. Políticas sociales para proteger a las poblaciones más vulnerables y atingidas por las implicaciones de la pandemia.
4. Políticas económicas que ayuden al sector productivo a mitigar los graves daños enfrentados y retomen el nivel de actividad lo más rápido posible.
5. Promover el distanciamiento social.

La especificación de las políticas públicas se analiza más detalladamente en la Tabla 4, a partir de sus clasificaciones en los ejes de acción arriba apuntados.

**Tabla 4. Cuadro de políticas públicas**

Ejes de acción	Medidas implementadas
1. Asegurar información adecuada	(1) Ley Nacional de Cuarentena (2) Liderazgo del Gobierno federal (3) Campañas publicitarias para prevenir el contagio por coronavirus (4) Creación de canales de comunicación oficiales y de informaciones sobre el COVID-19
2. Promover el distanciamiento social	(1) Restricción por parte del Gobierno brasileño a la entrada de extranjeros al país (2) Medidas de cuarentena y aislamiento social
3. Garantizar la capacidad del sistema de salud	(1) Distribución de kits para pruebas de diagnóstico específicas para COVID-19 (2) Negociación entre el Ministerio de Salud y el Congreso nacional para liberar los recursos financieros necesarios (3) Llamado a médicos y suministro de artículos hospitalarios (4) Preparación del terreno para una amplia campaña nacional de vacunación

4. Implementar políticas sociales (1) Auxilio de emergencia de R\$ 600

---

5. Implementar políticas económicas (1) Programa de financiamiento de salarios para pequeñas y medias empresas  
(2) Expansión de la oferta de créditos

---

Fuente: Elaboración propia

Como ya ha sido analizado anteriormente, el conflicto de narrativas contaminó el debate público brasileño. El camino de la confrontación directa contra las recomendaciones de la OMS generó daños irreparables en cuanto a la calidad de la información que circula, y contestaciones y desgastes políticos adicionales en la gestión de las políticas públicas en niveles subsecuentes, lo que ideologizó una discusión que debería ser de naturaleza esencialmente técnica.

Sin embargo, a pesar de los obstáculos encontrados, cabe enfatizar que se llevaron adelante importantes acciones para difundir información, las cuales lograron efectos directos sobre grandes sectores de la sociedad, por ejemplo, con campañas publicitarias y canales de comunicación oficiales sobre el coronavirus, su prevención, síntomas y particularidades. Cualquier problema respecto de la información, por lo tanto, no reside en problemas estructurales o de diseño de estas medidas específicas, sino en el conflicto de narrativas, como ya hemos analizado.

La aprobación de la Ley Nacional de Cuarentena, anterior al primer caso confirmado de contagio por COVID-19 en el país, creó las bases para una serie de medidas orientadas a contener la propagación de la enfermedad, principalmente en lo que se refiere a regular la entrada de personas oriundas de áreas de mayor riesgo. Cabe volver a mencionar que el Brasil pasó a restringir definitivamente la entrada de extranjeros al país a partir del 23 de marzo, o sea, tres días después del reconocimiento formal, por parte del Ministerio de Salud, de la transmisión comunitaria del COVID-19. El atraso de esta medida, junto con la ausencia de pruebas a gran escala de los entrantes, inviabilizó, en gran medida, los beneficios

intrínsecos de estas políticas y abrió las puertas del país a la importación irrestricta del coronavirus.

Vinculado al tercer eje de acción, se evidencia, por un lado, un gran esfuerzo por parte del Gobierno federal para garantizar la estructura hospitalaria poniendo a disposición respiradores, habilitando camas y brindándoles ayuda de emergencia a los estados. Por el otro, vemos que la limitada capacidad para testear impacta en la identificación, monitoreo de casos, rastreo, y también en la confiabilidad y precisión de los datos. En última instancia, esto dificulta la toma de decisiones por parte de los gestores públicos, principalmente en las fases más críticas de la evolución de la enfermedad. El subregistro crónico de casos se convirtió, así, en una realidad en el contexto de la pandemia en el Brasil.

Es importante señalar también que el sistema de salud pública brasileña ya era incapaz de atender plenamente la demanda en situaciones normales, a pesar del prominente Sistema Único de Salud (SUS), un modelo mixto público-privado fundamental para coordinar acciones en el campo de la salud, y que ha posibilitado la toma de decisiones en situaciones críticas (Lima, Carvalho y Coeli, 2018). En este sentido, deficiencias estructurales, como la insuficiencia de insumos o respiradores, crearon problemas significativos en períodos críticos de la evolución de la pandemia. Esto deja en evidencia la incapacidad del Brasil de anticiparse al patrón de evolución de la enfermedad, con base en lecciones extraídas de otros países.

Sin embargo, un aspecto destacable de la actuación del Gobierno federal —y que se interrelaciona tanto con el eje 3, en el sentido de englobar problemas de insuficiencia de la demanda del sistema de salud público, cuanto con los ejes 4 y 5, referentes a las políticas sociales y económicas diseñadas para mitigar los efectos negativos de la pandemia— se da en términos de su gran capacidad y esfuerzo para movilizar recursos financieros que garanticen la ejecución —aunque con algún atraso— de las distintas medidas numeradas. Responsable de recolectar y medir los datos del esfuerzo en estímulo fiscal realizado en distintos países en todo el mundo, la plataforma COVID-19 Economic Stimulus Index (Elgin, Basbug y Yalaman, 2020), revela que el paquete de ayuda en el Brasil es del 12 % del PIB. Este porcentaje se encuentra ligeramente por debajo del 14 % del paquete de los Estados Unidos, y es

mayor que el 9 % verificado en el Reino Unido y casi el doble de la media de los demás países del BRICS (de 6,8 %) o de la media de los 168 países contemplados en toda la base de datos (de 6,3 % del PIB).

En términos de deuda pública, el esfuerzo fiscal para el Brasil es de 22 puntos porcentuales, en comparación con los 26 puntos de países ricos y los 7 de países emergentes. Gran parte de los recursos recaudados por créditos extraordinarios se destinan al financiamiento de los gastos adicionales de los ministerios, principalmente de la Salud, el apoyo de los estados y municipios, y el amplio auxilio de emergencia establecido en el contexto de la pandemia.

A pesar de fraudes, desvíos y atrasos en el pago de los beneficios —problemas que pueden ocurrir por la extensión, urgencia y complejidad de programas como este, destinados a garantizar el bienestar de los más vulnerables y, principalmente, mitigar los efectos económicos negativos en el empleo—, de acuerdo con los datos del PNAD-COVID, la implementación del auxilio de emergencia en el Brasil fue suficiente para neutralizar el aumento de la desigualdad en la renta causado por la crisis, y para reducir los índices de pobreza hasta sus niveles más bajos (Nassif-Pires, Carvalho y Rawet, 2020).

Se ubica así como una exitosa política pública, teniendo en cuenta los objetivos centrales que buscaba alcanzar —lo que, obviamente, no impide que se haga un esfuerzo en el sentido de solucionar los problemas operacionales que se identificaron en su ruta de ejecución—. Además, la distribución de los beneficios impactó positivamente en la evaluación del Gobierno, sobre todo entre los más vulnerables, lo que generó incentivos políticos y electorales significativos para su continuidad.

Sin embargo, las políticas económicas destinadas a apoyar a las pymes no lograron el mismo éxito. Las líneas de renegociaciones de operaciones de crédito fueron criticadas por no ser favorables: en promedio, las tasas de interés son significativamente más altas que la tasa referencial. Otro aspecto negativo está en su diseño burocratizado e insuficiente para garantizar y cubrir el riesgo de las operaciones.

El Programa de Sustentación del Empleo, por ejemplo, direccionado para financiar la nómina de sueldos, se vincula a una compensación para trabajadores formales con contratos suspendidos o con jornada laboral reducida; no considera, por lo tanto, otros temas fundamentales, como alquileres. En este sentido, el Programa no logró viabilizar la supervivencia de las empresas y el subsecuente mantenimiento de los puestos de trabajo: de acuerdo con datos del IBGE (Brasil, 2020h), de 522.000 empresas, casi la totalidad de ellas, el 99,8 %, con hasta 49 empleados, mayoritariamente en los sectores de servicios y comercio, suspendió actividades o cerró; la pandemia fue el motivo central de esta decisión. Paralelamente, del total de 1,3 millones de empresas cubiertas por el análisis, un tercio debió recurrir a despidos.

Además, los datos evidencian que solo el 13 % de las empresas tuvo acceso a los auxilios federales para el financiamiento de los salarios de los empleados. La ejecución financiera del programa fue de apenas el 11,5 % de un total de R\$ 34 billones previstos. La compensación para trabajadores formales con contrato en suspenso o con jornada reducida ascendió a R\$ 20 billones, un 39 % del total de recursos disponibles para este fin.

Finalmente, la pandemia le permitió a la humanidad desarrollar y aprobar en tiempo récord una vacuna contra el COVID-19. En junio de 2020, comenzaron en el Brasil los primeros movimientos para establecer asociaciones y alianzas con empresas farmacéuticas y centros de investigación. Problemas de comunicación y cuestionamientos genéricos vinculados a la seguridad de las vacunas, junto con los atrasos en la tomada de decisión y planeamiento por parte del Gobierno federal, terminaron por comprometer la capacidad del Ministerio de la Salud de adquirir incluso los insumos más básicos —como jeringas y agujas— para viabilizar un plan de vacunación de cobertura nacional. Una mancha en la larga historia brasileña de campañas de vacunación exitosas.

Frente a la falta de articulación federal para movilizar el proceso decisorio nacional, los estados intentaron llevar a cabo sus propios programas de vacunación. En este sentido, se destaca el caso de San Pablo, que firmó de manera anticipada un acuerdo para producir y distribuir vacunas con una empresa biofarmacéutica china, Sinovac. La decisión agravó aún más los conflictos políticos entre el

presidente Bolsonaro y el gobernador del estado, João Dória, quien procuró capitalizar esto políticamente. Además, el Supremo Tribunal Federal determinó, en caso de retrasos por parte de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria —autárquica y de régimen especial vinculada al Ministerio de la Salud—, la adquisición de vacunas aprobadas por los órganos de control sanitario de los Estados Unidos, Unión Europea, China y Japón.

La Tabla 5 presenta un cuadro sintético de las evaluaciones de políticas públicas producidas en esta sección.

**Tabla 5. Cuadro sintético de evaluación**

Definición	Categoría	Descripción
<b>1. Asegurar información adecuada</b>	(1) Ley Nacional de Cuarentena	Positiva
	(2) Campañas publicitarias para prevenir el contagio por coronavirus	Positiva
	(3) Creación de canales de comunicación oficiales y de informaciones sobre el COVID-19	Positiva
<b>2. Promover el distanciamiento social</b>	(1) Restricción por parte del Gobierno brasileño a la entrada de extranjeros al país	Negativa
	(2) Medidas de cuarentena y aislamiento social	Negativa
<b>3. Garantizar la capacidad del sistema de salud</b>	(1) Distribución de kits para pruebas de diagnóstico específicas para COVID-19	Negativa
	(2) Negociación entre el Ministerio de Salud y el Congreso nacional para liberar los recursos financieros necesarios	Positiva
	(3) Llamado a médicos y suministro de artículos hospitalarios	Regular
	(4) Preparación del terreno para una amplia campaña nacional de vacunación	Negativa

<b>4. Políticas sociales</b>	(1) Auxilio de emergencia de R\$ 600	<b>Positiva</b>
<b>5. Políticas económicas</b>	(1) Programa de financiamiento de salarios para pequeñas y medias empresas (2) Expansión de la oferta de créditos	<b>Negativa</b> <b>Negativa</b>

Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

La pandemia por COVID-19 afectó múltiples dimensiones, lo que abrió camino a distintas y urgentes acciones gubernamentales, específicamente diseñadas para contener sus daños. En este sentido, este artículo procuró analizar el contexto brasileño y arrojar una luz exploratoria sobre este conjunto de políticas públicas implementadas en el país, en su esfuerzo contra la enfermedad.

Con base en el abordaje de *public policy analysis* de Dunn (2014) y en las recomendaciones generales de la OMS, las medidas públicas fueron distribuidas en cinco ejes de acción, cada uno pensado para lidiar con una dimensión específica de la pandemia. Cabe señalar que, a pesar de la distribución en categorías distintas, todas presentan interconexiones importantes entre sí.

El primer eje, centrado en la tarea de asegurar información adecuada, se mostró particularmente complejo. Aunque bien diseñadas y eficientes en su propósito, las acciones numeradas encontraron fuerte resistencia en el conflicto de narrativas que, en gran medida, ha caracterizado el caso brasileño, entre el Gobierno federal y el campo médico-científico. Como quedó demostrado en este artículo, el abrupto cambio de las expectativas en torno a una aceleración de la tendencia de recuperación económica, asociada a los costos políticos de una nueva e inesperada crisis, llevaron al Gobierno de Bolsonaro a minimizar la gravedad del problema y eludir las recomendaciones de aislamiento social promovidas por la OMS.

El impacto de este conflicto de narraciones, por supuesto, se trasluce en la escasa adhesión a las medidas de cuarentena, principalmente en las localidades donde el apoyo político al presidente se mostró más fuerte (Ajzenman, Cavalcanti y Da Mata, 2020). En este sentido, el segundo eje, direccionado a promover el distanciamiento social, quedaba desdibujado. Vale recordar que el aislamiento social fue consagrado internacionalmente como una herramienta capaz de retardar el avance del virus y el número de contagios, y que hasta países con robustas estructuras de salud no renunciaron a esta recomendación.

Centrado en garantizar la capacidad del sistema de salud, dentro del tercer eje, vemos acciones ejecutadas correctamente y otras no tanto. Si bien el Brasil reconoce tener un subregistro crónico de casos, es destacable el esfuerzo por parte del Gobierno federal en analizar la estructura hospitalaria, sobre todo a partir de la movilización y liberación de recursos para este fin. A pesar de este importante esfuerzo, deficiencias estructurales, como la insuficiencia de insumos o respiradores en momentos críticos de la pandemia, muestran la incapacidad del país de aprender de las otras experiencias y anticiparse a la evolución del COVID-19.

La agenda socioeconómica resultó particularmente exitosa en términos de políticas sociales. En este sentido, el auxilio de emergencia demostró ser eficiente, en tanto logró contener el aumento de la desigualdad de la renta y los índices de pobreza. Sin embargo, el plan de apoyo a las pymes no tuvo el mismo éxito, dada una serie de problemas de acceso a los beneficios por la mala formulación del diseño, y que, consecuentemente, generaron un elevado número de despidos.

Cabe advertir que el análisis realizado en este trabajo no pretende asumir el carácter de conclusivo. La evolución del COVID-19, con sus efectos e implicaciones sobre múltiples dimensiones, sigue en pleno curso, sujeto a grandes niveles de desconocimiento acerca de las particularidades de su acción y de los medios más viables y eficaces para confrontarlo. Cualquier análisis de fenómeno en un escenario de tanta incertidumbre, aun cuando científica, sin duda, presenta limitaciones.

Para los fines de este artículo, lo importante fue relatar las líneas más generales en política pública, considerando los insumos y brechas de la razón científica de

salud pública disponible, en una interacción dinámica con razones y emociones diversas, de orden política, ideológica, económica, sociocultural, supeditadas por la pandemia. El análisis requirió, por lo tanto, un enfoque multidisciplinario, basado en evidencias e interpretaciones empíricas, como corresponde a la producción de conocimientos aplicados, atributo fundamental de la propia naturaleza de las políticas públicas.

Como hemos señalado en la introducción, comprender las particularidades que tan marcadamente caracterizan el contexto brasileño y los procesos de toma de decisiones frente al COVID-19 es, entonces, imprescindible para situar el problema e identificar fragilidades institucionales y administrativas que demanden soluciones inmediatas. Una vez en claro que el futuro después del COVID-19 guarda innumerables desafíos, esta comprensión se hace extremadamente necesaria. Esperamos haber contribuido a tal fin.

## Referencias bibliográficas

- Ajzenman, N.; Cavalcanti, T.; Da Mata, D. (2020). *More Than Words: Leaders' Speech and Risky Behavior during a Pandemic*. <https://ssrn.com/abstract=3582908>
- BBC (2020). «Gripezinha ou resfriadinho» e outras 7 frases controversas de líderes mundiais sobre o Coronavírus. *BBC Internacional*. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52205918>
- Borges, L. (2020). Bolsonaro fura quarentena e participa de manifestação no QG do Exército. *Veja*. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-fura-quarentena-e-participa-de-manifestacao-no-qg-do-exercito/>
- Brasil (2020a). Boletim Focus: Relatório de mercado. Banco Central de Brasil. Recuperado el 9 de agosto de 2020 de <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>
- Brasil (2020b). Painel de indicadores. IBGE. Recuperado el 9 de agosto de 2020 de <https://www.ibge.gov.br/indicadores>

- Brasil (2020c). Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Recuperado el 9 agosto de 2020 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm)
- Brasil (2020d). Auxílio Emergencial do Governo Federal. Caixa Econômica Federal. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>
- Brasil (2020e). Brasil entra em parceria para produção de vacina contra COVID-19. Ministério da Saúde. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/47132-brasil-entra-em-parceria-para-producao-de-vacina-contra-COVID-19>
- Brasil (2020f). Open data SUS. Ministério da Saúde. Ministério da Saúde. Recuperado el 13 de agosto 2020 de <https://opendatusus.saude.gov.br/>
- Brasil (2020g). Relatório de Acompanhamento Fiscal. Senado Federal (Instituição Fiscal Independente). Recuperado el 22 de diciembre de 2020 de [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580954/RAF47\\_DEZ2020.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580954/RAF47_DEZ2020.pdf)
- Brasil (2020h). Pesquisa pulso empresa: Impacto da COVID-19 nas empresas. IBGE. Recuperado el 17 de agosto de 2020 de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/28291-pesquisa-pulso-empresa-impacto-da-COVID-19-nas-empresas.html>
- Carvalho, D. & Teixeira, M. (2020). Bolsonaro amplia atividades essenciais e inclui serviços para caminhoneiros em rodovias. *Folha de S. Paulo*. Recuperado el 14 de agosto de 2020 de <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/bolsonaro-amplia-atividades-essenciais-e-inclui-servicos-para-caminhoneiros-em-rodovias.shtml>
- Dunn, W. (2014). *Public policy analysis: An introduction*. Pearson Education Limited.
- Cerioni, C. (2020). Saída de Teich repercute no mundo: «Brasil volta a ficar sem ministro». *Exame*. Recuperado el 14 de agosto de 2020 de <https://exame.com/brasil/saida-de-teich-repercute-no-mundo-brasil-volta-a-ficar-sem-ministro/>
- Coletta, R. (2020). Bolsonaro contrai coronavírus após minimizar pandemia. *Folha de S. Paulo*. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/bolsonaro-anuncia-que-contraiu-coronavirus.shtml>

- ECDC (2020). COVID-19 situation update. Recuperado el 14 de agosto de 2020, de <https://ourworldindata.org/coronavirus>
- Elgin, C.; Basbug, G.; Yalaman, A. (2020). Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index. *COVID Economics. Vetted and Real Time Papers*, 3, 40-54.
- Garcia, G. (2020). Bolsonaro aponta 'viés ideológico' na OMS e ameaça tirar Brasil da organização. *G1 Política*. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/05/bolsonaro-aponta-vies-ideologico-na-oms-e-ameaca-tirar-brasil-da-organizacao.ghtml>
- Gielow, I. (2020). Comandante do Exército diz que coronavírus é maior missão 'da nossa geração'. *Folha de S. Paulo*. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/comandante-do-exercito-diz-que-coronavirus-e-maior-missao-da-nossa-geracao.shtml>
- Imperial College London (2020). Report 21 - Estimating COVID-19 cases and reproduction number in Brazil. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/COVID-19/report-21-brazil/>
- Jota (2020). Índice de aprovação dos presidentes do Brasil. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://data.jota.info/aprovacao/>
- Lima, L.; Carvalho, M.; Coeli, C. (2018). Sistema Único de Saúde: 30 anos de avanços e desafios. *Cadernos de Saúde Pública*, 34(7). <https://www.scielo.br/pdf/csp/v34n7/1678-4464-csp-34-07-e00117118.pdf>
- Lipsitz, K. y Pop-Eleches, G. (2020). The Partisan Divide in Social Distancing. *SSRN*. <https://ssrn.com/abstract=3595695>
- Mazui, G. (2020). Mandetta anuncia em rede social que foi demitido por Bolsonaro do Ministério da Saúde. *G1 Política*. Recuperado el 13 de agosto de 2020 de <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/16/mandetta-anuncia-em-rede-social-que-foi-demitido-do-ministerio-da-saude.ghtml>
- Nassif-Pires, L. Carvalho, L.; Rawet, E. (2020). Multidimensional Inequality and COVID-19 in Brazil. *Levy Institute Public Policy Brief*, (153). [http://www.levyinstitute.org/pubs/ppb\\_153.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/ppb_153.pdf)
- Papageorge, N.; Zahn, M.; Belot, M.; Broek-Altenburg, E.; Choi, S.; Jamison, J.; Tripodi, E. (2020). Socio-Demographic Factors Associated with Self-Protecting Behavior during the COVID-19 Pandemic. *NBER*. <https://www.nber.org/papers/w27378>

WHO (2020). Timeline of WHO's response to COVID-19. Recuperado el 8 agosto de 2020 de <https://www.who.int/news-room/detail/29-06-2020-COVIDtimeline>

World Bank (2020). World Development Indicators. Recuperado el 9 de agosto de 2020 de <https://databank.worldbank.org/home.aspx> Cómo citar este artículo

## **Cómo citar este artículo**

Scelza Cavalcanti, B. y Garcia Marques, G. R. (2020). El Brasil en el contexto del COVID-19: las políticas públicas y sus implicaciones frente a la pandemia. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(1), agosto-noviembre, 51-82.

# Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública\*

Por Julián Bertranou\*\*

## Resumen

La gestión pública argentina contiene una diversidad de mitos que no solo brindan una explicación sobre su origen y funcionamiento, sino que ejercen un significativo poder movilizador. Pero los mitos tienden también a distorsionar la realidad, y, en eso, se asocian a las recurrentes falacias que circulan por la gestión pública. El artículo identifica una serie de mitos y falacias, organizados por ejes temáticos, que están dispuestos para colaborar con el debate sobre las características de nuestra gestión pública. Un efecto de la persistencia de estos mitos y falacias es la reducción de la capacidad de aprendizaje, clave para lograr mejoras sostenidas en la calidad de la gestión pública.

## Palabras clave

Gestión pública – organizaciones públicas – mitos organizacionales – Argentina.

## Abstract

Public management in Argentina contains a variety of myths that not only provide explanations about its development and performance, but serve mobilizing purposes. However, myths also tend to distort real events, and they relate with frequent fallacies about public management. This article identifies a set of myths and fallacies, organized around specific issues, and seeks to make a contribution to the debate over the traits of our public management and public administration.

---

\* Una primera versión de este trabajo se presentó en las jornadas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, ECON 2014. Agradezco los comentarios y sugerencias que me hicieron llegar estimados colegas, como Sergio Agoff, Alejandro Grimson, Roberto Martínez Nogueira, Oscar Oszlak, Verónica Pérez, Guillermo Schweinheim y Valeria Serafinoff. Quedan eximidos de toda responsabilidad por los errores contenidos en este artículo.

\*\* Profesor investigador del Instituto del Transporte, y de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM, y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo.

An outcome of the endurance of these myths and fallacies is the inability to learn about real management processes. Learning is central to achieve sustainable public management improvements.

## **Key words**

Public management – public organizations – organizational myths – Argentina.

## **Introducción**

Mi ya larga exposición a la política y a la gestión pública argentinas me ha permitido percibir y recopilar una serie de expresiones que circulan con cierta recurrencia y que constituyen instrumentos muy poderosos de socialización de los actores que se desempeñan en el Estado y fuera de él, y en particular, de los aspirantes a ingresar al Estado, provenientes, sobre todo, del espacio político-partidario. Estas expresiones reflejan ideas acerca de cómo se produce el trabajo en el Estado, y del papel de los factores políticos y burocráticos en él. Representan de alguna manera mitos en el sentido que, en su enunciación, reproducen significados sustanciales y constitutivos de la administración pública y de la política en el Estado, en donde se establece el orden que debe regir entre los distintos componentes de la actividad estatal. No se trata, en este caso, de mitos sobre el contenido de las decisiones o de las políticas, sino sobre la conformación del Estado y sobre la dinámica de producción de políticas públicas en general.

Es indispensable, primero, definir algunos conceptos. En uno de sus aportes sobre este tema, Alejandro Grimson (2012) menciona las distintas concepciones teóricas sobre los mitos:

La primera de ellas ha enfatizado la manera en que, a través del relato sagrado, una comunidad determinada ofrece explicaciones acerca de cómo es el mundo o cómo ha tenido origen una sociedad, una institución o un objeto. La segunda ha enfatizado el carácter tergiversador del mito: el relato popular como falsificación de una realidad. La tercera vertiente ha señalado el carácter movilizador e interpelador de la mitología, su función

creadora. Este libro concibe al mito simultáneamente como una explicación de la realidad (una suerte de teoría popular), como una incitación a la acción y como una falsificación (p. 23).

Este trabajo adopta este mismo criterio para analizar lo que aquí se van a considerar *mitos de la gestión pública*, haciendo hincapié en sus facetas falsificadoras y movilizadoras. Adicionalmente, se incluyen en este documento expresiones que representan frecuentemente *falacias* sobre el funcionamiento del Estado. Si bien las falacias expresan errores de concepción sobre el accionar estatal, la diferencia entre estas y los mitos puede no ser tan precisa; pero entiendo los mitos como expresiones con pretensiones interpretativas o explicativas, más que meramente descriptivas.

Estos mitos y falacias no son nuevos, aunque ostenten verbalizaciones recientes. Se refieren al proceso de trabajo en el Estado y al rol de sus principales actores. Podemos ver a través de ellos las expresiones de políticos y políticas, de asesores, de funcionarios y funcionarias políticas, y de administradores y agentes permanentes del Estado, entre otros. También pueden suscribir estos mitos personas indirectamente vinculadas al trabajo en el Estado: periodistas, representantes de organizaciones sociales, empresarios y empresarias, y ciudadanos particulares.

El abordaje de mitos ha sido recurrente en el estudio de las organizaciones —públicas y privadas—, en tanto elementos constitutivos de la cultura organizacional. Los relatos míticos ofrecen un marco interpretativo para los miembros de una organización sobre el origen, las funciones y el sentido de aquella y proveen fundamentos para asegurar un mayor compromiso organizacional. Permiten también conocer los niveles más profundos de las creencias para facilitar transformaciones organizacionales que permiten desempeños más eficaces. Frecuentemente, representan barreras para el aprendizaje y la innovación (Schein, 1996). Con respecto a esto último, para quienes hayan leído el trabajo de Peter Senge, *La quinta disciplina* (2004), estos mitos les parecerán inspirados formalmente —y algo en contenido— en las «limitaciones al aprendizaje» de las organizaciones. Si bien su aporte tiene algunas restricciones para su aplicación al sector público, no deja de ofrecer una mirada inteligente sobre el aprendizaje organizacional y sus condiciones.

Los mitos organizacionales están anclados en la historia y la dinámica de cada organización. Pero aquellos a los que voy a aludir en este trabajo —sumados a las falacias—, no remiten a una organización puntual, sino a un ámbito más amplio de constitución y funcionamiento del Estado y sus múltiples organizaciones integrantes, en el contexto de sus variadas y permanentes relaciones políticas y sociales.

Pero ¿qué representan estos mitos? ¿Qué función o funciones cumplen? Por lo pronto, y retomando reflexiones anteriores, representan un marco interpretativo de la realidad: explican procesos y resultados, y también los justifican; establecen un horizonte para la acción, y también buscan el compromiso activo de los que intervienen. Todo esto lo hacen en clave de simplificación de los hechos y medios de prueba.

Estos mitos y falacias están, a mi parecer, muy difundidos, pero no puede decirse que son universales. Los mitos incluidos en el trabajo citado de Grimson tienden a ser ampliamente compartidos e internalizados por la población. A los que me referiré en estas notas pueden no concitar este amplio consenso; aun así, integran de manera protagónica el marco de imágenes, conceptos y principios a los que echan mano, numerosas y numerosos decisores y políticos a la hora de explicar la realidad.

Pongo, entonces, a consideración algunos de los mitos y falacias que, hasta el momento, he podido recabar en mis diversos contactos o presencias en el sector público argentino. No se trata de un listado exhaustivo, ni mucho menos representan una descripción completa del Estado y sus burocracias<sup>1</sup>. Los expongo a partir de frases emblemáticas que los expresan, frases que he tenido oportunidad de escuchar con mis propios oídos —y leer, incluso— en reiteradas ocasiones. El hecho de que las haya escuchado no las constituye de por sí en mitos, razón por la cual la exposición de estas ideas se vería beneficiada significativamente por los comentarios y los aportes de otros y otras analistas. He organizado esta presentación en algunos apartados para ordenar aquellos mitos y falacias que tienen puntos comunes: sobre la conformación de la burocracia y la capacidad estatal, sobre la toma de decisiones y su carácter fundacional, y sobre la ejecución de políticas.

---

<sup>1</sup> Tampoco aluden específicamente a las nuevas tecnologías. Para esto último, y su impacto en el Estado, sugiero el último libro de Oszlak (2020).

## 1. Sobre la conformación de la burocracia (o del equipo de gestión) y la capacidad estatal

### 1. 1 «En este lugar, hay que poner a un compañero (correligionario)»

Esta expresión permite distintas lecturas, que, quizás, no tienen que ver con la idea de un mito. Por mi parte, me interesa esto último. Más allá de esto, es necesario asociar esta expresión al núcleo de nuestra cultura política sobre el papel del Estado en la sociedad. En nuestro país, está fuertemente arraigada la idea de que las estructuras estatales deben ser un instrumento directo de un proyecto político legitimado en las urnas. En la tensión existente entre dos de las legitimidades democráticas analizadas por Pierre Rosanvallon (2008), la legitimidad derivada del reconocimiento social de un poder —de origen electoral— y la legitimidad como adecuación a una norma o valores —burocracia—, el énfasis en nuestra sociedad está puesto marcadamente sobre la primera. Podría explicarse por una historia política repleta de experiencias autoritarias que obturaron procesos electorarios, pero no me voy a detener en las (complejas) razones. Esta preferencia se traduce luego en una considerable cantidad de cambios o rotaciones de funcionarios/as a lo largo de los ciclos gubernamentales, con discutibles resultados en cuanto a políticas públicas<sup>2</sup>. Estas rotaciones están legitimadas —aunque no por todos— en la necesidad de que haya una correspondencia ideológica a lo largo de toda la cadena gerencial —y no gerencial también— del Estado.

Lo que la frase expresa son algunas cuestiones importantes: a) el Estado es un instrumento adaptable que no tiene exigencias *per se*, sino que está subsumido en las exigencias político-partidarias; b) el conocimiento técnico —o técnico-político— tiene menos valor que la pertenencia a una identidad política o la lealtad a un elenco gubernamental o a una persona; y c) la coherencia gubernamental solo está garantizada a través del alineamiento político-partidario.

Esta concepción sobre la ocupación de puestos gerenciales en el Estado no nos permite ver claramente las condiciones de su funcionamiento y de producción de políticas públicas. El Estado (y estoy hablando de un Estado democrático) tiene

---

<sup>2</sup> Los trabajos de Pablo Spiller y Mariano Tommasi valoran negativamente estos cambios, por ejemplo. Sugiero ver Tommasi (2010).

exigencias propias, que no siempre se llevan bien con las exigencias partidarias, pero que hacen a la producción de bienes colectivos muy necesarios —aunque no necesariamente valorados—. La recolección de información básica sobre un área de la comunidad, la generación de conocimiento nuevo sobre esta área —inteligencia de políticas públicas—, la producción de opciones de políticas, la producción de conocimiento sobre la ejecución y la preparación de evaluaciones son actividades esenciales de un Estado democrático moderno, que necesitan de agentes especializados —en distintos niveles de acción— y la continuidad de sus funciones para promover memoria institucional y más conocimiento acumulado. Estas actividades tienen exigencias que deben ser atendidas y, a su vez, generan exigencias en cuanto a la coherencia gubernamental. La coherencia, entonces, no es solo una función de la identidad o coherencia partidaria —en determinados niveles de gestión—, sino que es función también de una coherencia funcional basada en la interdependencia del conocimiento y la acción (ver Martínez Nogueira, 2010).

La corrosividad del argumento es muy significativa, y se desliza incluso a través de personas con un genuino interés por el Estado y las políticas públicas. La lógica parece muchas veces implacable: solo quien entiende y comparte el sentido de un *proyecto* —nacional— puede ser parte de la tarea de implementarlo. El argumento tiene reminiscencias autoritarias y organicistas, donde la *Nación*, como un cuerpo único, tiene un único sentido, definido por algún grupo autolegitimado, que necesita luego de *fieles* que lo interpreten e implementen de manera cabal. Aunque tenga actualmente barnices modernos, la idea se sigue difundiendo. Una vez, alguien me dijo que, a la Secretaría de Industria, debía ir gente «que compartiera nuestra visión sobre la industria». Algunos comentarios finales sobre esto: a) la Secretaría de Industria, como ejemplo, debe estar integrada por personas que conozcan minuciosamente el tejido industrial —y este es un bien difícil de generar y mantener—; b) no es unívoca la idea que podemos tener del desarrollo industrial, por lo que hay que generar evidencia y debate, y eso se hace con expertos/as que tengan un espacio permanente en el Estado; c) las posibilidades de consensuar políticas prioritarias sobre el campo industrial dependen de la circulación de un saber experto, en contacto dinámico pero no subsumido, con saberes o prioridades políticas (ver Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI).

## 1.2 «El Estado se fortalece a partir del compromiso militante»

Esta expresión puede reemplazar a la anterior o derivarse de ella. Me permito seguir ampliando el argumento con algunos agregados específicos. La idea de base sigue siendo la misma: hay una esfera de sentido, la *político-ideológica*, que domina a cualquier otra esfera de sentido e identidad. Por lo tanto, la coherencia solo se logra alineando estas esferas y ordenándolas a partir de la identidad primordial. En muchos casos, esta organización refleja una disposición binaria, en donde no es posible ubicarse en ningún otro lugar que en alguno de estos lados. Y esta configuración binaria debe configurar todas las demás esferas.

Una sociedad moderna y democrática, aun imbricada en un Estado capitalista con niveles inaceptables de desigualdad social, debe construirse sobre la existencia de múltiples arenas organizadoras de sentido e identidad, y no solo el político-partidario. Se trata de esferas de sentido con relativos grados de autonomía y relativos grados de interacción con otras esferas, con grados diversos de influencia mutua y condicionamiento. Una orientación de sentido basada en dimensiones político-ideológicas es fundamental, ya que aporta de manera decidida a la coordinación social. Pero hay otras esferas importantes, como la productiva, la cultural y la burocrática-estatal, entre otras. Cada una de ellas tiene su sentido y aporta a la construcción de los sentidos de una sociedad. La función política principal es la de permitir la interacción de estas esferas y facilitar la coordinación y la coherencia social, no la anulación de aquellas.

Otra cuestión importante es la de la imparcialidad del accionar de los organismos estatales. No se trata de su neutralidad —o su no neutralidad—. Más adelante, voy a referirme a esto, pero adelanto algo: los organismos estatales deben ser imparciales en el tratamiento de los casos que han sido tipificados para su tratamiento. ¿Los y las agentes militantes que ponen su identidad partidaria por sobre las exigencias del servicio público son la garantía de la imparcialidad y la eficacia del Estado? Está claro que no, salvo en situaciones muy acotadas y por momentos muy cortos. Si nombramos a militantes que respondan a nuestras prioridades partidarias y asumimos el riesgo de que otros lo hagan y nos perjudiquen, es seguramente porque creemos que vamos a estar —o vamos a ganar— siempre. Pero, salvo en algunos de los distritos más autoritarios del país,

en el resto, se gana y se pierde. En ese caso, para no arriesgarnos a estar mal —ni bien—, ¿no conviene diseñar sistemas o instituciones que aseguren que nadie será beneficiado —ni perjudicado—? Quizás deberíamos mirar un poco hacia Rawls (2006).

### 1.3 «Me vine con el equipo porque no puedo confiar en nadie más»

La estrecha vinculación de esta frase con los argumentos anteriores es incuestionable. La diferencia sutil es que la apelación indirecta a la coherencia que realiza no está basada necesariamente en una dimensión ideológica, sino en una lealtad, sobre todo, interpersonal. Supone un bien superior en materia de gestión pública —analizado desde el punto de vista del decisor/a—: la lealtad o la confianza en un equipo próximo, como el principal activo. Otros activos quedan relegados: la experiencia o el conocimiento en un sector de políticas, la trayectoria previa de una burocracia, la alianza con algún actor no estatal con experiencia en este sector, entre otros.

No estoy descartando que la existencia de un equipo, constituido previamente a partir de intensas relaciones personales, no sea un activo. Solo digo que no es ni el único ni el principal activo a disposición de los decisores/as. Los beneficios asignados por sus usuarios a este tipo de activo —«Juancito es mi amigo y no me va a fallar»— son considerablemente superiores a sus eventuales costos —«Juancito no sabe nada sobre este tema»—. Lo que ocurre es que, en la mayor parte de los casos, los costos son superiores a los beneficios, pero no solo para la comunidad, sino para el mismo usuario/decisor (!!). Son innumerables los casos recientes de este tipo de prácticas: contadores o médicos personales llevados a ministros que, luego, no entienden los procesos políticos y burocráticos de la gestión y perjudican a su propio *amigo*; o amigos de juventud llevados a operar servicios públicos con resultados paupérrimos.

Además del desdén por el conocimiento técnico, la frase expresa la desconfianza profunda que tienen los decisores/as políticos/as hacia la burocracia permanente (ver Oszlak, 1984). Hay otra línea de análisis de esta expresión y que está asociada a los trabajos de Peter Senge ya mencionado, a saber, la vinculada

al equipo político de gestión, y su capacidad para entender la realidad y operar sobre esta como único instrumento de conocimiento y validación. El equipo de gestión, si no es dirigido y exigido adecuadamente, se comporta como una barrera al conocimiento nuevo y al aprendizaje, por sus tendencias autorreferentes y autojustificadoras.

#### **1. 4 «No funcionó hasta ahora porque no estuvimos nosotros»**

Salvo contadas y poco significativas excepciones, todos los partidos y movimientos políticos han estado a cargo del Estado, tanto nacional como sus representaciones subnacionales. Ya nadie puede mirar al costado en términos de responsabilidades, aunque las hay mayores y menores. Pero la expresión que aquí evoco sigue teniendo vigencia, más allá de su larga y gastada vida en la gestión pública argentina. Expresa una combinación perfecta de omnipotencia, soberbia y simplificación de la realidad.

Pero si la realidad es tan simple y la solución tan sencilla, si no funcionó hasta ahora, ¿nadie se preguntó acerca de cuáles pueden haber sido las razones de este problema o sus causas estructurales? Porque suponer que todos los demás son incapaces ante situaciones sencillas es *no asignarle* a los demás la misma lógica que nos informa en nuestro accionar público y político: tener resultados positivos que los ciudadanos nos adjudiquen y que nos permitan continuar, elecciones mediante, en el ejercicio del poder.

Frecuentemente, la realidad no es tan simple y muestra tramas explicativas muy complejas. Lo primero que hay que hacer es entenderlas sistémicamente para luego evaluar qué y cómo pueden ser alteradas con un fin positivo. Si no se comprende la lógica detrás del mal funcionamiento de los sistemas sociales o de las organizaciones, lo más probable es que se repita el mismo tenor de intervenciones, con los resultados de siempre, aupadas en nuestro corrosivo voluntarismo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Un reciente artículo de Pablo Gerchunoff y Martín Rapetti (2020) da cuenta de condiciones estructurales en la economía argentina que compelen a actuar de la misma forma. La posibilidad de producir otros resultados depende de conocer estas condiciones y operar sobre ellas, aun con márgenes limitados.

Un ejemplo que puede ser interesante: Hace 50 años que no puede crearse —de manera efectiva— una agencia de transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Las expresiones de buena voluntad de los involucrados no se condicen con los resultados; aun así, las expresiones de buena voluntad, que recorren todo el arco político, se reiteran con la esperanza de que *produzcan* una institución eficaz. ¿No sería mejor comprender las razones del fracaso y destrabar los incentivos que alentarán la creación de la organización? Quizás, la tarea sea mucho más ardua y negociada que las expresiones de buena voluntad.

## 1.5 «El Estado es neutral y beneficia a todos»

El Estado no es neutral ni beneficia —necesariamente— a todos a través de sus distintas regulaciones, intervenciones directas o símbolos. El Estado o sus organizaciones buscan finalidades —muchas veces contradictorias o superpuestas— que establecen un orden de prioridades, derechos y responsabilidades que se distribuyen en una colectividad determinada, y todas estas finalidades, derechos y obligaciones tienen contenidos concretos, que distinguen o diferencian a miembros de estos colectivos. Por definición, entonces, no hay neutralidad valorativa, y consecuentemente, operativa.

Si bien el Estado democrático moderno y sus organizaciones tienden a buscar que esa *no neutralidad* tenga la expresión de la igualdad —o de una menor desigualdad—, la realidad muestra que esa búsqueda es frecuentemente desganada o contradictoria, por lo que convivimos —aún— con muchas dimensiones y relaciones sociales signadas por una significativa desigualdad. Nadie mejor que Guillermo O'Donnell (2010)<sup>4</sup> para comprender las tensiones, avances y limitaciones del Estado capitalista democrático moderno en nuestra región del mundo.

El carácter no neutral del Estado no implica que deba desbaratarse la imparcialidad de su accionar. Porque la imparcialidad no es valorativa, es instrumental. Implica aplicar un principio o valor a un tipo específico de destinatario, y aplicarlo sin distinguir las variedades de sujetos involucrados en esa tipología; sin distinguir las

---

<sup>4</sup> Me aventuré hace un tiempo a analizar la teoría del Estado reciente de este gran intelectual en Bertranou (2015a).

variedades de sujetos, unidos por este mismo tipo o característica. Muchas veces, las organizaciones discriminan a personas y se escudan en la no neutralidad del Estado (Bertranou, 2015b).

## 1. 6 «Hay que poner a alguien del sector»

En sus *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, Oscar Oszlak (1979) describe tres roles contradictorios que puede asumir una burocracia, pero que constituyen un mismo proceso de decisión y acción. Uno de esos roles es el *mediador*, «a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes». Esta función sistémica se ve complementada frecuentemente por la ocupación de altos cargos en los organismos estatales por parte de representantes del sector social o económico con el cual se vinculan o al que regulan los organismos aludidos. Este proceso puede producirse en el marco de alianzas público-privadas que buscan *capturar* la capacidad de imperio estatal en beneficio de organizaciones privadas.

Pero este proceso puede ser también alentado desde una concepción más benévola, en la que los saberes que permiten orientar a una organización pública se encuentran en los sectores sociales que, cotidianamente, actúan en el espacio de relaciones sociales de referencia de esta organización. Entonces, para graficar, no hay nadie mejor que un o una industrial para dirigir el Ministerio de Industria, o un o una sindicalista para liderar el Ministerio de Trabajo. Sorprende cierta ingenuidad en esta concepción, que descuenta que los mencionados representantes de sectores sociales tienen una visión general del sector, más allá de los intereses de sus propias organizaciones.

Impedir que representantes de este tipo accedan a los más altos cargos no es necesariamente la respuesta, sino la de verificar que estos o estas cuenten con, al menos, dos condiciones: a) un conocimiento de la estructura, los instrumentos y los procedimientos de las organizaciones públicas; y b) una concepción amplia de las problemáticas y desafíos de un sector, más allá del rol que la organización de origen ocupe. La inclusión de estos actores en el Gobierno obedece frecuentemente a requerimientos de *governabilidad* o de

apoyo político, pero si no se verifican las condiciones anteriores, los efectos positivos quedarán neutralizados.

Los efectos de estas capturas *blandas* de las organizaciones públicas pueden ser muy nocivos para el área en cuestión, ya que otros actores o destinatarios no organizados pueden verse perjudicados, así como pierde relevancia un tratamiento más estratégico de los objetivos de un área. Esta práctica no se observa solo en tradicionales sectores de la actividad económica o productiva, sino en áreas, como el transporte, la cultura o los derechos humanos<sup>5</sup>.

## 1.7 «Mientras haya plata, habrá capacidad»

La disponibilidad de recursos financieros por parte de una organización pública representa una dotación inestimable de capacidad estatal, aunque involucre solo uno de los factores o fuentes de esta capacidad. Diversos programas públicos en el área social en la Argentina —y en toda la Región— muestran que la capacidad del Estado y los resultados de esta se ven reflejados en más y mejores servicios para la población más vulnerable —por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo, el programa PROGRESAR, el Nacer/Sumar, entre otros—. Otro de los ejemplos es el de las políticas de ciencia y tecnología que se han beneficiado de incrementos significativos de recursos para financiar proyectos, investigadores y becarios.

No obstante, puede percibirse en el ambiente de las políticas una equivocada asociación necesaria y suficiente entre financiamiento y capacidad. Por lo pronto, no todo aumento de capacidad se funda en un mayor financiamiento, ya que los instrumentos de política pública pueden ser diferentes, y, además, el rol de otros factores —coordinación, autonomía burocrática, tecnologías de gestión, cultura organizacional— puede ser tan o más importante. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte, ente de fiscalización y control de servicios de transporte terrestre de pasajeros y de cargas, no requiere tanto de financiamiento directo como de autonomía burocrática, prestigio y apoyo institucional, así como de una burocracia estable y formada, y algunas tecnologías no tan onerosas que

---

<sup>5</sup> Para una descripción de este fenómeno en un período de la gestión del transporte en el nivel nacional, ver Barbero y Bertranou (2014).

ampliarían fuertemente su capacidad. Es un problema no menor creer que solo se hace política pública con dinero.

## 2. Fundacionales y de toma de decisiones

### 2.1 «Esta es una política de Estado»

La expresión *política de Estado* se utiliza frecuentemente en distintas situaciones: a) cuando los o las decisoras creen que lo que están haciendo tiene una relevancia especial; b) cuando estos decisores creen abordar cuestiones centrales que, hasta ese momento, no habían merecido el tratamiento adecuado o equivalente; c) cuando estos decisores están convencidos de que lo que hacen no merece ninguna crítica estructural y que, por lo tanto, está condenado a ser continuado en el futuro de manera inexorable.

Lo concreto es que esta expresión encierra la pretensión de que lo que se hace es estratégico y central en la constitución del Estado, en sus bases institucionales, o en las condiciones de vida de la población y que, por ende, está llamado a perdurar más allá de la gestión actual que encabeza estas acciones.

No dudo de que sea posible conceptualizar algunas políticas como tales. Lo que advierto es que la mayoría de las veces en que se invoca esta etiqueta lo que se describe tiene poco que ver con algo que pueda ser llamado de *Estado* (ver Cueto y Guardamagna, 2012). En la gran mayoría de los casos, se trata de simples iniciativas que pueden abordar temas más o menos centrales, pero cuyo destino no parece desplegarse por encima de la animación que hagan sus creadores originales.

Si para algo sirve esta etiqueta, debe ser para describir iniciativas que tengan, al menos, todas las siguientes características: a) abordar cuestiones estructurales del país o del Estado; b) reflejar amplios consensos políticos; c) proyectarse extensamente hacia el futuro; y d) apoyarse en estructuras estatales permanentes y capaces. Estos requisitos no se encuentran todos en las políticas que se *autodenominan* de Estado. La etiqueta pretende dotar las

políticas de un barniz de permanencia y calidad del que carecen por los motivos mencionados anteriormente.

Si bien el uso de la etiqueta puede ser alguna manifestación de cinismo en la gestión pública, lo preocupante no es tanto eso, como la genuina creencia de que lo que se hace reviste inexorablemente el carácter de permanente y de calidad, merecedor sin más de la continuidad, sin que se hayan discutido y puestas en marcha las condiciones que hacen posible desarrollar una estrategia de largo plazo y garantizar su implementación, sean de carácter político, técnico u organizacional. Muchos políticos y decisores se autoengañan y engañan a sus colaboradores con etiquetas inapropiadas que no describen de manera adecuada lo que están haciendo. Lo más seguro es que una política que no es genuinamente *de Estado* no dure más que como una política *de gobierno* (ver Tokatlián, 2014).

## **2. 2 «Esta es una etapa fundacional, estamos produciendo un giro copernicano»**

Las expresiones de este apartado tienen una clara vinculación con lo mencionado anteriormente: describen la convicción de estar viviendo un período excepcional —gracias a la labor de quienes están convencidos de esto— en el que se han echado las bases de políticas de largo plazo, y que estas representan un giro de 180 grados respecto de lo estaba vigente.

Más allá de cuán ciertos sean estos enunciados en una experiencia concreta, la verdad es que, en la mayor parte de los casos, los cambios que se hacen en las políticas públicas no son realmente fundacionales, sino más bien *incrementales*, como lo describe la conocida corriente de las políticas públicas llamada *incrementalismo* (ver Lindblom, 1992). En la medida en que las políticas son principalmente acciones de individuos y organizaciones —y no solo intenciones—, estas implican un proceso de cambio mayormente gradual, en el que nuevas expectativas se entrelazan y chocan con saberes existentes en un contexto de pujas por las reglas de juego que rigen las políticas y por la resistencia de actores que dominan el proceso de implementación. Los cambios reales son cambios en las acciones y en la cultura organizacional, y estos fenómenos, en general,

toman cierto tiempo. Como tampoco existen determinismos de ningún tipo, es posible aceptar que, a veces, se producen con cierta excepcionalidad cambios muy significativos en un plazo relativamente corto.

Al margen de que puede ser otra manifestación de cinismo, lo preocupante también es constatar las veces en las que esta frase se menciona con absoluto convencimiento. Es allí donde opera cierta mitificación de la gestión pública. Los actores políticos creen que, solo a partir de determinadas *decisiones*, se activan cambios fundamentales en el orden de las políticas. Estas decisiones pueden ser: nuevas leyes, nuevos conceptos acerca de un problema, nuevos actos administrativos discretos, nuevos recursos o nuevos *slogans*. Nada de esto desemboca inexorablemente en cambios profundos. Incluso el abuso de nuevos conceptos o nuevas imágenes sin una correspondencia en los cambios realmente percibidos por la población puede terminar por deslegitimar estas opciones en el futuro, con un fuerte perjuicio en términos de la limitación de alternativas de política pública.

### **2. 3 «Acá hay que tener la capacidad de (o las “agallas” para) tomar decisiones»**

Esta frase expresa un mito diferente del que hemos visto en los dos casos anteriores, pero que puede aparecer de manera conjunta con el mito fundacional. Lo que revela esta concepción de la toma de decisiones es lo siguiente: a) que la decisión —y la capacidad de hacerlo— es un atributo individual, del liderazgo político; b) que la mejor política pública es la que surge de haber podido tomar una decisión de manera rápida venciendo, a través de una combinación de audacia y astucia, la resistencia de intereses cristalizados en las *corporaciones*; y c) que la mejor decisión es aquella que ha podido superar el tedio de las discusiones y de las negociaciones entre distintos actores.

Sería muy extenso buscar todos los antecedentes políticos y teóricos de una manera de pensar así. El concepto de *democracia delegativa* de Guillermo O'Donnell (1994) describe el marco dentro del cual se desarrollan liderazgos políticos *salvadores*, que tienen un amplio y legitimado —*ex ante*— margen

de acción sobre la sociedad, a partir del cual toman decisiones estructurales en ámbitos muy reservados, decisiones que se adjudican solitariamente —en especial, en los primeros momentos—.

Los procesos decisionales no solo no reflejan esta modalidad en la mayor parte de los casos, sino que, desde mi punto de vista, no deberían hacerlo. Parte de los procesos decisionales asociados al mito mencionado terminaron con resultados muy desfavorables en nuestra Región. Vayan como ejemplo las privatizaciones o concesiones de servicios públicos en la Argentina en áreas, como la aeronavegación comercial, el servicio de correos, la provisión de agua y saneamiento, la producción hidrocarburífera, entre otros.

El decisionismo de impronta individual y *caudillesca* no responde a los desafíos de una sociedad compleja y democrática. Las transformaciones estructurales en distintos ámbitos de políticas públicas incluyen una gran variedad de dimensiones políticas, sociales, tecnológicas, económicas, culturales y ambientales, con grados muy altos de incertidumbre e interrelación funcional. Los modelos que tenemos para entender esta realidad son incompletos, y debe ser un esfuerzo permanente de nuestras sociedades y gobiernos dotar a nuestros modelos del mayor cúmulo de evidencias posibles. Al mismo tiempo, nuestras sociedades son cada vez más democráticas y producen —y exigen— legitimidades de ejercicio de la función pública. Es decir, para problemas complejos y multidimensionales, necesitamos modelos e instancias de toma de decisiones que permitan la producción y circulación de evidencias, la participación de actores diversos y la argumentación razonada en un marco democrático. Quizás, tome más tiempo, aunque este factor también debe ser considerado, pero lo importante es que puedan analizarse distintas opciones.

Si la preocupación es la captura del Estado por parte de corporaciones, la opción *decisionista* nada tiene que ver con esto —de hecho, hubo experiencias de captura en esos procesos—. La respuesta a esto tiene que ver con el funcionamiento del régimen político democrático y la construcción de capacidad estatal autónoma.

## 2. 4 «No hay tiempo para planificar»

Escuché esta frase de un ministro hace unos años, entre otros muchos funcionarios y funcionarias. Pero, entonces, ¿en qué consiste tomar decisiones? Planificar es de las principales actividades de toda organización pública y, en especial, de sus estamentos gerenciales. Una manera de mejorar nuestras intervenciones dirigidas a problemas complejos y débilmente estructurados (Matus, 2007), problemas que se comportan como *blancos móviles* a partir de los cambios en el entorno, en las variables constitutivas y a raíz de nuestras acciones, es la de estimar los movimientos y los cambios que pueden producirse, estimar el efecto de determinadas acciones y programar los momentos y las pautas de esta intervención, reconociendo que cualquier intervención es provisoria y está sujeta a revisiones posteriores para perfeccionarse. Planificar implica considerar las implicancias de una acción no solo en el sistema bajo estudio, sino en otros sistemas, intentando lograr mayores niveles de integración de las políticas públicas. Planificar implica movilizar a actores de distintos sectores con el objeto de involucrarlos en la reflexión y en la acción, buscando asegurar crecientes niveles de coherencia.

Es difícil comprender que un o una alta directiva pública no tenga como prioridad impulsar un proceso de planificación. En parte, la responsabilidad la tienen las prácticas ritualistas de una planificación formal, meramente simbólica, sin el contacto serio con los ciudadanos y los actores y sus problemas, y sin herramientas para poder relacionar la reflexión crítica, la prospectiva estratégica, el diseño de intervenciones y la programación operativa. Sin embargo, esto no disipa las responsabilidades políticas y programáticas de la alta dirección pública, que necesita imbuirse de todas las herramientas necesarias para promover y facilitar las prácticas de planificación.

## 2. 5 «Para sobrevivir, hay que diferenciarse»

La lógica fundacional está presente aquí también: nadie se salva o permanece en la palestra pública haciendo lo mismo. Es imperioso dejar una marca, una identidad, y lo más pertinente es *crear* algo nuevo, dejar una *señal* de nuestro paso y de nuestra identidad. Aunque más no sea, un nuevo isologotipo.

La expresión tiene fundamentos, es cierto, y cualquier analista de comunicación política argumentará que, en un mercado político, un *producto* —una persona política o un proyecto político— debe tener una identidad reconocida para poder ser *adquirida* en los momentos en los que este mercado funciona de manera más activa: encuestas, elecciones, debates, entre otros. Ahora bien, una cuestión fundamental es que esta búsqueda de identidad se corresponda con contenidos de política pública. Y otra cuestión importante es que no se exacerbe la diferencia por el solo objeto de la identificación, sin que mejoren las condiciones de las políticas o más aún, a costa de la continuidad de servicios o políticas que son necesarias para los ciudadanos.

El incentivo en contra de la continuidad de las políticas es riesgoso, así como lo es la creencia de que el cambio y la refundación asegura *per se* supervivencia política. Hay, sin dudas, un componente prescriptivo en esta reflexión, pero, en la base, también describe un juicio distorsionado sobre los factores que mejoran el desempeño político, dentro de los cuales no está necesariamente la modificación de las políticas o sus instrumentos.

### **3. Sobre la ejecución de políticas**

#### **3.1 «Lo importante es que acá hay voluntad política»**

Esta expresión viene a confirmar que la voluntad política —de los y las líderes— es condición necesaria y suficiente para la materialización posterior de una política pública. Desde luego que es necesario previamente aclarar en qué consiste y cómo se manifiesta una voluntad política en el más alto nivel. ¿Se trata de una expresión de deseos? ¿Es una expresión de deseos asociada a una serie de decisiones que ayuden a su materialización? ¿Y cuáles serían esas decisiones necesarias? Generalmente, quienes emiten este tipo de enunciado están convencidos de que han dado con la condición necesaria y suficiente para que, finalmente, puedan implementarse ciertas acciones queridas. El problema es que esto ocurre rara vez si no es que se han dado *otras* condiciones tan importantes como la primera.

Por un lado, lo ya mencionado sobre qué significa y hasta dónde se materializa esta voluntad del ápice estratégico de la gestión. Además de una expresión de

intención, ¿los líderes han avanzado en destrabar aspectos necesarios para la consecución de la voluntad? Por ejemplo, ¿se han identificado y asignado los recursos necesarios? ¿Se han aclarado las responsabilidades gerenciales de ejecución? ¿Y qué ocurre con los posibles conflictos interorganizacionales?

Por el otro, la fijación que tenemos en el momento de diseño de una política pública nos resta fuerza para poder estudiar, diseñar y conducir los procesos de implementación, cuyos requerimientos y exigencias son de otro orden, pero que necesitan de una atención permanente bajo riesgo de fracaso de la acción pública. El análisis de políticas públicas viene problematizando el momento de la ejecución, al menos, desde el trabajo pionero de Pressman y Wildavsky (1998), y son muchos los aportes recientes en esta materia (Cortázar, 2007). La llamada *voluntad política* —más allá de los alcances iniciales de esta— representa un disparador de orientación de acciones en el campo de las políticas, cuyo final exitoso depende de otros factores en el nivel organizacional e interorganizational, en la dimensión política y técnica.

### **3. 2 «Yo ya tomé la decisión; ahora, Uds., hagan que le llegue a la gente»**

Las expresiones 3.1 y 3.2 son, como anticipé anteriormente, un ejemplo del desdén que hay por la implementación de políticas y por las condiciones efectivas necesarias para la materialización de las acciones públicas. Por un lado, está el desconocimiento de algunos políticos/as por la materialidad estatal, es decir, por las condiciones institucionales y organizacionales que permiten que una intención política se convierta en acciones concretas. Pero, por el otro, encontramos también el desdén —y desconocimiento en muchos casos— de los gerentes o tecnoburócratas sobre las condiciones de ejercicio de la función de los burócratas del nivel de la calle (*Street-level bureaucrats*). La implementación es, para ellos/as, una instancia de menor valor y relevancia —yo ya tomé la decisión... el problema está abajo o en la burocracia—.

Aunque suene reiterativo, insistiré en algunos puntos. Quienes razonan así desconocen el funcionamiento real del aparato organizacional del Estado y, por ende, tienen una imagen distorsionada de lo que ocurre efectivamente en

la producción de políticas. Las intenciones son imprescindibles en las políticas públicas, pero es responsabilidad de los liderazgos, por un lado, garantizar ciertas condiciones estructurales para la materialización de estas intenciones —recursos, asignaciones de autoridad, legitimidad—, y por el otro, realizar un seguimiento de la puesta en marcha de las iniciativas, liderando luego acciones de evaluación y retroalimentación. Esta última parte es muy significativa, ya que, en el plano de la ejecución, se *actualizan* las intenciones políticas, y los actores que operan sobre esta *actualización* tienen la capacidad de (re)diseñar la propuesta.

### **3.3 «Acá no hay nada que inventar; siempre se hizo así»**

Esta frase expresa, en alguna medida, lo contrario a lo argumentado en los puntos anteriores. Muestra las resistencias y el desprecio al cambio del entramado de actores de la burocracia permanente, gerencial u operativa, además de cierto desdén por aquellos que están imbuidos de la legitimidad electoral —que tienden a ser los principales agentes de cambio—. Este sentimiento no es, desde luego, universal, pero está bastante diseminado y llega al punto de *sacralizar* determinados procedimientos establecidos, sin relacionarlos con la consecución de un mejor producto final.

A nadie se le escapará la significativa limitación al aprendizaje que esta perspectiva tiene. A medida que nuestra sociedad se va volviendo más densamente poblada de interrelaciones e interdependencias funcionales, que nuevos problemas —más complejos y multidimensionales— emergen en la arena política y que nuevos conocimientos y paradigmas impugnan las prácticas existentes, el aparato productivo del Estado debe adecuarse a la producción de nuevos bienes y servicios finales, y al requerimiento de nuevos insumos y bienes intermedios. Esta orientación al conocimiento, al aprendizaje y a la innovación en las prácticas debe ser liderada y motivada por los y las gerentes, pero debe instalarse en todos los niveles de la organización.

### **3. 4 «Los melones se acomodan en el camino»**

Admito que soy un usuario frecuente de esta expresión, aplicable, como es, a diversos órdenes de la vida. No es que la frase no tenga validez en múltiples oportunidades. Lo que ocurre es que, usada indiscriminadamente, tiende a constituirse en una barrera al conocimiento y a la mejora de la gestión de políticas públicas. En un sentido más general, la frase expresa cierta desconfianza hacia los procesos de programación —previa— de las acciones, jerarquizando las habilidades adaptativas y correctivas de los programas durante la ejecución de estos.

El que la gestión moderna tenga que estar preparada para producir información sobre la gestión, generar un conocimiento, producir adaptaciones necesarias y adecuar el suministro de insumos a ciertas condiciones contextuales no justifica ni impide que una política establezca previamente las condiciones de su implementación, y prevea detalladamente insumos, actividades, secuencias, cronogramas, sistematizaciones y productos. La programación y diagramación previa reduce incertidumbre en la medida en que asigna autoridad e insumos de acuerdo con una estimación calculada, lo cual facilita en una primera instancia la coordinación de acciones y la producción de bienes y servicios (Hernández, 2013). Claro que hay que estar preparados para producir ajustes o adaptaciones, aprendiendo de las condiciones efectivas de ejecución. Pero no es posible iniciar actividades sin una clara y precisa programación.

### **3. 5 «No tengo tiempo o recursos para evaluar»**

Si la planificación no goza de buena salud, imaginemos lo que le ocurre a la evaluación, pariente indigente de la familia de los momentos del ciclo de las políticas públicas. Es posible responder prescriptivamente a esta frase: la evaluación es una parte inescindible del proceso de las políticas, y es inconcebible pensar la gestión de políticas sin la inclusión de instancias evaluativas de distinto tipo. Si el diseño es siempre provisorio y requiere de ajustes, no hay forma de mejorar el desempeño de las políticas si no es generando las acciones de valoración de los avances y de producción de las adaptaciones necesarias.

Pero la expresión se refiere a cuestiones que son aún más incomprensibles. La evaluación tiene procedimientos y tiempos, pero que no distan de los tiempos y procedimientos que conlleva tanto el diseño como la ejecución. La correcta programación de las actividades se imbrica sin inconvenientes en el ciclo de ejecución de una actividad pública. La referencia a los costos es insólita: es como si se discutiera el sentido de gastar dinero en la confección de un plano o en la inspección de obra en una construcción, argumentando que el dinero tiene que ir todo a ladrillos y hierro. Una política necesita análisis, diseño, seguimiento y evaluación, además de los insumos para las actividades previstas. Todo esto hace ineludiblemente a la producción y gestión integral de las políticas, y la ausencia de cualquiera de estos elementos debilita el desempeño de las últimas. Un dato complementario: difícilmente, una evaluación implique una erogación que supere el 1 % del total invertido en un programa.

## **A modo de cierre**

El uso del concepto de *mito* para describir la forma en la vemos el mundo que nos rodea y sus orígenes ha ganado mucha popularidad en los últimos años, con grandes ventas a la hora de explicar las supuestas tergiversaciones de la historiografía tradicional. El uso del concepto de *mito* en estas notas le debe mucho al trabajo de Grimson mencionado al comienzo. Claro está, los mitos, tal como han sido expuestos aquí, así como las falacias que se han identificado, integran un fenómeno más amplio, como es la cultura política y la cultura organizacional en el Estado.

Sin intenciones teóricas concluyentes, este documento ha identificado algunos mitos y falacias relacionados con la gestión pública, expresados a través de alguna frase emblemática. Estos mitos, aunque no son universalmente compartidos, buscan explicar, aun parcialmente, cómo se desenvuelven las prácticas en el Estado, en la gestión de políticas públicas. Lo que preocupa, principalmente, es el carácter tergiversador de la realidad contenido en estos mitos, lo cual obtura procesos de aprendizaje en el Estado y de mejora de la gestión pública. Al menos, desde la perspectiva esgrimida en estas notas.

Reitero que estas reflexiones están sujetas a escrutinio y debate. Puede pensarse genuinamente que estos mitos y falacias no sean tales por distintas razones: porque no reflejan el estado de socialización del conocimiento de la gestión pública, o porque expresan lo que sí debe hacerse en el sector público. En esos casos, bienvenida sea la crítica y el debate. Y, seguramente, nos unirán más semejanzas que diferencias en nuestro incesante esfuerzo por fortalecer el Estado en favor de los ciudadanos.

## Referencias bibliográficas

- Barbero, J. y Bertranou, J. (2014). Estado, instituciones y política en el transporte público. En C. Acuña (comp.). *Dilemas del Estado Argentino. Fortalezas y debilidades de la política exterior, las políticas económicas y de infraestructura*. Siglo XXI - Fundación OSDE.
- Bertranou, J. (2015a). Estatalidad efectiva. Reflexiones sobre el estado a partir de los aportes de Guillermo O'Donnell. *Revista Temas y Debates*, (29), 33-51.
- (2015b). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), FLACSO Argentina.
- Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del Siglo XXI. <https://aaeap.org.ar/aaeap/consenso-por-una-funcion-publica-profesional-para-la-argentina-del-siglo-xxi/>
- Cortázar, J. (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cueto, W. y Guardamagna, M. (2012). ¿Hay políticas de estado en Argentina? Aproximaciones a un concepto. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(18), Universidad Nacional del Litoral.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2020). La paradoja populista. *Desarrollo Económico*, 59(229), 299-328.
- Grimson, A. (2012). *Mitomanías argentinas. Cómo hablamos de nosotros mismos*. Siglo XXI Editores.
- Hernández, D. (2013). *Planificación operativa. Manual*, Arxé – Política & Gobierno, Buenos Aires.

- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En F. Repetto, C.H. Acuña y R. Martínez Nogueira. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Matus, C. (2007). *Adiós, Señor Presidente*. Universidad Nacional de Lanús.
- Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. En L. Aguilar Villanueva (comp.). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), enero, 55-69.
- (2010). *Estado, agencia y democracia*. Prometeo Libros.
- Oszlak, O. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Desarrollo Económico*, 19(74), 211-250.
- (1984). La telaraña burocrática. *Clarín*.
- (2020). El Estado en la era exponencial. INAP.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación*. Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, R. (2006). *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rosavallón, P. (2008). *La legitimidad democrática*. Manantial.
- Schein, E. (1996). Culture: The Missing Concept in Organization Studies. *Administration Science Quarterly*, 41(2), 229-240.
- Senge, P. (2004). *La quinta disciplina*. Ediciones Granica.
- Tokatlián, J. G. (2014, 12 de mayo). Ejes de una política para Malvinas. *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/1689715-ejes-de-una-politica-para-malvinas>
- Tommasi, M. (2010). Un país sin rumbo. *Desarrollo Económico*, 50(199), octubre-diciembre, 391-421.

## Cómo citar este artículo

Bertranou, J. (2020). Mitos y falacias frecuentes en la gestión pública. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(1), agosto-noviembre, 86-106.

## Escándalos políticos y comunicación pública: el caso Nisman

Por *Pablo Ariel Cabás\**

### Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la estrategia de comunicación de crisis del segundo Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en el escándalo por la muerte del fiscal Nisman, quien la había acusado días antes de traición a la Patria. Para reconstruir el caso y la estrategia de comunicación gubernamental, se analizan los discursos de la presidencia –comunicados–, el debate en los medios de comunicación –diarios *La Nación* y *Clarín*– y las redes sociales. El caso demuestra la importancia de definir un plan comunicacional que contemple aspectos clave del proceso de dramatización por el que atraviesa el escándalo.

### Palabras clave

Escándalos políticos – comunicación de crisis – Cristina Fernández de Kirchner – comunicación gubernamental – agenda de medios.

### Abstract

The research objective is to analyze the crisis communication strategy of the President Cristina Fernández de Kirchner during the scandal over the death of prosecutor Nisman, who had accused her days before of treason against the country. In order to reconstruct the case and the government communication strategy, the presidential speeches –official releases–, the debate in the media –*La Nación* and *Clarín* newspapers– and social networks were analyzed. The case demonstrates the importance of defining a communication plan that includes key aspects of the dramatization process that the scandal is going through.

---

\* Magíster en Gestión Política y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Docente de la Universidad Nacional de Almirante Brown (UNAB) y la Universidad Católica de Córdoba (UCC).

## Key words

Political scandals – crisis communication – Cristina Fernández de Kirchner – government communication – media agenda.

## Introducción

La comunicación de crisis supone hacer frente a un proceso de incertidumbre y de confrontación sobre la validez de las normas y de los valores que regulan el juego político. Una de las formas más frecuentes de discusión en el espacio público político sobre esas normas y valores es el proceso mediático conocido como *escándalo*. Los escándalos son un mecanismo de control social que buscan restaurar el valor de la norma quebrantada.

Actualmente, los escándalos ocupan un lugar central en la agenda público-mediática. El discurso periodístico tiende a considerarlos una degradación de la calidad del debate político y centran en ellos sus críticas hacia el sistema político. Esto genera un clima de sobreescandalización, y potencia la apatía y la distancia entre la ciudadanía y los políticos (Heredia y Rodríguez Guillén, 2004).

El presente trabajo analizará la estrategia de comunicación de crisis del segundo Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) en el escándalo por la muerte del fiscal Nisman, quien la había acusado días antes de traición a la Patria. Para ello, en el primer apartado, se hará hincapié en las características y fases de los escándalos como procesos de la comunicación política que asignan valores, así como en las estrategias discursivas de los actores políticos. En el segundo, se abordarán las características de estos procesos comunicacionales en la agenda público-política argentina tomando el debate en los medios —diarios *La Nación* y *Clarín*—, y la estrategia de comunicación gubernamental —comunicados oficiales y redes sociales— llevada adelante por el Poder Ejecutivo ante la crisis desatada por el escándalo. Por último, se presentarán las conclusiones arribas luego del análisis.

## 1. Los escándalos en el espacio público-político

Un escándalo mediático es un proceso comunicacional confrontativo que se desencadena cuando un agente —político o institución— es sospechado y acusado de desviar el contrato de confianza y reciprocidad con la ciudadanía. Es un proceso que discute la reputación y la capacidad moral del *infractor* para desempeñar su rol, en una dramatización social en la que intervienen discursos infamantes y defensivos en torno al incumplimiento.

En primer lugar, los escándalos son acontecimientos que implican cierto tipo de trasgresión revelada por terceros y que son lo suficientemente serios como para provocar una reacción pública (Thompson, 2001). Que exista una trasgresión es una condición necesaria para el escándalo. Sin embargo, en muchos casos, en los escándalos, se discute si existe tal infracción, sin que una infracción real sea una condición excluyente. La verosimilitud de la denuncia dispara la sospecha en el público y en los actores políticos.

En segundo lugar, el escándalo es una manifestación peculiar de la opinión pública, que se caracteriza por expresar una reacción social de indignación ante lo que se percibe como el *quebrantamiento de la confianza social* depositada en una persona o institución que desempeña un papel público relevante en la sociedad. El tipo de relación de intercambio implícito —o las normas de reciprocidad— entre los votantes y sus representantes influye en cómo los primeros evalúan a los últimos. Estas normas de reciprocidad son el componente implícito o explícito del proceso de identificación y de confianza que se establece entre los representados y el dirigente político que logra captar su apoyo.

El núcleo central de los escándalos es la denuncia pública de la brecha moral, que separa la acción del individuo o de la institución del consenso moral aceptado en una sociedad. Solo en las democracias liberales, se dan las condiciones necesarias para el escándalo mediático<sup>1</sup>. No puede haber escándalos antes de la

---

<sup>1</sup> Los representantes políticos son sujetos de una obligación moral porque ellos representan el principio mismo de la obligación. Es por ello por lo que son particularmente proclives al escándalo. Más que la violación en sí misma de la norma, es la infracción de las obligaciones derivadas de la representación política del agente en cuanto portador de una determinada reputación tributaria de los valores morales de la sociedad (Neckel, 2005).

sociedad burguesa y de la pretensión de las instituciones estatales de representar los intereses generales (Neckel, 2005).

En tercer lugar, cuando un político debe afrontar el escarnio público del escándalo, su cuota de poder entra en crisis (Elizalde, 2004). En los escándalos, se desata un proceso de pérdida de poder que se traduce en una visibilidad diferenciada. Es, justamente, la lucha por el sentido de la visibilidad lo que constituye el núcleo de la confrontación de los escándalos. En un proceso de crisis de un agente, los políticos tienen cierta y relativa capacidad de intervención a la hora de construir el relato. Las luchas por el sentido de la visibilidad pública están en el núcleo de la actual política mediatizada.

En cuarto lugar, para que exista un escándalo, se requiere de reacciones públicas de rechazo e indignación, que denuncien la conducta del actor o de la institución, y dramaticen la dimensión moral del incumplimiento. Sin reacción pública, no podría haber escándalo. Solo en la esfera público-mediática, la historia adquiere su entidad. Y es en la reacción desaprobatoria donde su existencia se afirma. Doing (1984) señala que un escándalo debe considerarse como tal solo cuando genera una conmoción pública escandalosa, es decir, cuando los medios de comunicación lo etiquetan de esa manera, y la opinión pública reacciona ante ese etiquetamiento negativamente.

Los discursos infamantes y defensivos son el escándalo, y constituyen su repertorio dramático y performativo. Sin el repudio de la conducta inmoral, no se produciría el proceso comunicativo. Para que este sea público, una parte del *discurso infamante* debe elevarse a la categoría de *acto de habla* en los medios de comunicación.

En quinto lugar, la trasgresión pública de ciertos valores sociales se vincula con las teorías sobre la sanción social, y con la relatividad y la contextualización de las normas morales que imperan en una sociedad. Los valores y las normas muestran diferentes grados de *susceptibilidad al escándalo* en función del contexto sociohistórico, la atmósfera moral y cultural de la época, y la importancia que los individuos les den a las normas o valores en juego.

Cuando hablamos de *transgresión a las normas*, entramos en una zona gris de disputa por imponer determinadas escalas de valores. No necesariamente los valores generan un consenso amplio, y la gente los toma de referencia en su vida cotidiana. Al contrario, con frecuencia, son polémicos en la vida social; son elementos a los que algunas personas adhieren, y otras rechazan. El surgimiento de un escándalo se asocia a menudo con un proceso de *moralización* más amplio, mediante el cual aquellos que denuncian la acción por escandalosa adhieren a ciertos valores o normas, o se reafirman en estos. (Thompson, 2003).

Los escándalos representan, entonces, una institución social: ellos proveen una determinación normativa del rumbo que determinados conflictos normativos de la política deben tomar; limitan el contenido y las formas de dichos conflictos, por lo cual ayudan a integrar a la sociedad. Antes que contribuir a la anomia social o al cinismo, son mecanismos que mantienen la estabilidad social (Neckel, 2005).

## 1.1 Las fases de desarrollo de los escándalos

Lawrence Sherman (1989) distingue seis fases en los escándalos. Las etapas se corresponden con la división del trabajo y los roles que dominan en cada momento. A continuación, se desarrolla brevemente cada una de esas etapas:

### *La revelación*

El primer nivel del escándalo es la revelación de hechos de corrupción. La información que se revela en este nivel es nueva para el público, a pesar de que puede ser conocida por ciertos agentes que ya forman parte de la institución. A partir de la primera revelación, pueden salir a la luz otras nuevas<sup>2</sup>.

### *La publicación*

Los medios de comunicación son los responsables de habilitar el espacio público mediático para que el escándalo se propague al gran público. Son ellos los que juegan el rol más relevante en esta fase. Generalmente, la publicación precede al acoso periodístico o a la judicialización del caso.

---

<sup>2</sup> Los escándalos varían en la cantidad de revelaciones subsecuentes que van apareciendo en el proceso. Pero, sin la revelación inicial, nunca se hubieran conocido, ya que el escándalo no se hubiera desatado.

Tomada la decisión de publicar el tema, las siguientes parecen formar parte de la rutina periodística<sup>3</sup>. Según Luhmann (2000), las *fórmulas* —como los escándalos— son necesarias para hacer que un tema merezca ser discutido o negociado, es decir que entre en agenda. La función de la opinión pública es llevar los temas a la mesa de discusión (Sopena, 2008).

Cuando el escándalo está presente en los medios, es muy claro el encuadre que estos le dan a la infracción<sup>4</sup>, ya sea que estigmatice o bien que perdone públicamente un comportamiento. Dar a conocer una conducta que viola las normas sin una fuerte censura la hace más adecuada socialmente, más aceptable. Todos pueden ver que esa conducta ya no aísla (Noelle-Neumann, 1995).

### *La defensa*

En esta fase, el acusado accede al espacio público desde una posición signada por la narrativa construida previamente por los medios. La mejor estrategia defensiva es aquella que pueda detener el escándalo anticipándose a las nuevas revelaciones posibles y minimizando el estigma de los datos ya revelados (Jiménez, 1994). La condición para que la defensa pueda ejercerse con ciertos visos de éxito es que el estatus de quienes revelaron los datos del escándalo tenga alguna zona vulnerable<sup>5</sup>.

### *La dramatización*

Es la interpretación pública de las revelaciones publicadas<sup>6</sup> como un asunto relevante y serio que concierne a lo público. Pueden intervenir múltiples actores

---

<sup>3</sup> Los medios de comunicación juegan un rol clave porque son los responsables de definir la relevancia de los temas de la agenda y la agenda misma.

<sup>4</sup> Para llamar la atención, es necesario que el periodismo defina la conducta como escandalosa (Cepernich, 2002). Es decir, la desviación se vuelve escandalosa cuando el periodismo construye la noticia sobre ella y la etiqueta de esa manera. La reacción pública es la consecuencia de ese etiquetamiento.

<sup>5</sup> El rol de la defensa no solamente puede ocuparse por quien es sospechado o por toda la institución —en el caso de un escándalo institucional—, sino que también puede haber otras personas públicas interesadas en proteger la reputación de los confinados a la picota.

<sup>6</sup> No es necesario que se incorporen nuevas revelaciones. Las que ya están en los medios, aunque puedan ser completamente insuficientes para atribuir responsabilidades en términos jurídicos, pueden ser suficientes para la dramatización y la decepción pública.

no directamente vinculados a la infracción o a la denuncia. Su objetivo será potenciar el escándalo a través de manifestaciones públicas de rechazo y juicio negativos a las acciones denunciadas.

En el origen de un determinado escándalo, puede encontrarse una transgresión específica, un foco de atención inicial. Pero el desarrollo de la secuencia de acciones y afirmaciones puede desplazar la atención hacia cualquier otro punto, de manera que la trasgresión inicial quede opacada por otras preocupaciones aún más graves, e incluso generar escándalos de segundo orden.

#### *Reacción sistémica e institucional*

Se refiere a la reacción o resolución judicial a la que se arriba por el proceso<sup>7</sup>. Son todas aquellas respuestas de tipo institucional que ocupan el papel de juez a la hora de determinar la existencia del delito, su gravedad y las responsabilidades en juego.

Los escándalos tienen en los medios de comunicación un formato episódico. Esto significa que un escándalo puede tener una fuerte exposición mediática durante un plazo de tiempo, luego quedar en latencia y volver posteriormente al centro de la escena<sup>8</sup>.

#### *La estigmatización*

Desde el inicio del escándalo, tanto los acusadores como los medios de comunicación van a ir definiendo el perfil del estigma asignado al sospechado. Pero el ciclo no termina hasta que la imagen pública del agente cambia de valor<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Los escándalos no siempre concluyen con la intervención de un órgano neutral que dictamina *la verdad* sobre el conflicto desatado. Además, hay conductas morales que desencadenan escándalos que no siempre implican la intervención de la Justicia o de alguna institución estatal. Determinados comportamientos que pueden considerarse corruptos en algunas sociedades difícilmente encuentren una fórmula legal para encuadrarlos en otros, donde no son vistos como corruptos.

<sup>8</sup> Los escándalos como temas se estructuran como si fueran una serie de televisión. Su desarrollo puede darse por temporadas, de mayor o menor éxito de audiencia, y extenderse en el tiempo.

<sup>9</sup> En este caso, el atributo negativo de *corrupto, abusador, dictatorial* queda asignado a la imagen de la audiencia.

La estigmatización<sup>10</sup> es la sutura social que repara el conflicto abierto, violada la norma. La *moralidad pública* se restituye por medio del etiquetamiento del infractor con una categoría moral devaluada.

### *Aprendizaje institucional*

Los escándalos deben ser capaces de provocar cambios institucionales, y de esta manera, dejar constancia del aprendizaje institucional. Los grupos humanos, al igual que los individuos, tienen la capacidad de aprender de sus errores y de encontrar mecanismos para evitar que estos se presenten nuevamente. Cuando esto ocurre, es porque el escándalo ha permitido un proceso de restauración moral de la norma<sup>11</sup>.

## **1. 2 Estrategias argumentativas y discursivas**

El escándalo, al ser un proceso conflictivo en el cual se establece una contienda entre varios actores, genera una polifonía de voces que exceden a las del actor acusado. Estas voces se dividen en, por lo menos, dos grupos con interpretaciones diferentes sobre hechos, posturas morales y discursos.

El primer aspecto de la comunicación gubernamental durante los escándalos es la estrategia argumentativa o de defensa que se da ante la publicidad del escándalo, es decir, la reacción comunicativa una vez expuesta públicamente la infracción. Pese a que el acusado accede al espacio público, ya se encuentra signado por la narrativa mediática. En función de la estrategia discursiva que utilice, podrá tener cierta capacidad para intervenir en el proceso de dramatización. Entre las estrategias argumentativas posibles, se encuentran las siguientes:

- *Negacionistas*: negación abierta y explícita del acusado, o silencio sobre la supuesta comisión de las infracciones atribuidas<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> La estigmatización va a ser el resultado del proceso de cada una de las etapas; es decir del contenido de los discursos y de los tiempos de resolución de cada fase.

<sup>11</sup> Aquellos que defendían el valor vulnerado ganaron sobre aquellos que pretendían relajar su cumplimiento. Una vez que se produjo un aprendizaje, es más difícil que vuelva a cometerse el mismo delito, ya que la institución es otra, y las conductas aceptadas de sus individuos también.

<sup>12</sup> Las estrategias argumentativas negacionistas pueden clasificarse en a) el *silencio*: una de las

- *Confrontativas*: buscan potenciar el conflicto incorporando nuevos actores y elementos a la discusión, y alejando la atención sobre la denuncia principal. La confrontación puede ser *abierta*, por medio de acusaciones cruzadas, o *indirecta*, si transfiere responsabilidades a una instancia inferior, superior o semejante<sup>13</sup>.
- *Inculporatorias*: aceptan la responsabilidad por el hecho denunciado, pero buscan disminuir en distintos grados la culpabilidad por la infracción cometida, desde la justificación, pasando por la aclaración, hasta el pedido abierto de disculpas.

### 1.3 La comunicación gubernamental y la atribución de responsabilidad

Cada una de estas estrategias tendrá distintos resultados dependiendo de las características del caso, tanto en lo que se refiere a la infracción como a la credibilidad del acusador y del sospechado.

---

estrategias más difíciles de mantener, dada la gran presión que existe sobre los actores y las instituciones. Los medios de comunicación necesitan cubrir espacios de contenidos; y b) *la negación*: si la acusación es falsa, la crisis puede frenarse en algunos casos, no en todos. Es fundamental que la negación de la denuncia tenga igual o mayor impacto mediático, así como evaluar la negación explícita en función de la credibilidad del denunciante.

<sup>13</sup> Las estrategias argumentativas confrontativas pueden ser de diferente tipo. a) *Acusaciones cruzadas*: en estos procesos, los acusados se victimizan y atacan a los denunciantes revelando nuevos hechos de corrupción que atañen a los segundos. El objetivo es descalificar al denunciante y hacer explícita la inhabilitación moral para llevar adelante la denuncia. También puede generar una espiral de nuevas acusaciones cruzadas que potencien la crisis y le den mayor visibilidad. b) *Transferencia de responsabilidades*: implica correrse del lugar de causante de la infracción y desplazar la responsabilidad a una instancia superior, inferior o similar. El desplazamiento de responsabilidad hacia arriba suele potenciar el escándalo, ya que involucra a actores de mayor peso político y, por lo tanto, con mayor impacto mediático. La transferencia hacia instancias similares puede generar crisis de gestión, ya que exhibe y hace públicas las internas del Gobierno. Y la transferencia a instancias inferiores suele verse como una forma de encubrimiento y de exoneración de responsabilidades. Si el intento de transferencia no resulta verosímil o relevante, puede derivar en un escándalo de segundo orden y potenciar el descrédito del acusado.

Desde la comunicación gubernamental, se buscará circunscribir la capacidad del escándalo de expandirse hacia otras áreas del Estado que puedan comprometer aún más al Gobierno. Para ello, se intentará reducir la cantidad de instituciones que sirvan de escenario para el escándalo. Esto parte de la presunción de que, a mayor cantidad de instituciones involucradas, mayores serán las repercusiones y la polifonía de voces que intervengan en el escándalo (Riorda y Cabas, 2005). La comunicación gubernamental será encarada por un *agente emisor* o *varios sujetos responsables* de articular la defensa del Gobierno ante la sospecha o la acusación<sup>14</sup>.

El proceso de judicialización es aquel por el cual el Poder Judicial se convierte en otro agente emisor en la escalada mediática. Pese a que se supone, en términos normativos, su neutralidad y su actuación como un tercero en discordia que otorga certezas sobre las conductas de los involucrados, el proceso de judicialización implica que sus intervenciones tienen un impacto comunicativo, ya sea a través de los discursos de los magistrados y miembros del Poder Judicial o de sus resoluciones e investigaciones en el avance de la causa<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Las estrategias argumentativas encaradas por el Gobierno pueden seguir una misma línea argumental o presentar una multiplicidad de posicionamientos. Esto se refiere a la homogeneidad o diversidad de argumentaciones que se presentan en el proceso. Estas discrepancias o acuerdos pueden darse en la definición del problema que se está discutiendo, la norma vulnerada, la atribución del tipo de responsabilidad del agente o la solución o vía de solución del conflicto. En algunos puntos, puede haber coincidencia en la definición realizada por los actores, y, en otros, discrepancias manifiestas. Cuando hay acuerdo entre los múltiples responsables de la comunicación gubernamental, estamos frente a un discurso monocorde. La presencia de un discurso monocorde desde los responsables de la comunicación no significa que no haya conflicto. Si bien puede haber una coordinación discursiva de los miembros del partido o coalición gobernante, seguirá habiendo una confrontación con los adversarios, el Poder Judicial o la prensa.

<sup>15</sup> Generalmente, el inicio del proceso judicial amplía la cantidad de actores involucrados y la polifonía de argumentaciones. De esta manera, pueden aparecer nuevos elementos e información que generan escándalos derivados, o de segundo orden, que le dan continuidad al fenómeno. Otro impacto de la judicialización son las medidas que se ordenan desde los tribunales y que tienen una gran repercusión en los medios de comunicación y en los discursos conflictivos que provocan.

## 2. El escándalo por la muerte del fiscal Nisman

El escándalo por la muerte de Alberto Nisman, fiscal de la causa AMIA, es un escándalo de segundo orden derivado (Thompson, 2001) de uno inicial: la denuncia del 14 de enero de 2015 del Fiscal contra la entonces presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, y el canciller Héctor Timerman. En la denuncia, se los acusó de haber negociado «un plan de impunidad» y de haber encubierto a los prófugos iraníes acusados de la voladura de la Mutual Judía.

El Fiscal planteaba que habían existido negociaciones no oficiales entre los gobiernos argentino e iraní para encubrir a los responsables del atentado a la AMIA, antes de la firma del Memorándum de Entendimiento con Teherán<sup>16</sup>. Según la denuncia, Cristina Fernández de Kirchner indirectamente había entablado comunicaciones con altos mandos iraníes y con Mohsen Rabbani, exagregado cultural en la Embajada de Irán en Buenos Aires.

Desatado el escándalo, la primera reacción del Gobierno fue adoptar la estrategia de las acusaciones cruzadas. La respuesta quedó a cargo de Timerman, quien ligó a Nisman con Jaime Stiuso, exdirector de Operaciones de la Secretaría de Inteligencia, y descalificó la investigación. Fernández de Kirchner, quien se encontraba en reposo en Olivos desde fines de 2014 por una fractura de tobillo, se limitó a tuitear el comunicado. En el Congreso, el oficialismo salió a desmentir y a acusar al Fiscal. La diputada del Frente para la Victoria (FPV) Diana Conti señaló: «El lunes vamos a salir con los taponés de punta contra Nisman».

Sin embargo, pese al *rally mediático* realizado por Nisman entre el 14 y el 17 de enero, el verdadero impacto de la denuncia en los medios aconteció en la madrugada del lunes 19 de enero, cuando el Fiscal apareció muerto en su departamento de Puerto Madero, lo que generó una verdadera conmoción política.

---

<sup>16</sup> El 27 de enero de 2012, en Addis Abeba (Etiopía), los gobiernos de la Argentina y de Irán firmaron un acuerdo a través de sus respectivos cancilleres, Héctor Timerman y Ali Akbar Salehi. El Memorándum creaba la denominada Comisión de Verdad para investigar el atentado a la Mutual Judía (1994)—donde murieron 85 personas— y le daba facultades al Juez y al Fiscal de la causa para interrogar a los iraníes acusados por la Justicia argentina. Cristina Fernández de Kirchner calificó el acuerdo como «un hecho histórico» y lo defendió en la ONU. Luego, el Congreso argentino lo avaló mediante la Ley 26.843.

Todo el arco político manifestó una fuerte preocupación por el caso, que llegó a las primeras planas de la prensa internacional. El primer encuadre que se le dio a la muerte fue la de suicidio. Horas después de conocerse la noticia, el secretario de Seguridad, Sergio Berni, fue el primero en afirmar la hipótesis más contundente: «Todos los caminos conducen a un suicidio».

Sin embargo, durante esa misma noche, grupos de personas se manifestaron en la Plaza de Mayo para cuestionar al Gobierno nacional y negar la hipótesis del suicidio. «Yo soy Nisman», «Todos somos Nisman. Pedir justicia es defender la democracia», «Basta de mentiras», «Lo suicidaron» fueron algunas de las consignas de los carteles. Luego de todo un día de silencio oficial, cerca de las 21, en su cuenta personal de Facebook, la Presidenta de la Nación subió un extenso texto titulado: «AMIA. Otra vez: tragedia, confusión, mentira e interrogantes»<sup>17</sup>.

En el marco de la fuerte conmoción pública, la comunicación resultaba egocéntrica (Riorda, 2008) y no humanizada. La tragedia por la muerte del Fiscal era irrelevante ante el encuadre político. Pese a que se adoptó una comunicación propia de las crisis, al priorizar las redes sociales por sobre la cadena nacional, que era el modo de comunicación más habitual, se evidenció un repertorio discursivo cambiante, que dejaba interrogantes y no ofrecía una trayectoria clara para la salida de la crisis. Por el contrario, al abrir las hipótesis posibles, la polémica se profundizó. En esta línea, durante los días siguientes, la confusión, las acusaciones cruzadas, la aparición de nuevas pruebas contradictorias y la ausencia de una trayectoria estratégica clara en el discurso del Gobierno aumentaron la incertidumbre<sup>18</sup>.

El 20 de enero, se hizo pública la denuncia contra la Presidenta por disposición del juez Lijo. Además, aparecieron audios del dirigente social Luis D'Elia con el

---

<sup>17</sup> En su carta, la Presidenta apuntó a la hipótesis del suicidio, pero sin confirmarla, realizó acusaciones cruzadas contra Lagomarsino, exsecretario y asesor de Nisman; contra Stiuso, exdirector de Inteligencia; y contra Nisman. También cuestionó al diario *Clarín* por haber publicado tapas contra el Gobierno, y se defendió de las acusaciones de encubrimiento, respaldando el Memorándum con Irán.

<sup>18</sup> Casi todo el arco político oficialista y opositor, las asociaciones de fiscales, los representantes de la DAIA y de la AMIA y otras organizaciones legislativas y judiciales se expresaron sobre la muerte del Fiscal y las hipótesis de suicidio, suicidio inducido o asesinato.

supuesto agente proiraní Yussuf Khalill, donde le pedía que bajara el perfil público «para no perjudicar al Gobierno».

El 22 de enero, la Presidenta seguía sin aparecer en los medios, pero publicó en Facebook una segunda nota que analizaba la situación. Allí señalaba que la denuncia del Fiscal no era más que un fracasado intento conspirativo por dañar su imagen sobre la base de información falsa que le «plantaron» falsos agentes de una «SIDE Paralela», con intervención del exdirector general de Operaciones, Stiuso. Incluso dejó sentada la hipótesis de que habría sido este quien redactó la denuncia contra ella. En su misiva, la Presidenta desmentía y refutaba aspectos centrales de la denuncia de Nisman, hasta llegar a la conclusión de que el verdadero objetivo de la denuncia era matarlo para perjudicar al Gobierno<sup>19</sup>. La comunicación presidencial resultaba analítica, y no había referencias a la familia del Fiscal, tampoco un sentido pésame por su muerte.

Luego de que Cristina Fernández Kirchner señalara a Diego Lagomarsino —el asistente de Nisman que le había provisto el arma de dónde provino el disparo— como el principal sospechoso de la muerte material, las miradas se centraron en él. Sin embargo, la centralidad informativa del escándalo y la falta de presencia televisiva de la Presidenta significaba un cambio en las rutinas de comunicación del Ejecutivo.

El 25 de enero, Fernández Kirchner reapareció en una cadena nacional de una hora. La importancia de la imagen fue clave, ya que aparecía de cuerpo entero con un pie enyesado y en silla de ruedas —que entraba en cuadro completa— vestida de blanco. En esa cadena, realizó un repaso de todo lo actuado en los últimos doce años de gobierno vinculado a la investigación sobre la AMIA, anunció un proyecto para disolver la Secretaría de Inteligencia (SI) y crear la nueva Agencia

---

<sup>19</sup> «La denuncia del fiscal Nisman nunca fue en sí misma la verdadera operación contra el Gobierno. Se derrumbaba a poco de andar. Nisman no lo sabía y, probablemente, no lo supo nunca. La verdadera operación contra el Gobierno era la muerte del fiscal después de acusar a la Presidenta, a su Canciller y al Secretario General de La Cámpora de ser encubridores de los iraníes acusados por el atentado terrorista a la AMIA. Al fiscal Nisman... lo usaron vivo y después lo necesitaban muerto. Así de triste y terrible. No fue casual que, en la única nota que publiqué escribí con signo de interrogación "¿suicidio?". Hoy no tengo pruebas, pero tampoco tengo dudas».

Federal de Inteligencia (AFI). Insistió en la teoría del homicidio y en una operación política en su contra.

Luego de este primer momento en la estrategia comunicacional del Gobierno, de un discurso cambiante, centrado en el emisor y con uso intensivo de las redes sociales, se abría una segunda etapa en el escándalo. Entre el 25 de enero y el 1 de marzo, la Presidenta se hizo cargo en primera persona de la comunicación. La cadena nacional estableció un curso de acción, en el que pueden señalarse los siguientes aspectos:

1. Humanización del discurso presidencial.
2. Negación de la denuncia del escándalo primario del Fiscal.
3. Acusaciones cruzadas hacia exespías, fiscales y periodistas.
4. Creciente confusión sobre el hecho desencadenante del escándalo. Versiones cruzadas sobre si se trataba de un suicidio o de un asesinato.
5. Comunicación negativa hacia la figura del Fiscal, con argumentos verosímiles, y pruebas visuales y judiciales.
6. Politización de los discursos de los actores judiciales —fiscales y jueces—.

Durante las semanas siguientes, el proceso de dramatización fue llevado adelante por Diego Lagomarsino; el exespía Jaime Stiusso; la fiscal de la causa Nisman, Viviana Fein; y la exesposa de Nisman y jueza federal; Sandra Arroyo Salgado.

El 6 de febrero, a un mes de la muerte de Nisman, los fiscales convocaron a una marcha de silencio para homenajear al fiscal y exigir justicia. «... en silencio, para que ese silencio signifique la paz que necesitamos como sociedad y que necesitan los investigadores para encontrar la verdad», precisó el fiscal Marijuan en una conferencia de prensa desde Comodoro Py.

A los pocos días, Fernández Kirchner volvió a encabezar un acto en la Casa Rosada. Si bien eligió no hablar de la muerte del Fiscal, sí descalificó la convocatoria de los fiscales a la marcha conocida como 18F<sup>20</sup>. Recurrió a una estrategia utilizada en

---

<sup>20</sup> «Nosotros nos quedamos con el canto, con la alegría y con el grito de “Viva la Patria”. A ellos les dejamos el silencio. ¿Saben por qué? Porque siempre les gustó el silencio. Es porque no tienen nada que decir o no pueden decir lo que piensan».

otras crisis previas: un extenso discurso por cadena nacional con anuncios y medidas positivas buscando recuperar la iniciativa y mostrar un gobierno activo.

Al día siguiente, el fiscal Gerardo Pollicita imputó a Fernández de Kirchner y solicitó dar curso a la denuncia presentada por Nisman. En este contexto, se realizó la multitudinaria marcha del 18F del Congreso a la Plaza de Mayo, bajo una fuerte lluvia de verano que le dio un mayor dramatismo visual. Pero la respuesta de la Presidenta no tardó: en un artículo titulado «Bautismo de fuego del partido judicial» y, con un doble proceso argumental, mientras se victimizaba, Fernández de Kirchner acusaba de golpismo y de actitud destituyente a los miembros del Poder Judicial que habían participado de la protesta<sup>21</sup>.

A la politización de la marcha del 18F, el Gobierno respondió, además, con una fuerte movilización a la Plaza del Congreso el 1 de marzo, en la apertura de sesiones ordinarias. Esta instancia marcó el inicio del tercer momento, el de la resolución o desenlace. Las premisas de la estrategia comunicacional gubernamental durante esta tercera etapa fueron las siguientes:

1. Acusaciones cruzadas entre el Gobierno, el sistema de inteligencia, el Poder Judicial y el sistema de medios.
2. Descalificación personal y profesional al trabajo del fiscal Nisman.
3. Confrontación mediática entre la fiscal Fein, la exesposa y jueza federal, Arroyo Salgado, y el exasistente de Nisman, Lagomarsino.
4. Pérdida de interés mediático del caso, pero con continuidad latente.
5. Respuesta e implementación de una trayectoria aprendizaje institucional: Eliminación de la SI y creación de la AFI.
6. Rápida resolución judicial con visos de neutralidad.

---

<sup>21</sup> «El 18F no es el homenaje a un fiscal, ni siquiera un reclamo insólito de justicia, sino el bautismo de fuego del partido judicial. Allí está el verdadero hecho político e institucional de la marcha del 18F. La aparición pública y ya inocultable del partido judicial. Nuevo ariete contra los gobiernos populares, que suplanta al partido militar. La modalidad es más sofisticada. Articula con los poderes económicos concentrados y, fundamentalmente, con el aparato mediático monopólico, intentando desestabilizar al Poder Ejecutivo y desconociendo las decisiones del Legislativo... Porque, además de ser partido, es opositor y destituyente del Gobierno. Pero no de cualquier gobierno, de este Gobierno».

El 4 de marzo de 2015, el Gobierno publicó una solicitada en todos los medios gráficos, «Compromiso, verdad y justicia», para poner en conocimiento del pueblo argentino «... la decisión adoptada por la Justicia Federal, mediante la cual se desestimó la denuncia efectuada por el fiscal Alberto Nisman, sostenida luego por el fiscal Gerardo Pollicita»<sup>22</sup>. Al día siguiente, la jueza Arroyo Salgado realizó una conferencia de prensa en la que señaló que a Nisman lo habían matado, entrando en abierta confrontación con los peritajes e informes de la fiscal Fein.

Mientras era citada a declarar una modelo amiga de Nisman, que había vacacionado con él en Cancún (México), surgían controversias sobre los peritajes; se allanaba la casa de Lagomarsino; la madre de Nisman revelaba que tenía guardada un arma de su hijo; y se daba a conocer la existencia de cuentas en el exterior no declaradas y compartidas con Lagomarsino, la madre y la hermana del fiscal<sup>23</sup>.

Los procesos de escandalización finalizan cuando hay una atribución de responsabilidad por parte de un órgano neutral que dictamina sobre los hechos denunciados. Así, el 20 de abril, el fiscal Javier De Luca desestimó la denuncia de Nisman al entender que los hechos que figuraban en la acusación del fiscal no podían configurar delito. Si bien no hubo una atribución de responsabilidad clara sobre la existencia del suicidio, del asesinato o del suicidio inducido —hipótesis que se planteaban en los medios de comunicación—, la campaña negativa contra

---

<sup>22</sup> En otro tramo de la solicitada, el Gobierno destacaba la presentación por parte del Juez de documentos desconocidos hasta ese momento. «En efecto el hallazgo de dos escritos judiciales idénticos —firmados por el fallecido fiscal Nisman y fechados en los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015—, nunca presentados... no solo no hace ningún tipo de alusión a la inminente o consumada presentación de la denuncia en contra de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, sino que presenta una postura diametralmente opuesta, en el sentido de que realiza consideraciones sumamente positivas de la política de Estado del Gobierno nacional, desde 2004 hasta la actualidad».

<sup>23</sup> En el marco de la información negativa —que incluyó afiches en la ciudad de Buenos Aires con Nisman en discotecas junto con modelos—, se conoció que el Fiscal se quedaba con parte del sueldo de su empleado, Lagomarsino. El desprestigio de su imagen y de la investigación realizada por Fein se profundizó cuando se difundieron fotos del operativo en las torres Le Parc en las que se veía a una gran cantidad de personas en la escena del crimen. También aparecieron en las redes sociales las fotos del fiscal muerto en el baño de su departamento, lo que reavivó las críticas a la investigación judicial.

Nisman, la politización de las demandas judiciales, el corrimiento de la escena pública de la Presidenta, el encauce institucional por medio de la creación de la AFI, y las polémicas y confrontaciones derivadas entre la fiscal, la exesposa del fiscal y su exasistente hicieron que el escándalo perdiera interés en la audiencia. En solo tres meses, el escándalo había pasado por todas las fases, desde la revelación hasta el aprendizaje institucional, y se adoptaron distintas estrategias argumentativas por parte del oficialismo para influir desde lo comunicacional en el proceso de estigmatización resultante de este.

Más allá de esta *clausura* del escándalo en las rutinas de la agenda de medios, el tema siguió en latencia, con procesos derivados de confrontación discursiva. El más importante de ellos ocurrió con el estreno de la miniserie documental de Netflix *El fiscal, la presidenta y el espía* (2020)<sup>24</sup>, que reinstaló la muerte de Nisman en la agenda pública cinco años después de ocurridos los hechos<sup>25</sup>. Aunque la miniserie no tomó postura por ninguna de las hipótesis ambientales, sí brindó argumentos en contra de la posibilidad de un asesinato político del fiscal.

---

<sup>24</sup> La miniserie de seis capítulos contaba con testimonios clave, como los de Viviana Fein, Sandra Arroyo Salgado, Jaime Stiuso, Oscar Parrilli —exsecretario de Inteligencia— e incluso Alberto Fernández, uno de los líderes opositores a Cristina Fernández de Kirchner en 2017, cuando se realizó la entrevista.

<sup>25</sup> Antes del estreno de la serie documental, postergado en varias ocasiones por Netflix, hubo una fuerte campaña en redes sociales contra la producción. Según las denuncias de militantes, periodistas e intelectuales afines al kirchnerismo, el estreno en plena campaña electoral beneficiaba al candidato opositor de Juntos por el Cambio, Mauricio Macri. Se trataba, por tanto, de una operación de medios orquestada por Netflix, como había ocurrido en el Brasil con la miniserie sobre el Lava Jato. Sin embargo, la empresa eligió estrenar la serie una vez definidos los resultados electorales, que consagraron el triunfo y le dieron a Cristina Fernández de Kirchner el cargo de vicepresidenta.

## Conclusiones

El escándalo mediático político es una oportunidad para restablecer el canon moral que rige las conductas políticas. La dramatización social busca restablecer el orden quebrado por la infracción denunciada, de manera que se convierte en un mecanismo de control social ascendente de los representados a los representantes políticos. Su fuerza conservadora reside en el poder moralizador de la denuncia hacia la política y el resto de la sociedad.

A partir del análisis del escándalo por la muerte del fiscal Nisman, en lo que constituye un escándalo de abuso del poder (Thompson, 2001), pueden señalarse los siguientes aspectos relevantes de la comunicación:

Primero: Ante acusaciones directas hacia la figura presidencial, la audiencia y los medios de comunicación esperan una respuesta al mismo nivel. Por más que existan comunicados oficiales o voceros autorizados, la demanda exige la presencia pública del acusado, y que esta sea preferentemente en la televisión. Los otros canales —redes sociales, escritos, publicaciones, audios, etc.— resultan insuficientes y no permiten una respuesta que pueda contener la presión y la demanda hacia el acusado.

Segundo: Es fundamental no subestimar el clima de opinión. Un ataque directo al presidente acapara la atención de la opinión pública, por lo que requiere de una respuesta que sea capaz de anticiparse a nuevos elementos probatorios que profundicen la crisis. Y la respuesta debe ser con igual o mayor impacto mediático.

Tercero: En función del tipo de acusación recibida, se implementó una estrategia confrontativa y negatoria —como el rechazo expreso y las acusaciones cruzadas en el caso Nisman—. En general, el kirchnerismo<sup>26</sup> ha sido exitoso evitando

---

<sup>26</sup> Movimiento político de centroizquierda, en el que confluyen distintas vertientes políticas, mayoritariamente peronistas, que tiene su origen en el Grupo Calafate. Las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y, luego, de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) consolidaron al kirchnerismo en el poder durante más de 12 años. En 2015, la alianza Cambiemos, liderada por Mauricio Macri, lo derrotó en las urnas. Sin embargo, en 2019, el kirchnerismo volvió a ganar dentro

argumentos defensivos que se montaran sobre los etiquetamientos previos de los medios. Al rechazar los términos de la denuncia, ponía en discusión el relato del periodismo y dejaba en evidencia el componente político de la construcción noticiosa de los escándalos.

Cuarto: La definición de una estrategia argumentativa y discursiva es fundamental para recuperar posiciones en el debate del espacio público. Durante el caso Nisman, los primeros tres días mostraron una falta de definición de la estrategia argumentativa, manifiesta en la diversidad de hipótesis planteadas en los escritos de la Presidenta.

Quinto: Toda estrategia argumental y discursiva debe definir una trayectoria de aprendizaje institucional para que el escándalo tenga su enseñanza o moraleja y debe estar enmarcada en una preocupación mayor de la ciudadanía, de la cual el escándalo es solo el síntoma. En el caso de Nisman, el aprendizaje institucional estuvo dado por la creación de la AFI y la disolución del SI, en el marco del debate sobre el rol de los servicios de inteligencia en las democracias.

Sexto: La pérdida del interés de los medios de comunicación o de la audiencia es fundamental para disminuir la exposición del tema en la agenda pública. El escándalo queda en estado de latencia si no tuvo un cierre por medio de la estigmatización y del aprendizaje institucional.

Séptimo: Los escándalos, al tener una naturaleza episódica, pueden reinstalarse en la agenda de medios por la aparición de nuevas pruebas, revelaciones o testimonios que vuelven a generar interés en la audiencia y en los medios.

Desde la sociología y la antropología social, se ha avanzado más que desde la ciencia política en la comprensión de las funciones que cumplen los escándalos en los procesos de cohesión de la vida social y, por ende, del orden político. La preocupación de la ciencia política por los aspectos institucionales del poder la ha llevado a descuidar los procesos de comunicación intersticial, que comienzan

---

del Frente de Todos, que congregó también a sectores peronistas no kirchneristas, como el Frente Renovador, variantes provinciales del partido justicialista y a la conducción de la Confederación General del Trabajo (CGT).

por fuera de las instituciones, pero terminan corroyéndolas. Los escándalos son procesos comunicativos que refuerzan la integración de la sociedad, y que ocurren en el contexto social en el que las instituciones se insertan.

Si bien los escándalos tienen una corta duración, sus consecuencias suelen ser profundas y generar secuelas en el tiempo. El escándalo se cierra cuando se logra atribuir la responsabilidad y el castigo a aquellos que han sido definidos como culpables, y se instituyen las reformas institucionales diseñadas para salvaguardar el sistema de transgresiones similares que ocurran en el futuro.

Este aprendizaje institucional debería permitir poder controlar infracciones similares que acontezcan posteriormente. Por lo tanto, los escándalos son inherentes a la estructura política (Markovits y Silverstein, 1998) y confirman el postulado de Durkheim, según el cual, el sistema social necesita de patologías para su propia reproducción.

## Referencias bibliográficas

- Canel, M. y Sanders, K. (2005). El poder de los medios en los escándalos políticos: la fuerza simbólica de la noticia icono. *Análisi*, (32).
- Cepernich, C. (2002). Media and Political scandals in Italy. Mistrust on the ground of antipolitics. Ponencia presentada en la mesa Anti Politics and the media de la 29ª ECPR Joint Session.
- Doig, A. (1984). *Corruption and Misconduct in Contemporary British Politics*. Penguin.
- Elizalde, L. (2004). *Las estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación en la crisis*. La Crujía ediciones.
- Heredia, J. y Rodríguez Guillén, R. (2004). Entre los escándalos mediáticos y la antipolítica. *El cotidiano*, 20(127), septiembre-octubre, 85-94.
- Jiménez, F. (2004). The politics of scandal in Spain: morality plays, social trust, and the battle for public opinion. *American Behavioral Scientist*, 47(8), abril.
- Jiménez Sánchez, F. (1994). *Una teoría del escándalo político. Conflictos en la esfera pública de la España del siglo xx*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor, programa Técnicas y Métodos de

Investigación de Sociología del Departamento de Sociología IV de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

- Luhmann, N. (2000). *La realidad de los medios de masas*. Anthropos editorial.
- Markovits, A. y Silverstein, M. (1998). *The Politics of Scandal: Power and Process in Liberal Democracies*. Holmes & Meier.
- Neckel, S. (2005). Political Scandals. An Analytical Framework. *Comparative Sociology*, 4(1-2).
- Noelle-Neumann, E. (1995). *La opinión pública: Nuestra piel social*. Paidós.
- Palmer, J. (2006). Secrecy, communications strategy and democratic values. En R. Keeble. *Communication Ethic Today*. Troubador Publishing Ltd.
- Riorda, M. y Cabás, P. (2005). Si los rojos no fueran tan rojos: la gestión de la comunicación de crisis del Gobierno de la Alianza. *Revista SAAP*, 2(2).
- Riorda, M. (2008). Gobierno bien, pero comunico mal: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40).
- Sherman, L. (1989). The Mobilization of Scandal. En A. Heidenheimer. *Political Corruption: A Handbook*. Transaction Publishers.
- Sopena J. (2008). El fenómeno de la opinión pública: líneas de investigación en Europa. *Revista RUTA*, (1).
- Thompson, J. (2001). *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Editorial Paidós.
- (2003). La transformación de la visibilidad. *Estudios Políticos*, (90).

## Cómo citar este artículo

Cabás, P. A. (2020). Escándalos políticos y comunicación pública: el caso Nisman. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(1), agosto-noviembre, 107-127.



# **COMUNICACIONES**



## La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes

Por *Francisco Longo\**

### Resumen

El trabajo reflexiona acerca de los impactos que la pandemia del COVID-19 ha tenido sobre los gobiernos y sus organizaciones. Se pregunta si provocará cambios de fondo que supongan un punto de inflexión, o si prevalecerán las inercias de continuidad luego de la crisis sanitaria. Aunque las evidencias aún no son concluyentes, la experiencia y estudios disponibles permiten proponer algunas conclusiones y extraer aprendizajes que pueden resultar útiles para los gestores públicos.

### Palabras clave

Pandemia – gestión pública – manejo de crisis.

### Abstract

This article reflects upon the impacts of the COVID-19 pandemics upon governments and their organizations, asking whether they will bring about changes deep enough as to amount to a breaking point, or whether the inertia of continuity will prevail after the sanitary crisis. Even though evidences are not yet conclusive, experience and available studies allow some conclusions and lessons learned that may be useful for public managers.

### Key words

Pandemics – public management – crisis management.

---

\* Profesor del Centro de Gobernanza Pública de Esade (EsadeGov).

## Introducción

Entre los muchos intelectuales y académicos, expertos en casi todas las disciplinas científicas, que han analizado desde distintas perspectivas los efectos de la pandemia, hay un grado de consenso apreciable sobre un punto: más que constituirse en sí misma como un factor de cambio disruptivo, el COVID-19 está siendo un impetuoso acelerador de tendencias preexistentes que, impulsadas por la revolución tecnológica y la globalización, habían comenzado ya a transformar el mundo.

Es un hecho que la pandemia ha afectado intensamente a los gobiernos y sus organizaciones. Ahora bien, en un universo como este del sector público, menos sensible que otros a los cambios de fondo, cabe preguntarse si esa enorme sacudida supondrá un punto de inflexión; esto es, si las dinámicas de transformación prevalecerán sobre las inercias de continuidad que lo caracterizan, o bien sucederá lo contrario.

En todo caso, y, aunque es pronto, sin duda, para disponer de evidencias concluyentes, tanto las experiencias de manejo de la pandemia como los estudios que han empezado a analizarlas permiten avanzar conclusiones y extraer aprendizajes que los gestores públicos harían bien —me parece— en incorporar al bagaje con que contemplan el futuro inmediato. El propósito de esta comunicación es resumir unos cuantos.

### 1. El Estado cuenta, y su visibilidad crece

El COVID-19 puso de manifiesto desde el principio el papel central de los sistemas públicos. Si bien el esfuerzo para afrontarla requirió la acción de múltiples actores sociales, los gobiernos se erigieron rápidamente en protagonistas principales, obligados a implicarse en a) una intensa actividad regulatoria para adaptar las normas a los nuevos escenarios y modular los comportamientos colectivos; b) el ejercicio de un rol poco discutido de liderazgo y coordinación de las respuestas; c) la dotación de ingentes recursos económicos destinados a subsidiar a los sectores y colectivos más vulnerables a la crisis, y a financiar la investigación

sobre vacunas y tratamientos; y d) la activación extraordinaria de un conjunto de servicios públicos indispensables para proteger a la población y asegurar el funcionamiento de las actividades esenciales en un contexto crítico.

Esta centralidad se va a mantener, probablemente, en el futuro, porque así lo exigirá la agenda de problemas complejos en entornos inciertos que caracteriza a este tiempo. Y ello hará a los sistemas públicos —como está ocurriendo durante la pandemia— más presentes y visibles, lo cual tiene un doble efecto.

Por una parte, incrementa la demanda social de transparencia. Hemos visto a los gobiernos sometidos durante el último año a un escrutinio social intenso que ha reclamado acceder a la información, contrastar los datos y conocer los criterios de decisión, así como la identidad de quienes los establecen. En España, esto ha provocado un incremento de las tensiones, ya antiguas, entre el Consejo para la Transparencia y una Administración en la que pervive aún la cultura de la opacidad. Esta presión social por la transparencia va a mantenerse alta, previsiblemente, en el futuro.

Por otra parte, la pandemia ha resaltado la capacidad y entrega de muchos servidores públicos —en especial, en la sanidad y otros sectores esenciales—, pero también ha desnudado en los servicios fallos y carencias que no eran tan evidentes cuando la visibilidad de lo público era menor. Los déficits de digitalización, la rigidez y lentitud burocrática de muchos procedimientos, la falta de coordinación entre administraciones, la inexistencia de responsabilidades claras son defectos que se han evidenciado en nuestro país durante estos meses y han hecho aflorar elementos de insatisfacción que no desaparecerán por sí solos.

## **2. Los desafíos de la gestión pública son globales**

Pese a las diferentes realidades de cada país, la gestión del COVID-19 ha revelado a lo largo del tiempo, como destaca la OCDE (2020, p. 2) en un actual informe, un número creciente de similitudes en las respuestas de los gobiernos y sus organizaciones. La existencia de una amenaza común, la enorme incertidumbre y la disponibilidad de datos comparables en tiempo real han expandido, con un

alcance sin precedentes, el *benchmarking*, el contraste, la emulación y, en buena medida, la confluencia de políticas.

La globalización de la información se ha extendido al conjunto de la sociedad. Nunca antes la ciudadanía había consumido tan activamente y tan al día información comparada sobre la actuación de los gobiernos en todo el mundo, ni la había utilizado para formar criterio sobre las medidas adoptadas en su propio país.

Esta tendencia ha llegado para quedarse. La impondrá una doble necesidad: la de afinar los mecanismos de producción de respuestas públicas y la de responder a una opinión pública entrenada en la mirada al exterior y la comparación. Los sistemas públicos nacionales, que seguirán afrontando un amplio elenco de problemas compartidos por otros países, deberán continuar haciendo uso del análisis comparado y desarrollarlo como un requisito de calidad y legitimidad de sus decisiones.

### **3. La gestión de crisis convencional no es suficiente para manejarse en la turbulencia**

De las últimas décadas del pasado siglo, arranca la crítica a la administración burocrática tradicional por sus limitaciones para afrontar problemas complejos —*wicked problems*, en la literatura académica—, caracterizados por definiciones ambiguas, causalidades múltiples, respuestas en conflicto e inexistencia de soluciones estandarizadas. Como destacan en un artículo reciente Ansell, Sorensen y Torfing (2020), el COVID-19 eleva la apuesta al convertir, además, algunos de ellos, como la pandemia, en turbulentos; esto es: sorprendentes, inconsistentes, impredecibles e inciertos.

El conocimiento disponible sobre *crisis management* puede ayudar a manejarse ante esta clase de problemas, pero no es suficiente. Pensado para adaptar las organizaciones temporalmente a las exigencias de un período crítico, y focalizado en cuestiones sobre coordinación y comunicación, sirve, como ha escrito Víctor Lapuente (2021), para gestionar el riesgo, pero no la incertidumbre. No está concebido para incorporar establemente a la gobernanza pública algunos de los

atributos que la turbulencia exige: fundamentalmente, altas dosis de flexibilidad, capacidad de experimentación y habilidad para crear redes y colaboraciones con otras administraciones, la sociedad civil y el sector privado.

Los autores citados utilizan el término *robustez* (*robustness*) para definir ese modelo de gobernanza pública apto para manejarse en entornos turbulentos. Exige, señalan, que la gestión pública basada en el control ceda paso a otra basada en la confianza. En cualquier caso, hablamos de enfoques alejados del modelo jerárquico y autosuficiente que sigue predominando en la mayor parte de nuestras administraciones, y de la cultura del control formal y el «cero errores» que lo acompaña.

#### **4. Activar respuestas descentralizadas y coordinadas es difícil pero imprescindible**

Las tensiones entre los distintos niveles de administración han acompañado a la gestión de la pandemia en todo el mundo, incluso en los sistemas federales más consolidados, como los Estados Unidos o Alemania. En España, la coordinación entre el Gobierno central y los gobiernos territoriales —la mal llamada *cogobernanza*— explica algunos éxitos y muchos fracasos, y apela a invertir en la mejora del diseño institucional de nuestro esquema de gobernanza multinivel.

Por poco descentralizado que esté un Estado —y ese no es, desde luego el caso de España—, la gestión pública de esta clase de retos exige incorporar a la producción de respuestas a instancias territoriales próximas a los ciudadanos, y si añadimos a la ecuación —y es imprescindible hacerlo— al sector privado y la sociedad civil, el reto de coordinación se complica aún más.

La creación de comunidades de práctica, el intercambio habitual de información y colaboración en los niveles técnicos y de gestión de las organizaciones, la consolidación de redes profesionales basadas en la confianza, alejadas de la controversia política, son los mejores instrumentos para conseguir esa articulación de respuestas. En el escenario español posterior al COVID-19, una prioridad colectiva, como lo será la gestión de los proyectos financiados con fondos de recuperación NGEU, volverá a ponernos a prueba en este sentido.

## **5. Innovar y digitalizar no son opciones, sino exigencias que obligan a cambiar el *statu quo***

Cuando no existen respuestas estandarizadas y protocolizadas, innovar es una obligación. Y, como intenté argumentar en un trabajo algo anterior al virus (Longo, 2019), la administración, que no nació para innovar, sino, más bien, para lo contrario, necesita hacer evolucionar sus esquemas de gobernanza incorporando la exploración y la experimentación a sus modos de decidir y hacer.

El COVID-19 ha mostrado esa necesidad, y también las posibilidades de un sector público innovador, con iniciativas documentadas en campos, como las plataformas de datos abiertos, el rastreo de contagios, la telemedicina, el entrenamiento en salud para personal no sanitario, el uso de impulsos (*nudges*) para el cambio de conducta ciudadana, el apoyo a autónomos y pequeña empresa en comercio electrónico, la medicalización de espacios, el *crowdsourcing* y otras formas de apertura a la colaboración de los ciudadanos, y bastantes más. También ha evidenciado sus limitaciones, especialmente en forma de colapsos por sobrecarga, en servicios asfixiados por la rigidez burocrática y la dificultad de funcionar en remoto. En España, los atascos en la tramitación de créditos, ayudas y prestaciones, como los ERTE o el Ingreso Mínimo Vital, muestran esta otra cara de la moneda.

La digitalización ha acompañado todos los esfuerzos innovadores, sin desconocer los diferentes grados de desarrollo y puntos de partida entre países e instituciones. La pandemia puede dar un fuerte impulso a la administración digital, pero con dos condiciones. La primera es entender que la clave para avanzar no es la mera inversión en tecnología, sino la reforma de las estructuras, los procesos y las culturas existentes. La fallida experiencia de la aplicación Radar COVID-19 en España es elocuente en este sentido. La segunda, directamente conectada con la anterior, es asumir que la variable de ajuste de las innovaciones no debe ser en ningún caso la sobrecarga de los ciudadanos. Entre nosotros, contrasta la facilidad con que pueden hacerse, por ejemplo, delicadas gestiones bancarias desde el teléfono móvil, con lo farragoso de los procedimientos digitalizados para seguir o impulsar trámites de rutina con las administraciones.

Lo anterior se agrava por el fenómeno, ampliamente destacado en los estudios comparados, de la brecha digital –patente, sobre todo, durante la pandemia– en la escolarización de los niños de familias con menos recursos y sin acceso, o con acceso muy limitado, a internet. De hecho, como subraya la OCDE, la administración digital podría agravar la desigualdad si no se corrige con políticas públicas que aminoren este sesgo social indeseable.

## **6. El teletrabajo debe consolidarse garantizando proximidad, agilidad y creatividad**

El trabajo a distancia ha sido un rasgo común impuesto por el COVID-19 en todo el mundo. Un estudio de la Comisión Europea (2020) estima que un 40 % de los trabajadores actuales en la Unión Europea empezó a teletrabajar tiempo completo como consecuencia de la pandemia. En el sector público, el teletrabajo se generalizó desde el primer momento en toda Europa.

Hay coincidencia en que este impulso al teletrabajo no es coyuntural. Las características de las tareas van a permitir que el trabajo remoto sea habitual para muchos empleados públicos, aunque, como revela una investigación de la Aalto University (Mohalik *et al.*, 2019), hay también en el sector público factores sociales y organizativos que lo dificultan. Institucionalizar el teletrabajo en la administración obliga a adaptar las regulaciones laborales y a invertir en recursos y formación. Un cambio significativo en la gestión de las relaciones humanas en el trabajo es también inherente a este proceso.

La pandemia obligó a implantar el teletrabajo haciendo de la necesidad virtud, sin tiempo ni ocasión para esas adaptaciones, lo que ha redundado en el deterioro de algunos servicios públicos, poco preparados para el cambio. En España, ese deterioro se hizo patente en la educación, y también en muchos servicios administrativos –prestaciones por desempleo, subvenciones, jubilaciones, permisos y trámites de extranjería– que quedaron colapsados, y cuyos retrasos y obstáculos llegaron a propiciar la aparición de un mercado de intermediación en la sombra.

El teletrabajo afronta, además, una paradoja, y es que, en general, se adapta mejor a las tareas programables y estandarizables que a las experimentales y creativas. Uno de los grandes expertos en la materia, Nicholas Bloom, de Stanford University, lo decía así en una entrevista: «El teletrabajo no es tan bueno para la innovación porque es demasiado bueno para la productividad» (Bloom, 2020). La paradoja es trascendente para la gestión pública, porque el trabajo a distancia podría tender a reforzar aquellos entornos y modos de hacer burocráticos que más dificultan la innovación. El propio profesor Bloom recomienda definir caso por caso el cóctel de presencia y teletrabajo recomendable.

## **7. La comunicación importa y tiene un largo camino por delante**

Nunca como en la pandemia, la gestión pública había sido, en tan alto porcentaje, gestión comunicativa. Era obligado para satisfacer las necesidades informativas de una ciudadanía preocupada. Había que inducir, además, en esa misma ciudadanía comportamientos adecuados para reducir el impacto del virus. Es también en este terreno donde se han desarrollado las batallas contra la *infodemia* —el conjunto de desinformaciones, noticias falsas e intoxicaciones maliciosas— que ha acompañado al COVID-19. Y podríamos añadir que ha sido sobre todo a través de la comunicación como los gobiernos han gestionado, mejor o peor, su necesidad de legitimarse en momentos difíciles.

Todas estas presiones van a mantenerse en el futuro. Como se dijo antes, las necesidades de transparencia e información veraz van a formar parte de una demanda social creciente. Por otra parte, la comunicación está llamada a convertirse en un instrumento crucial para gestionar una parte nuclear de la agenda pública, aquella que forman los problemas de mayor complejidad cuando se desarrollan en entornos volátiles e inciertos.

Como ha demostrado la pandemia, para afrontar esa clase de problemas, la gestión pública no puede centrarse solo, ni principalmente, en hacer cosas, sino en conseguir que los ciudadanos las hagan. El valor público aparece en estos casos cuando se logra que la sociedad haga suyos ciertos marcos de referencia, y estos se trasladen a las conductas de las personas. El uso de los hallazgos

de la economía del comportamiento, en la línea de las intervenciones, durante el COVID-19, del Behavioural Insights Team del Reino Unido, está llamado a refinar y desarrollar en esta dirección los mecanismos comunicativos.

## 8. Regular no es lo que era

Como veíamos, el COVID-19 ha exigido a los gobiernos hacer un uso intensivo de la actividad regulatoria. A menudo, han tenido que hacerlo en contextos apremiantes que han llevado al límite la crisis de los modos tradicionales de regular. Si la capacidad predictiva de las normas venía siendo ya cuestionable en contextos complejos e inciertos, la pandemia la ha puesto en jaque con estrépito. Además, la necesidad de vincular regulación y experimentación, de la que los *sandboxes* regulatorios eran el mejor ejemplo (Bardají y Reig, 2020), se ha hecho presente, de un modo sin precedentes, en el contexto exploratorio en que se ha desenvuelto la gestión pública en todo el mundo.

Por otra parte, las características de la pandemia han chocado, como indica un estudio de septiembre 2020 de la OCDE (2020a), con algunas reglas establecidas para garantizar la calidad de las regulaciones, haciendo saltar por los aires los procedimientos de evaluación *ex ante* del impacto regulatorio (RIA, en su acrónimo inglés). Una parte de las flexibilidades introducidas tenderán a permanecer, y ello obligará a desarrollar formas de evaluación *ex post* que permitan el indispensable escrutinio de la eficacia y eficiencia de las medidas.

Sin embargo, hay otros modos de hacer que —justificados solo por la emergencia sanitaria y mientras esta se mantenga— deberán ser revisados tan pronto como sea posible para restablecer en su plenitud el Estado de derecho. La evaluación comparada coincide en la preocupación por el impacto de las regulaciones COVID-19 sobre la privacidad de las personas, y por el abanico de derechos individuales afectados por legislaciones de emergencia que han revelado a veces serias deficiencias. Del mismo modo, allí donde el control parlamentario se ha visto debilitado, no hay duda de que deberá ser repuesto cuanto antes en su integridad. En España, las vicisitudes del estado de alarma y el uso masivo de la legislación por decreto nos alertan seriamente en este sentido.

## 9. Crear valor público exige gestionar datos, evaluar, aprender y rendir cuentas

Señala la OCDE que la gobernanza de datos, el uso compartido público-privado de estos y la difusión de los datos en plataformas de gobierno abierto han alcanzado un perfil alto durante la pandemia en muchos países. Los datos son un activo estratégico de la gestión pública. La disponibilidad, manejo eficaz, buen gobierno, y accesibilidad social de los datos serán elementos diferenciales de la buena gestión pública del futuro. En España, ha habido aprendizajes y desarrollos en este sentido, pero los déficits en todas esas áreas se han hecho notar en muchos momentos. Resolverlos, escriben Miguel Almunia y Pedro Rey (2021), obliga a afrontar dos retos: mejorar la capacidad de recolectar y procesar datos, y expandir la capacidad de analizarlos. Y como intenté argumentar no hace mucho en otro artículo (Longo, 2020), para ello, es indispensable mejorar la capacidad para atraer, gestionar y retener talento en el sector público.

Algo parecido cabe decir de la evaluación. En el contexto de la emergencia, se ha hablado de un *trade-off* entre la urgencia de intervenir y el tiempo necesario para evaluar con rigor. Se trata, me parece, de un dilema más aparente que real. La gestión pública debe ser capaz de actuar a dos velocidades: resolviendo lo urgente, pero destinando, en paralelo, inteligencia y recursos a evaluar de forma independiente y profesional los resultados y el impacto de las decisiones. Y lo recomendable es utilizar también para ello las capacidades de análisis existentes fuera de los gobiernos. Así lo reclamaban en agosto de 2020 en *The Lancet* una veintena de epidemiólogos españoles eminentes, a los que se sumaron cincuenta sociedades científicas. Tras las excusas del Gobierno para no activar la evaluación propuesta, late, más que una supuesta e invocada inoportunidad, una visión estrecha, endogámica y temerosa de la evaluación.

Sin evaluación, no hay aprendizaje ni rendición de cuentas. Y si algo proclama la experiencia del COVID-19 es que la eficacia de las políticas públicas obliga a manejar evidencias y aprender de ellas, y que su legitimidad obliga, a su vez, a asumir responsabilidades ante los ciudadanos de forma ejemplar y transparente. A mi juicio, estas son importantes lecciones que la pandemia nos lega para la gestión pública.

## 10. La incertidumbre exige nuevos perfiles de liderazgo

El COVID-19 ha puesto a prueba los liderazgos públicos. Como escriben Ansell, Sorensen y Torfing (2020), ha puesto las cosas difíciles a aquellos liderazgos acostumbrados a sistemas racionales de decisión basados en análisis profundos y estudios prolongados. Ha sido este un tiempo para líderes confiados en su instinto, capaces de consultar datos en tiempo real, buscar asesoramiento experto, aceptar la disonancia cognitiva, tejer alianzas, aprender de la experiencia, adaptarse a las circunstancias... El manejo de la turbulencia seguirá exigiendo en los sistemas públicos la presencia de esta clase de liderazgos.

Dos tipos de atributos —ambos reconocibles en los líderes que han sabido gestionar la pandemia con éxito— tienen, en este sentido, una clara proyección hacia el futuro. Por una parte, las capacidades para construir entornos cooperativos, apoyándose en los empleados y *stakeholders*, y para liderar colaboraciones horizontales entre grupos profesionales, organizaciones y sectores, con énfasis, por su trascendencia y dificultad, en las de naturaleza público-privada. Por otra parte, las habilidades comunicativas, que, como vimos, han tenido y tendrán una importancia primordial para los directivos en la gestión pública que viene.

Digamos, para concluir, que, de todos estos aprendizajes, en la mayor parte de los casos, se derivan retos por afrontar y reformas por emprender —algunas de gran dimensión—. En el caso de España, las experiencias de los últimos meses dotan de plena vigencia la declaración que suscribimos en junio un grupo de académicos y expertos (Longo, Del Pino y Lapuente, 2020). Allí, reclamamos esas reformas como requisito imprescindible para que nuestro sector público sea capaz de liderar la recuperación.

### Referencias bibliográficas

- Almunia, M. y Rey, P. (2021, 28 de enero). Retos y oportunidades de la gestión de los datos administrativos en España. *Nada es gratis*.
- Ansell, C; Sorensen, E; Torfing, J. (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need

- for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*.
- Bardají, L. y Reig, M. (2020, 5 de junio). «Sandboxes» regulatorios: colaboración público-privada innovadora y al servicio del avance tecnológico. *Do Better by Esade*. <https://dobetter.esade.edu/es/sandboxes-regulatorios>
- Bloom, N. (2020, 9 de junio). Iremos a trabajar a la oficina, pero solo dos o tres veces por semana. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/lacontra/20200609/481688750649/iremos-a-trabajar-a-la-oficina-pero-solo-dos-o-tres-veces-por-semana.html>
- Comisión Europea (2020). Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to. Science for policy briefs. Joint Research Centre.
- Lapuente, V. (2021, 19 de enero). Más tecnología, menos robots. *El País*. <https://elpais.com/opinion/2021-01-18/mas-tecnologia-menos-robots.html>
- Longo, F. (2019). La administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Pública*, (3), 52-73.
- (2020, 20 de julio). El «glamour» escondido del servicio público. *Expansión*. <https://www.expansion.com/economia/2020/07/20/5f15fdaa468aebbe128b45a1.html>
  - Del Pino Matute, E. y Lapuente, V. (2020, 2 de junio). Por un sector público capaz de liderar la recuperación. *Agenda Pública. Análisis de la actualidad*. <https://agendapublica.es/por-un-sector-publico-capaz-de-liderar-la-recuperacion/>
- Mohalik, S.; Westerlund, M.; Rajala, R. y Timonen, H. (2019). Increasing the adoption of teleworking in the public sector En I. Bitran, S. Conn, C. Gernreich, M. Heber, K. R. E. Huizing, O. Kokshagina, M. Torkkeli y M. Tynhammar (eds.). *Proceedings of ISPIM Connects Ottawa, Innovation for Local and Global Impact - 7-10 April 2019 - Ottawa, Canada* (LUT Scientific and Expertise Publications; Vol. 91). Lappeenranta University of Technology.
- OCDE (2020a). Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis. OCDE.
- (2020b). The COVID-19 Crisis: A catalyst for government transformation? OCDE.

## **Cómo citar este artículo**

Longo, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(1), agosto-noviembre, 131-143.



# RESEÑAS



## Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina

José Luis Méndez Martínez

México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2020, 364 páginas

ISBN 978-607-16-6616-1 (FCE)

ISBN 978-607-564-148-5 (El Colegio de México)

Por *Alberto Jolson*

Parecía que el estudio de las políticas públicas como campo especializado de investigación con pretensión teórica estaba agotado. Libro tras libro, la literatura nos había ofrecido durante las últimas décadas múltiples muestras de las variadas formas en que los conocimientos existentes sobre esta materia podían combinarse y recombinarse de maneras más o menos originales para llegar a conclusiones parecidas. Una y otra vez, los autores nos proponían hipótesis y ofrecían evidencias para recrear el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, reiterando con distintos nombres y diferentes ilustraciones el archiconocido *ciclo de las políticas públicas*.

Por eso, a partir de esas certezas que alimentaban mis prejuicios, emprendí la lectura de *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*, el nuevo libro de José Luis Méndez Martínez; aunque conociendo trabajos previos del autor, también sentía curiosidad por comprobar si mis prejuicios eran infundados. Felizmente, lo eran.

Ya en su Introducción, Méndez Martínez nos propone exponer los elementos esenciales de la teoría y la práctica de las políticas de un modo diferente: «1) bajo un enfoque estratégico, 2) que toma en cuenta las características del contexto latinoamericano, 3) es presentado en forma académica pero accesible y —en lo posible— amena, y 4) adopta una posición realista y crítica». Esta declaración de intenciones constituía, de por sí, una invitación a explorar y analizar un texto,

por cierto, original, para nada improvisado, que rezuma una experiencia y un conocimiento adquiridos a través de muchos años de trabajo y reflexión.

A primera vista, el contenido de la obra no se aparta demasiado —en la secuencia de los temas que aborda— de otros trabajos similares. Es que el propio ciclo de las políticas públicas impide apartarse de la rigurosa lógica que impone el proceso de formulación e implementación de decisiones estatales. En todo caso, más adelante, se señalarán los aportes diferenciales que el autor efectúa, pese a hacerlos a partir de un formato y unos contenidos, por lo demás, clásicos.

En los seis capítulos que componen el texto, cada título va acompañado de una frase —suerte de apostilla—, que intenta transmitir el sentido más profundo del tema general desarrollado en el respectivo capítulo. El primero se titula «El Contexto regional y mundial o de cómo el enfoque de políticas públicas puede ser una respuesta efectiva a la complejidad político-social de América Latina». Es decir, el autor elige utilizar este enfoque para abordar una problemática que excede en mucho el tratamiento específico del tema y, en cierto modo, recuerda la pionera declaración del muy citado trabajo de Oszlak y O'Donnell (*Estado y políticas estatales en América Latina*) en el que los autores consideraban el estudio de políticas estatales un capítulo de una futura teoría del Estado latinoamericano y, más genéricamente, de los patrones de dominación conexos a formas relativamente avanzadas de capitalismo tardío y dependiente. De modo similar, en este capítulo introductorio, Méndez Martínez propone utilizar el enfoque de políticas públicas para analizar las características del contexto político-institucional que enmarca los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas en América Latina, con particular referencia a la naturaleza del Estado. En este capítulo, también se pasa revista a las diferentes variantes con que la literatura concibe el ciclo de las políticas públicas.

El segundo capítulo, «Problematización, o de por qué hay que tener cuidado con lo que se desea», examina los diferentes tipos de circunstancias que rodean el proceso de conversión de ciertas situaciones —o estados de situación— en cuestiones problemáticas. El autor discute la importancia relativa de esta etapa a la luz de las posiciones planteadas por diferentes tratadistas del tema, y presenta los enfoques más conocidos para encarar su análisis, tanto clásicos como más recientes.

Resulta destacable el espacio que el autor dedica a la problematización como etapa distinguible de las de diagnóstico y formulación, pese a reconocer su íntima conexión e inevitable traslape. Pero esta observación más desagregada y detenida le permite introducir ricos matices, afirmados en pertinentes citas bibliográficas.

En el tercer capítulo, «Diagnóstico, o del digno e importante oficio del analista de políticas públicas», el desafío consiste en hallar las posibles causas de los problemas detectados en la etapa anterior, es decir, establecer relaciones de causa-efecto entre fenómenos que, a menudo, reconocen multicausalidad y resulta difícil detectar covarianza. El autor propone que el diagnóstico recorra cinco pasos diferentes: 1) precisar la naturaleza del hecho problemático; 2) definir un objetivo inicial aceptable para resolverlo; 3) delimitar los recursos inicialmente disponibles para hacerlo; 4) identificar las causas del problema; y 5) identificar, generar y ordenar inicialmente las posibles opciones de solución. En una segunda parte de esta etapa, que el autor denomina *Pronóstico*, se proyectan y comparan los resultados o efectos de cada opción en función de diversos criterios. El proceso continúa así con los pasos 6) definir/seleccionar los criterios; 7) seleccionar/aplicar técnicas de evaluación *ex ante* para proyectar resultados según criterios; 8) ordenar los resultados de la evaluación *ex ante* y recomendar una opción preferente; 9) planificar estratégicamente; y 10) analizar grado de satisfacción y definir recursos potenciales necesarios. En cada uno de esos pasos, se incorporan ejemplos, y se ofrecen métodos de análisis que sofistican y enriquecen la descripción de esta etapa de diagnóstico.

A la etapa de formulación, se dedica el cuarto capítulo de la obra «Formulación, o del difícil arte de decidir». Corresponde al momento del ciclo en el que se adoptan las decisiones acerca del contenido que tendrá la política pública, lo cual implica justificar y publicitar el conjunto de acciones que, en conjunto, tienen la intención de solucionar un problema público. El autor aclara una vez más que, en la práctica, la rigidez del ciclo cede frente a los inevitables traslapes entre etapas. El grueso del capítulo está dedicado a recoger los diversos aportes realizados por los autores más reconocidos con relación a la conceptualización del proceso de formulación de políticas; es decir, los modelos, clasificaciones y tipologías que han intentado describir y explicar los aspectos más relevantes de dicho proceso. Distingue, para ello, entre marcos analíticos y marcos prescriptivos, e identifica los pasos típicos que suelen recorrerse en este proceso. Aquí, Méndez Martínez introduce una serie de desarrollos analíticos y matrices

de su autoría, que constituyen significativos aportes al análisis estratégico de las políticas públicas. La complejidad de esta etapa de formulación, al resultar más decisivo el componente político que el técnico-racional, lleva al autor a introducir al análisis consideraciones psicológico-sociales, modelos contingentes, casos de *wicked problems*, técnicas de análisis situacional, formas de participación social y ciudadana, y otras aristas significativas del tema que complejizan el tratamiento del proceso.

En el quinto capítulo, «Ejecución, o de cómo evitar los “horrores de la guerra”», se examina la fase del ciclo de políticas públicas que otros autores denominan *de implementación*. Corresponde a la etapa en que la puesta en marcha de acciones previstas en la fase previa intenta que se cumplan los objetivos tenidos en vista en la formulación de la política. Como en el examen de las etapas previas, también en este caso, se distingue entre orientaciones descriptivas y prescriptivas implícitas en los estudios que abordan el análisis de esta etapa; tal vez, una de las menos estudiadas inicialmente por los especialistas. A partir del pionero libro de Pressman y Widavsky, Méndez Martínez pasa revista a los principales enfoques que, en las décadas siguientes, fueron identificando falencias, déficits de capacidad institucional y dificultades políticas que rodean esta fase del ciclo de las políticas públicas. En particular, las resultantes de la ambigüedad y conflictividad de las políticas, de la complejidad del esquema organizacional requerido y de las exigencias de coordinación interinstitucional. El capítulo cierra con algunas recomendaciones del autor para un desarrollo adecuado de esta etapa con particular referencia a América Latina.

El sexto capítulo, «Evaluación, ¿de qué y para quién?», es el más breve de la obra. En parte, porque es una etapa que, por diversas razones, los gobiernos omiten y, en consecuencia, no consiguen que sus potenciales resultados retroalimenten el proceso decisorio al detectar obstáculos, reconocer errores y rectificar rumbos. Pese a constituir la última etapa del ciclo, el autor reconoce que la evaluación debería ser un componente insoslayable de todas las etapas previas. En el desarrollo analítico de la función de evaluación, el capítulo distingue una serie de aspectos que pueden ser objeto de esta: evaluación de objetivos, de avance o progreso en la ejecución, del desempeño del personal, y del impacto resultante de ejecutar la política. El autor propone en la sección final del capítulo una serie de recomendaciones

para superar las dificultades a la hora de obtener información o para determinar la perspectiva temporal más adecuada a fin de que los resultados de la evaluación resulten valiosos.

Las conclusiones del libro se limitan a reiterar los propósitos que justificaron su elaboración y los aportes que el autor espera haber efectuado a un mejor conocimiento del proceso que atraviesa el ciclo de las políticas públicas, a partir del enfoque estratégico utilizado y su utilidad para reflejar la especificidad de la realidad latinoamericana. En tal sentido, la obra ofrece una perspectiva valiosa al estar anclada en una experiencia —académica y de gestión— del autor, que le permite evitar el parroquialismo típico de buena parte de la literatura académica noroccidental sobre esta temática. Por su prosa elegante, por sus imágenes y citas literarias, el libro está destinado a ser no solo material de formación de especialistas en el tema, sino también fuente de conocimiento para tomadores de decisiones, directivos de organizaciones sociales, periodistas y ciudadanos interesados en las vicisitudes de los procesos políticos.

Resulta destacable, por último, la nutrida bibliografía referenciada en el libro, que abarca un 10 % del total de sus 365 páginas e incluye a autores estadounidenses, latinoamericanos y europeos. La selección constituye una invitación a ampliar y profundizar el análisis de un tema que continúa despertando el interés de académicos y funcionarios, ya que, del mayor conocimiento del ciclo de las políticas públicas y de las herramientas más aptas de diagnóstico e implementación de las decisiones estatales depende ni más ni menos que el bienestar de la ciudadanía y la suerte de la democracia.



## Estado, sociedad y pandemia. Ya nada va a ser igual

Daniel García Delgado

Buenos Aires, FLACSO-ARGENTINA, 2020, 138 páginas

ISBN 978-950-9379-73-2

Por *Pablo Bulcourf*

Evidentemente, la humanidad se encuentra atravesando por un momento muy especial, o por lo menos aquellos que reflexionan y producen conocimiento sobre ella así lo perciben. El subtítulo del libro sentencia un momento de fuerte cambio, percibe la incertidumbre que se ha expandido a escala planetaria. Desde fines de 2019, una epidemia viral surgida en las entrañas de China se ha transformado en el fenómeno más claro y manifiesto de lo que hace décadas denominamos *globalización*, y que Daniel García Delgado se propone analizar en este libro producido en el marco del área de Estado y Políticas Públicas de la sede argentina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Desde la expansión del COVID-19, un virus primo de la gripe, las políticas mundiales se han focalizado en tratar de articular una serie de medidas que van desde el control sanitario, pasando por la rápida investigación y producción de vacunas, hasta la logística para poder inocular a gran parte de la población del planeta y así lograr la llamada *inmunidad de rebaño*. Pero, rápidamente, nos hemos dado cuenta de que este problema excede lo sanitario y se articula con el resto de las esferas de la vida que se encuentran fuertemente afectadas; la economía, la educación, el arte y los vínculos familiares se han alterado de forma clara y sustantiva. *Ya nada va a ser igual*.

García Delgado se propone analizar la pandemia del COVID-19 desde la tradición de las ciencias sociales en un contexto mundial ampliamente globalizado en donde nos encontramos en ausencia de un liderazgo global y frente a un capitalismo cada vez más especulativo, con un sostenido aumento de la informalidad laboral

y una fuerte crisis de representación política marcada por un malestar de la democracia que se advierte en las sociedades occidentales. En este período de neoliberalismo tardío, la desigualdad y la marginalidad son una constante. Este es el panorama en el cual la pandemia irrumpió de forma inesperada, a pesar de las advertencias de virus anteriores que fueron anunciando epidemias localizadas y controladas. Varias fueron las voces que presagiaron lo endeble del sistema sanitario mundial. El autor es muy claro en esto:

El COVID-19 y el neoliberalismo dejan un mundo y a la Argentina con más desigualdad, pobreza e informalidad. Pero, a la vez, han abierto una puerta de cuestionamiento a un modelo de capitalismo especulativo, inequitativo y precarizador y han propiciado una mayor presencia del Estado en las capacidades de regulación y de intervención en los mercados: por lo tanto, nos queda aprovechar esta oportunidad para construir un país con más trabajo, menos desigualdad y mayor dignidad. Al mismo tiempo, el Gobierno en la Argentina debe enfrentar el desafío de construir un nuevo bloque social histórico con el gran empresariado industrial y agrario, quienes no estuvieron en el modelo nacional-popular previo. Pero junto a una situación de COVID-19 no controlada, con un federalismo explosivo en número de casos, porque no se preparó, el gobierno no tiene recursos humanos y muchos gobernadores no están dispuestos a ir a fases de mayor aislamiento por cuestiones electorales. Y, finalmente, nos encontramos con una oposición que gira rápidamente a la ultraderecha y hacia posiciones destituyentes a solo once meses de haber comenzado un gobierno democrático y en medio de una pandemia global. Donde no acepta ser minoría, se judicializan las acciones del Parlamento, se estimula una presión devaluatoria y se quiere configurar a la Corte Suprema como poder constituyente por encima de los demás poderes y a través de los medios masivos de comunicación, generar un sentido de desánimo y un sentido común de terminación. Ello es más grave aún con un gobierno que mostró un estilo moderado, de negociación y no confrontación, de buscar cerrar «la grieta» más que de profundizarla. No obstante, la Argentina tiene a su favor en lo económico una gran capacidad de recuperación tradicional al conjunto de estímulos a la demanda que ya se están generando, la protección del mercado interno y si se estabiliza el frente externo con un

acuerdo con el FMI y se mantiene el superávit comercial es posible lograr una recuperación significativa para el 2021 (pp. 75-76).

Esta visión nos permite insertar la pandemia del COVID-19 en el contexto propio por el que atraviesa la Argentina, en donde a los problemas estructurales de larga data se le agregan los desafíos del crecimiento en este contexto tan especial. A pesar de ello, el autor cree que se pueden recuperar algunos indicadores que permitan realizar una política económica orientada hacia un desarrollo con equidad, un desafío que viene proponiendo en sus textos anteriores, en donde el rol del Estado es central, pero también el de los actores de la sociedad civil. Por otro lado, la pandemia ofrece la posibilidad de estructurar una nueva geopolítica mundial dentro de este mundo hiperglobalizado en donde cada país deberá adoptar una política exterior que permita una nueva inserción internacional. La política y la economía no deben ser visualizadas como elementos opuestos, sino que deben buscar un punto de articulación en donde, como hemos señalado, no quedan claros los grandes liderazgos, y la multipolaridad es un elemento que vuelve a escribir la escala de poder en jerarquías dinámicas.

Las primeras palabras de la obra nos remiten a un programa de investigación que es necesario mencionar y que ya lleva décadas desarrollándose por parte del autor y su equipo de investigación, y del cual este libro es solo una arista construida en medio de la neblina de un momento de inusual efervescencia de crisis nacional y planetaria a la vez (Lakatos, 1989). Dos elementos configuran el libro: la continuidad de un conjunto de problemática en la indagación del vínculo entre el Estado y la sociedad con la cresta de la ola de la pandemia orientada por una brújula que todavía no encuentra su norte. Neiro Neirotti en el prólogo nos advierte:

Escritos al correr de acontecimientos de carácter difuso y de direccionalidad errática, como quien debe caminar en medio de la neblina, con ansias de encontrar algo de luz para entender la realidad, surgieron los artículos que ahora dan forma a este libro. No es una obra escrita en la lejanía y en medio del enclaustramiento, sino una producción de conocimiento sobre los procesos *de* toma de decisiones, en medio de estos procesos *y para* los mismos, concibiendo la sociedad, la política y las políticas públicas

destinadas a transformarla como una construcción social, resultado de la confluencia y del antagonismo de voluntades en el marco del juego del poder (p. 14).

Es así como García Delgado se atreve a realizar un diagnóstico rápido en el tiempo pero eficiente en la profundidad del análisis en donde también se resalta un elemento central a sus estudios anteriores: la globalización. Este fenómeno cruza el conjunto de relaciones sociales en una sociedad que se presenta como exponencial en sus problemas y desafíos.

Este programa de investigación, en el sentido dado por Imre Lakatos, ensambla varias tradiciones que articulan los planteos de las perspectivas de origen clasista y neweberianas con la producción crítica de América Latina, como la teoría de la dependencia y el enfoque histórico-estructural elaborado desde el Centro de Estudios sobre Estado y Sociedad (CEDES) que fueron desarrollando autores como Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell. A diferencia de los enfoques estructuralistas de las décadas del sesenta y setenta, la dimensión del régimen político y el rol de los actores también son tenidos en cuenta por García Delgado, lo que incorpora también aspectos de la tradición pluralista (Alford y Friedland, 1991; García Delgado, 1994 y 1998). Por lo tanto, podemos afirmar que el pragmatismo teórico adoptado por el autor a lo largo del tiempo le permite procesar efectivamente la complejidad de vínculo entre Estado y sociedad en donde se articula lo universal y lo particular de la región con la historia específica de los procesos políticos y sociales de la Argentina, adoptando una perspectiva histórica que se interroga por los desafíos que plantean nuevos interrogantes, ya sean cambios de carácter estructural, como en este libro en especial, la pandemia.

Escrito en menos de un año, *Estado, sociedad y pandemia* no deja de hacer referencia a los clásicos del pensamiento político occidental para comprender un fenómeno tan actual. Es así como aparecen Maquiavelo, Locke, Marx, Engels, Weber y Durkheim, junto con los más recientes artículos periodísticos, demostrando una apropiación del conocimiento proveniente de la tradición con la coyuntura más inmediata. La famosa grieta que cruza nuestra sociedad —y en este sentido no solo a la Argentina— es un tema que emerge también en el análisis y pone en tensión lo colectivo de la búsqueda de salud y las decisiones

de confinamiento con la vigencia de las libertades individuales, analizando textos cuya tinta se encuentra fresca como la obra de Juan José Sebrelli *Desobediencia civil y libertad responsable*, considerada un emblema de desobediencia frente a las decisiones gubernamentales (Sebrelli, 2020).

Otro de los elementos que está presente en el libro y que da continuidad a las problemáticas abordadas por el autor es el populismo, o podríamos expresarlo como la indagación sobre los regímenes que, con anterioridad, muchos autores han denominado *nacional-populares*. El rol de Estado, los movimientos sociales y la construcción de la matriz política expresa la oscilación dicotómica entre regímenes que se orientaron por el neoliberalismo y aquellos que intentaron restaurar un rol del Estado en sociedades con mayores desafíos frente a la desigualdad y la búsqueda de la equidad. Esta discusión, central en las ciencias sociales durante las últimas dos décadas, se vuelve a reescribir a la luz de la pandemia y las tensiones que hemos mencionado. García Delgado no elude su posicionamiento personal, sino que trata de justificarlo con la acción del propio Estado frente a este fenómeno de la pandemia que marca un antes y un después en la construcción política y social.

Hemos sostenido a lo largo de este pequeño estudio bibliográfico que la obra que nos presenta Daniel García Delgado debe ser comprendida en dos dimensiones que se articulan y enriquecen mutuamente. Por un lado, el libro constituye un esfuerzo por comprender la dimensión política y social por la que nos encontramos atravesando a partir de la pandemia del COVID-19, en medio de un proceso marcado por la incertidumbre. Nuestro autor se anima a prevenir sobre cambios profundos en la matriz entre Estado y sociedad, no solo en nuestro país, sino a escala planetaria, remarcando el aspecto globalizado de este fenómeno. Por el otro, la obra debe entenderse con relación al trabajo que viene realizando el autor y su equipo de investigación desde FLACSO-Argentina, expresado en estas décadas, en varias obras, donde se destacan *Estado & Sociedad*, publicada originariamente en 1994, y, cuatro años después, *Estado-nación y globalización*. Esta trilogía inseparable permite apreciar el aporte sustantivo y profundo en el que confluyen diferentes tradiciones teóricas, el cual enriquece un enfoque original que ha sabido captar los vínculos históricos entre las estructuras, las instituciones y los agentes sociopolíticos. Por esta razón, nos animamos a recomendar tanto la

lectura específica de *Estado, sociedad y pandemia* como de los libros anteriores que le brindan sustento.

## Referencias bibliográficas

Alford, R. y Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría*. Manantial.

García Delgado, D. (1994). *Estado & Sociedad*. Tesis-Norma.

– (1998). *Estado-nación y globalización*. Ariel y Espasa Calpe.

Lakatos, I. (1989). *La metodología de los programas de investigación*. Alianza.

Sebrelli, J.J. (2020). *Desobediencia civil y libertad responsable*. Sudamericana.

## Colaboraciones

*Estado abierto* es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo público, y los aspectos centrales de la formación de las burocracias estatales y de la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a <estadoabierto@jefatura.gov.ar>, con copia a <revistaestadoabierto@gmail.com>. Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la Dirección y la Secretaría de Redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

El envío de un artículo a la revista *Estado abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100.000 caracteres con espacios, y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en formato Word, en letra Arial número 12, espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.
4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán

de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).

5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de coma para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).

«El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997, p. 293).

Según O'Donnell (2007), «lo importante del derecho al sufragio y a ocupar cargos electivos es lo que define un agente. Esta es una definición de base jurídica» (p. 45).

Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10.

El verdadero uso del multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999, p. 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (en redonda si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo y editorial. Se omitirá la ciudad de edición, tal como indican las normas APA 2020.

### **Para libros y capítulos de libros:**

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* UNAM y Plaza y Valdés.

Jones, M. P. y Micozzi, J. P. (2011). Control, concertación, crisis y cambio. Cuatro C para dos K en el Congreso nacional. En A. Malamud y M. De Luca (eds.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Eudeba.

### **Para revistas:**

Altman, D. (2005). La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur. *Revista de Ciencia Política*, 25(1), 3-15.

En este caso, el 25 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

**Para diarios:**

Malamud, A. (2016, 24 de marzo). La utilidad de una provincia derrotada. *Clarín*, p. 21.

**Para participaciones en eventos científicos:**

Rocha, C. (2012, 14-16 de noviembre). La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política. Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, República del Uruguay.

**Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas u otras organizaciones:**

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

**Para sitios en línea:**

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2018). *Sinopsis Estadística de la República Argentina 2017*. Datos actualizados a julio de 2018. [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/sinopsis\\_indec\\_207.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/sinopsis_indec_207.pdf)

**Para sitios en línea con actualizaciones frecuentes:**

Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) (2020, 6 de agosto). Culminó la Segunda Asamblea del Consejo Federal de la Función Pública. Recuperado el 2 de agosto de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/culmino-la-segunda-asamblea-del-consejo-federal-de-la-funcion-publica>

**Para sitios en línea con actualizaciones frecuentes y sin fecha:**

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (s.f). Organigrama. Recuperado el 2 de agosto de 2020 de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-Organigrama>

**Para leyes, decretos y resoluciones:**

Ley 27.275. Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre de 2016.

Decreto 2098/2008. Administración Pública Nacional, Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Homologación de Convenio y Acta Acuerdo. Publicado en el B.O. el 5 de diciembre de 2008.

9. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.
10. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse

específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 páginas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.

Se terminó de editar en  
junio 2021



Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
**Argentina**