

MANUAL DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA

Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao (comps.), Buenos Aires, Ariel, 2012, 288 páginas.

El *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* se presenta, a mi juicio, con tres valores que lo distinguen en la biblioteca de la temática: el objetivo explícito, la estrategia elegida para alcanzarlo y las “fuentes” principales de las ideas y reflexiones sobre el objeto de estudio. En primer lugar, el *Manual...* se propone, abiertamente, describir la organización y el funcionamiento que el Estado argentino ha asumido desde el año 2003, para llevar adelante un creciente número de atribuciones y ámbitos de gestión. En este sentido, los autores contribuyen a revertir una notable paradoja: mientras un extendido y nutrido consenso académico observa y analiza el “regreso del Estado” en la postconvertibilidad, existe un relativo vacío de investigaciones sistemáticas y rigurosas que se dediquen a estudiar la administración pública en ese proceso.

En segundo lugar, para alcanzar la meta planteada, los autores no buscan analizar aspectos diversos —y dispersos— del objeto de estudio, sino que, bien por el contrario, optan por construir una mirada de conjunto sobre las características generales de la administración pública argentina.

En un análisis de la administración pública como área de investigación en Argentina, puede observarse hacia fines de la década del 90 una aguda desvinculación entre el proceso de las políticas

públicas y la investigación académica, que impactaba de forma negativa en la consolidación del área. Esta observación es, cuanto menos, puesta en interdicción por la trayectoria académica y profesional de los compiladores, así como por la del conjunto de los autores del *Manual...* De aquí que el tercer valor específico de la obra radique en las “fuentes” principales de las aproximaciones al Estado y la administración pública: la academia y la gestión pública.

La estructura capitular del libro responde a los temas centrales que exige un manual de administración pública. El primer capítulo, a cargo de Juan Manuel Abal Medina, transita, en un registro teórico metodológico, la naturaleza específica del Estado, y los tipos de Estado y administración pública. Luego de recomponer las contribuciones más relevantes del estructural funcionalismo, el pluralismo, el marxismo y el neo-institucionalismo, el autor ofrece una definición basada en dos dimensiones: el Estado como a) aspecto de las relaciones sociales y b) conjunto complejo de instituciones burocráticas.

La sección destinada a la administración pública, por su parte, se orienta, esencialmente, a describir los modelos —burocrático o racional normativo, Nueva Gestión Pública y gobernanza—, sus virtudes, límites y falencias, retomando de forma informada la literatura predominante. Para analizar la evolución de los tipos de Estado en Argentina, Abal Medina introduce el concepto de estatidad —propiedades que definen la existencia de un Estado—. Debido a que esas propiedades son el resultado de un proceso gradual, presentan en cada momento histórico un nivel desigual de desarrollo. Esta variación permite describir la evolución

estatal en Argentina en tres tipos de Estado: el Estado liberal (1880-1930), el Estado de bienestar keynesiano (1930-1976) y el Estado neoliberal (1976-2001).

Las últimas páginas del primer capítulo dejan una sugestiva hipótesis sobre el “regreso del Estado”. Frente a la pregunta acerca de si es posible hablar de una nueva frontera entre Estado y sociedad en la postconvertibilidad, Abal Medina sostiene que, desde el ascenso de Néstor Kirchner al gobierno en mayo de 2003, se han fortalecido tres dimensiones de la capacidad estatal: 1) la capacidad de externalizar el poder, 2) la capacidad para fortalecer la autoridad, y 3) en relación con la estructura organizacional del Estado, la capacidad de acción y de control reflejada en los proyectos de modernización y profesionalización de la administración.

En este último punto el autor del capítulo analiza la visión de los gobiernos conducidos por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner sobre la administración pública y la cuestión administrativa. Para Abal Medina, el proyecto político iniciado en mayo de 2003 ha apostado por profundizar de manera simultánea el modelo burocrático y la Nueva Gestión Pública. En este sentido, la reconstitución de la carrera administrativa y la reapertura de concursos para el ingreso a la misma expresan reformas “weberianas” en materia de empleo público, mientras herramientas de gestión como Carta Compromiso con el Ciudadano o los avances en el desarrollo del gobierno electrónico evidencian la orientación hacia resultados y la jerarquización de las necesidades ciudadanas sobre los procesos internos de la administración. Asimismo, la creciente coopera-

ción de las áreas nacional y subnacionales de gestión pública sugeriría una perspectiva de “gobierno en red” en la articulación de políticas.

Los capítulos 2, 3 y 4 constituyen las entradas particulares a las instancias jurisdiccionales de la administración pública argentina. Estas entradas tienden a estructurarse de forma similar. Un primer apartado de carácter definicional es seguido por una descripción de la evolución organizativa del ámbito jurisdiccional correspondiente, vinculada a las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales registradas a lo largo de la historia nacional. Luego, las entradas desarrollan una “radiografía” de las unidades organizacionales y, por último, realizan un análisis diacrónico de los recursos fiscales y humanos con énfasis en la última década. Es en este último eje donde se vuelca la mayor atención a la “nueva” administración pública.

El principal mérito de estos capítulos consiste en construir descripciones basadas en una sistematización adecuada de información pertinente sobre las dimensiones relevantes mencionadas en el párrafo anterior. Los trabajos dedicados a la administración pública provincial, a cargo de Horacio Cao, y a la municipal, con la firma de Mónica Iturburu, se enfrentan con éxito al desafío de llevar adelante una descripción de las características generales de cada nivel jurisdiccional atendiendo a las notables diferencias existentes entre provincias y entre municipios.

El quinto y último capítulo, realizado por Martín Astarita, Santiago Bonifacio y Natalia Del Cogliano, aborda las relaciones intergubernamentales entre los niveles de gobierno. Este artículo se con-

centra, fundamentalmente, en los mecanismos de coordinación para el diseño e implementación de las políticas públicas y en los acuerdos para la distribución de recursos en el marco del régimen de federalismo fiscal. De este modo, los autores analizan la dinámica y las características que adquiere la dimensión vertical del poder en un contexto multinivel.

La administración pública argentina remite a un Estado multinivel; concepto que alude a una entidad estatal cuya forma organizativa presume la existencia de más de una autoridad dentro de la misma unidad política, o de varios estratos territorialmente superpuestos de órdenes estatales, entre los cuales se encuentran distribuidos los recursos y funciones estatales. La adopción de esta perspectiva analítica le imprime un salto cualitativo al

Manual... y coloca en el centro de la escena a la siempre actual cuestión de la coordinación.

Por el objetivo explícito —describir la organización y el funcionamiento del Estado argentino desde la asunción del kirchnerismo en el año 2003—, la estrategia elegida para alcanzarlo —construcción de una mirada de conjunto sobre las características generales de la administración pública argentina— y las “fuentes” principales de las ideas y reflexiones sobre el objeto de estudio —la academia y la gestión pública—, el *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* se ofrece como una lectura necesaria —y referencial— del campo disciplinar, al tiempo que se convierte en un pilar sólido para profundizar en próximos estudios sobre la temática.

Pablo Garibaldi