



Estados subnacionales, burocracias y redes: un panorama de la administración pública provincial en Córdoba, Argentina

Subnational states, bureaucracies and networks: an overview of provincial public administration in Córdoba, Argentina

Matías Parano¹

Resumen

El presente trabajo se propone indagar en la armazón institucional y radiografiar al servicio civil de la administración pública de la provincia de Córdoba, Argentina, a más de veinte años del denominado “Estado Nuevo”, reforma encabezada por José Manuel de la Sota al asumir su primer período al frente de la gobernación provincial en 1999. A partir de este momento se inició un período signado por la continuidad de gestión de la alianza Unión por Córdoba (Hacemos por Córdoba desde 2019 y Hacemos Unidos por Córdoba a partir de 2023) hasta la actualidad, bajo el cual los rasgos predominantes de la estatalidad cordobesa se vieron profundamente transformados en materia de su rol como articulador de las relaciones sociales, vínculos con el sector privado, adopción de criterios gerenciales de administración, incorporación de tecnologías de gestión, entre otros. Para avanzar en este objetivo, se realiza un análisis cuantitativo a partir de los resultados de una encuesta autoadministrada y con preguntas estructuradas realizada a personal de diferentes dependencias que forman parte de la burocracia provincial. De este modo, luego de introducir algunas aclaraciones teórico-metodológicas, se presentan resultados seleccionados de la consulta agrupados en cinco ejes: a) caracterización general de la burocracia, b)

Palabras clave:

Administración pública
Burocracia
Estado subnacional
Gobierno
Política gubernamental

¹ Licenciado en Ciencia Política (FCS-UNC) y en Comunicación Social (FCC-UNC). Becario doctoral con lugar de trabajo en el CIECS (FCS-CONICET). Contacto: matiparano@mi.unc.edu.ar

percepciones sobre el desempeño del gobierno y la administración pública, c) imaginarios sobre el rol del Estado, modelo de gestión y agenda pública, d) capacidades estatales burocráticas y e) redes y gobernanza. Finalmente se proponen algunos balances preliminares así como interrogantes para continuar (re)pensando la estatalidad subnacional en la provincia.

Abstract

This paper sets out to investigate the institutional framework and to examine the civil service in the public administration of the province of Córdoba, Argentina, more than twenty years after the “New State”, a reform led by José Manuel de la Sota when he took office for his first term as provincial governor in 1999. From that moment on, a period marked by the continuity of the management of the Unión por Córdoba alliance (Hacemos por Córdoba from 2019 and Hacemos Unidos por Córdoba from 2023 onwards) began, under which the predominant features of the Córdoba state were profoundly transformed in terms of its role as an articulator of social relations, links with the private sector, the adoption of managerial criteria of administration, the incorporation of management technologies, among others. In order to advance in this objective, a quantitative analysis is carried out based on the results of a self-administered survey with structured questions to personnel from different departments that form part of the provincial bureaucracy. Thus, after introducing some theoretical and methodological clarifications, we present selected results of the survey grouped into five areas: a) general characterization of the bureaucracy, b) perceptions of the performance of government and public administration, c) imaginaries of the role of the state, management model and public agenda, d) bureaucratic state capacities, and e) networks and governance. Finally, some preliminary balances are proposed, as well as questions to continue (re)thinking about subnational statehood in the province.

Key words:

*Bureaucracy
Government
Government policy;
Public administration
Subnational State.*

1. Introducción²

El presente avance de resultados se propone indagar en la “arquitectura” del Estado cordobés a veinte años de la reforma del “Estado Nuevo”, encabezada por José Manuel de la Sota al asumir su primer período al frente de la gobernación provincial en 1999³ y la promulgación de las leyes que le dieron su marco rector: 8835/2000, “Carta del Ciudadano”; 8836/2000, “Modernización del Estado Cordobés”; y 8837/2000, “Incorporación de Capital Privado al Sector Público”.

La primera de ellas, promovió una reingeniería de la idea de ciudadanía (Ase y Burijovich, 2003) bajo un criterio anclado en la idea del ciudadano como cliente/consumidor (Streeck, 2017) de servicios públicos privatizados, así como la aplicación de criterios provenientes del sector empresarial a la gestión de lo público donde las ideas de eficiencia, calidad y transparencia se constituyeron como significantes privilegiados. La segunda de las mencionadas leyes, por su parte, proponía la “modernización” del aparato gubernamental cordobés mediante una reinención de la burocracia del sector público bajo criterios gerenciales como, por ejemplo, mediante la creación de numerosas agencias. Asimismo, las ideas empresariales fueron presentadas como la expresión de un “Estado cristalino”, al cuál se accedería a instancias de la incorporación de tecnología y diversas formas “novedosas” de atención de los ciudadanos/clientes. Por último, mediante la ley de Incorporación de Capital Privado al Sector Público el gobierno pretendía llevar adelante su agenda de privatizaciones, férreamente resistidas por algunos sindicatos (Closa, 2003).

Estas leyes se vincularon discursivamente con una fuerte propuesta del peronismo cordobés hacia fines de los noventa e inicios de los años 2000: la de un Estado “eficiente y transparente” (Reynares, 2017). En pos de alcanzar este objetivo, se promovía una defensa de la tecnología como herramienta indispensable para alcanzar este Estado “cristalino”. En este sentido, además de por cuestiones financieras vinculadas a las cuentas públicas provinciales y a las exigencias de los bancos multilaterales producto de sus créditos “por condicionalidades” (Conrero y Lardone, 2011; Manzo, 2011), la transformación intentaba ir más allá y se ligaba con un “proceso de

² Un especial agradecimiento al equipo de investigadoras e investigadores del proyecto “Nuevas claves para discutir el espíritu tecno-empresarial en el Estado: A veinte años de la reinención del Estado cordobés (1999 - 2019)”, por su esmero, seriedad y compromiso, a la Facultad de Ciencias Sociales, por ser lugar de radicación y trabajo del proyecto, y a la Universidad Nacional de Córdoba, principalmente mediante su Secretaría de Ciencia y Tecnología (Se.C. y T.) quién financia esta propuesta de investigación.

³ La fórmula de José Manuel de la Sota y Germán Kammerath (Unión por Córdoba) se impuso con el 49,59 %. En segundo lugar se colocó el oficialismo de la Unión Cívica Radical (UCR) de Ramón Mestre y Miguel Ángel Abella (40,78 %). Este resultado le daba fin a una larga hegemonía radical en la provincia, la cuál ostentaba desde el retorno de la democracia en 1983.

modernización” signada por el siglo que iniciaba en tanto: “(...) en 1999 Córdoba vive, en las palabras de los portavoces de Unión por Córdoba, un atraso tecnológico que no permite incluir a la provincia en el tránsito inevitable de la globalización” (Reynares, 2017, p. 182). Por ello, proponían una redefinición integral del Estado, en general, y del sector público, en particular, en un marco de acción que trascendía ampliamente la coyuntura de la emergencia económica de esos años (Natalucci, 2009).

Dicho esto, a más de 20 años de esta reforma, surge el interrogante respecto a ¿Cuáles son los parámetros de funcionamiento y las características de la administración pública en Córdoba hoy? ¿Cómo se configura y desenvuelve actualmente?

Entendemos se produce una relativa vacancia y abandono parcial en el estudio de las transformaciones estatales y de la administración pública provincial en tanto los productivos e incipientes análisis fueron realizados en los años inmediatamente posteriores a la reforma de inicios de los años 2000 (Ase y Burijovich, 2003; Boneto et al., 2003; Closa, 2003; La Serna, 2005; Lardone, 2001; Nallino, 2003) pero luego el tema fue progresivamente desatendido salvo excepciones (Manzo, 2010) y se centró en la reflexión teórica (más no en abordajes empíricos), principalmente, a partir del análisis de políticas públicas sectoriales (Ase y Burijovich, 2022; La Serna et al., 2020).

En este punto, la indagación sobre la armazón institucional y los agentes estatales provinciales parte de la consideración respecto a la necesidad de abonar la reflexión y contar con estudios sistemáticos sobre la estatalidad subnacional de Córdoba y su especificidad⁴. Asimismo, se entiende que el Estado cordobés entraña rasgos y tendencias que dan cuenta de lógicas transnacionales que atraviesan la institución estatal, por lo que no podemos analizarla sin detenernos en los procesos nacionales, regionales y globales signados por las dinámicas de la globalización neoliberal y de lo que Brenner et al. (2011) definen como “neoliberalización” en las últimas cuatro décadas.

Adicionalmente, se sostiene que en Argentina los Estados subnacionales provinciales son actores de peso político significativo (Leiras, 2013) y claves en la ejecución de políticas públicas, tanto en la formulación como en su implementación (Oszlak, 2009),

⁴ Tal como propone Ortiz Bergia (2020), muchos estudios, principalmente los asociados a la historiografía, han realizado un destacado esfuerzo para configurar y caracterizar a Córdoba como un caso “excepcional”, distinto o destacado respecto al resto del contexto nacional. En este sentido no resulta una novedad la implementación de esta estrategia. Sin embargo, como advierte el autor, esta singularidad atribuible a Córdoba no debiera conducir a entenderla como absolutamente distinta a cualquier otro caso o completamente “anómala” y anular diálogos posibles (y que resultarían fructíferos) con otros. Por el contrario, se entiende que debiera conducirnos a comprender las singularidades provinciales para poder trazar “puentes” hacia otras experiencias y derroteros subnacionales del resto del país.

por lo que se erigen como escenarios privilegiados donde hacer foco. En este punto, la situación de excepción derivada de la pandemia de la COVID-19 no hizo sino poner esto aún más en evidencia, desde el momento en que los gobiernos nacionales debieron cooperar y coordinar con los subsistemas estadales, por caso, de salud, seguridad, hábitat, entre otros (Di Virgilio, 2023).

De allí también la necesidad de interrogarse en términos de que si el Estado está “en acción” (Acuña, 2013; Oszlak y O’Donnell, 1995): ¿Quiénes se ponen el “overol” en el Estado? ¿Con qué capacidades y nivel formativo lo hacen? ¿Qué piensan? ¿Cómo se *autoperciben*? ¿Cómo *perciben a la estatalidad*? ¿Cómo *perciben los vínculos entre la administración pública y otros grupos de interés*?

En este sentido, tal como propone Perelmiter (2016), para avanzar en la comprensión del funcionamiento burocrático resulta valioso considerar no solo a las elites de gobierno sino también las relaciones y prácticas de que aquellos que se ubican en los niveles operativos del entramado estatal y lo “ponen a funcionar” a diario. En este punto, tal como destacan Completa et. al (2019), se parte de entender que es la burocracia quién posee, *a priori*, las capacidades técnicas necesarias para “hacer actuar” al Estado, para volverlo un “inductor” de la vida social. Así, esta se convierte en un actor protagónico para el funcionamiento de la estatalidad, principalmente las burocracias estables o permanentes, las cuales “sobreviven” a la gestión política y mantienen lógicas particulares (Oszlak, 2003, 2009) que se tornan necesarias de dilucidar. Así, estas burocracias deben ser entendidas como un actor con intereses propios, que “opinan y actúan” (Echebarría, 2006), y con desempeños a veces contradictorios (Echebarría, 2006; Zuvanic y Iacoviello, 2010). A su vez, los gerentes estatales también son sujetos históricos (Block, 1980) con intereses, motivaciones, determinaciones. Esto deviene en que la burocracia se convierta, con frecuencia, en una arena de conflicto político (Ciolli, 2018; Oszlak, 2009) y de allí que la relación entre funcionarios electos y trabajadores constituya un “maridaje” (Oszlak, 2009) complejo y signado por las relaciones de conflicto (Isuani et al., 2018).

En este punto de compleja interacción, tal como propone Moscovich (2016), conviene recordar que las burocracias subnacionales tienen dos campos de acción: uno relacionado a las políticas públicas (como responsables de implementar las políticas del Estado) y otro como medio para sustentar actividades político-partidarias. Así, por lo general, estas burocracias mantienen algún grado de balance entre ambas funciones, entre este primer estatus “programático” y este segundo, más “clientelar” y signado por relaciones de patronazgo (Llano, 2017). En el caso de Latinoamérica,

en particular, la persistencia de rasgos patrimonialistas en la estatalidad así como las dificultades de institucionalización de un servicio civil “moderno” o weberiano (alejado de las tendencias patrimonialistas, meritocrático, dotado de autonomía técnica, responsable, sujeto al imperio de la ley, etc.) (Prats i Catalá, 2000) se convirtieron más en la norma que la excepción, principalmente a nivel subnacional (provincial y local). En este punto, autoras como Farinetti (2020) proponen hablar en algunas provincias de la existencia de regímenes patrimonial-democráticos (o “patrimonialismo en marco constitucional”) los cuales hibridan elementos (frecuentemente en tensión y sujetos a ambigüedades) de la lógica legal-racional con elementos propios del patrimonialismo (vínculos que se sostienen en lealtades personales, uso particularista de recursos públicos, clientelismo, etc.).

Por otra parte, cada vez en mayor grado, las burocracias interactúan con otras burocracias, ya sea en la misma o en distintas escalas (subnacional local, subnacional provincial, nacional o transnacional), las cuales persiguen diferentes intereses e implementan criterios disímiles al momento de ejecutar su tarea gubernamental. Asimismo, cada vez en mayor medida, interactúan con otros actores corporativos (incluidos los que representan intereses económicos) de modo que la “política de la burocracia” como la define Guy Peters (1999) incluye tanto las relaciones de la burocracia con los actores de gobierno de los tres poderes (actores políticos “formales”) como con los grupos de interés (y de presión) y los partidos políticos (actores políticos “informales”). En este punto, no debe perderse de vista a la burocracia como expresión de una “relación social” (Inda, 2023) sin que ello implique negar o impida percibir su materialidad en tanto aparato.

En este sentido, ni siquiera en su faceta de armazón institucional, el Estado nunca se presenta como un único actor monolítico y unívoco sino que en él convergen disposiciones diversas y contradictorias (Oszlak, 2009) convirtiéndose en un verdadero campo de disputa, de lucha (García Linera, 2010), que se encuentra atravesado por múltiples intereses y tensiones (Almirón y Carlini, 2017). Así, es tarea de los agentes estatales (burocracias y funcionarios políticos) la de dotar a este “campo institucional contradictorio” de una cierta coherencia o unidad relativa mediante las acciones (políticas) estatales (Inda, 2023; Jessop, 2014).

Enunciadas estas primeras aproximaciones conceptuales de una parte de la literatura politológica sobre las burocracias y la estatalidad, el recorrido a seguir para caracterizar a los agentes de la administración pública cordobesa se enumera a continuación. En primer lugar, se detalla la estrategia metodológica empleada, dando

cuenta de los materiales y métodos mediante los cuales se arriba a esta presentación de avances. Con posterioridad, se exponen algunos de los resultados obtenidos y se enuncian algunos de los interrogantes y discusiones a los que entendemos nos invitan los mismos. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones preliminares y posibles vías para continuar indagando el fenómeno de las burocracias subnacionales.

3. Materiales y métodos

El presente estudio asume una perspectiva principalmente cuantitativa, a partir de la recuperación exploratoria sobre los resultados de entrevistas estructuradas autoadministradas (en línea u *online*). La principal motivación al empleo de esta técnica de recolección estuvo asociada a las limitaciones propias al distanciamiento social dispuesto durante el año 2021 por la pandemia de COVID-19 y a la situación de trabajo híbrido o remoto de varias dependencias gubernamentales, entre ellas, las de la Provincia de Córdoba. Para la distribución del cuestionario se recurrió a dos estrategias complementarias. Por una parte, a informantes claves definidos a partir de un muestreo teórico/intencional como punto de ingreso al campo. Posteriormente, mediante la aplicación de la técnica de muestreo de bola de nieve (Hernández Sampieri et al., 2014) en su variante virtual y en línea (González García et al., 2018) estos fueron compartiendo la encuesta a otros agentes de la administración pública. De la estrategia de contacto se constituye un universo de búsqueda que logró contemplar distintas dependencias (ministerios, secretarías, agencias) de la administración provincial⁵.

En cuanto a las fechas o rango temporal del trabajo de campo, los registros indican que la primera respuesta obtenida fue en agosto de 2021 (04/08/2021) y la última a fines de abril de 2022 (29/04/2022). Durante ese período se registraron en total 146 respondentes, los cuales constituyen el universo total del grupo de participantes⁶. El mecanismo empleado fue de auto-selección (contestaba quien así quería hacerlo) y el tamaño de la muestra es no representativa, en términos estadísticos (al no ser

⁵ En cuanto al *lugar de trabajo*, 76,7% de quienes respondieron se desempeñaban en un Ministerio. El 23,3% restante declaró desempeñarse en una agencia (Córdoba Cultura, Córdoba Turismo, y Córdoba Inversión y Financiamiento), Universidad Provincial (UPC), Administración Provincial del Seguro de Salud (Apross), Defensoría del Pueblo, Dirección General de Estadísticas y Censos (DGE), Dirección de Vialidad, Fiscalía de Estado, Tribunal de Cuentas, entre otros.

⁶ De las 146 respuestas a la consulta, la *composición por género* se distribuyó de la siguiente manera: 63% de mujeres, 34,9% de hombres y 2,1% de otro género. En relación a la *edad*, de los respondentes el 16,4% tenían entre 18 y 30 años, 78,1% entre 31 y 60 años y 5,5% más de 60 años. Respecto a la *procedencia*, la gran mayoría (61,6%) declaró haber nacido en Córdoba capital, en tanto 19,9% lo habían hecho en otra localidad de la provincia. Solo 17,8% había nacido en otra provincia distinta a Córdoba y 0,7% en otro país.

probabilística). Es por ello que se considera que los datos deben ser tratados con cautela y evitar generalizaciones que puedan resultar excesivas. En su lugar, lo que se intentará es reconocer los aspectos emergentes y obtener una imagen preliminar de las burocracias que nos permita seguir avanzando en futuras indagaciones, a partir de los problemas hipotéticos que se desprenden de los datos proporcionados por el trabajo de campo.

4. Resultados y discusión

A continuación se presentan algunos de los resultados de la consulta y discusiones suscitadas a raíz de los mismos.

a. Caracterización general de la burocracia: composición y condiciones de trabajo

Siguiendo a Caravaca et. al (2021), se considera que analizar la composición y las trayectorias a nivel de los agentes resulta fundamental en tanto son estos quienes en términos prácticos “encauzan” los procesos y objetivos políticos en materia de transformaciones estatales, elemento transversal y nodal en tanto una de las principales ambiciones del gobierno provincial consiste en esta tarea “modernizadora”.

En este punto, un aspecto que parece relevante de observar es la modalidad de contratación de los agentes gubernamentales que participan y prestan funciones en la administración pública provincial, ya que como postulan Rauch y Evans (2000) los patrones predecibles de carrera pueden ser considerados como una cierta garantía de la continuidad y calidad de las políticas públicas.

En relación al *cargo que desempeña*, de quiénes respondieron un 52,7% lo hacía como personal técnico, 17,8% como personal administrativo, 14,4% como mando medio de planta, 10,3% como personal jerárquico de planta y 4,8% como funcionario político. Dentro del personal técnico, el más numeroso, al contestar sobre la *modalidad de contratación* que registraban el 45,2% se categorizó como de planta permanente, 23,5% como contratado, 20% como monotributista (facturación cuentapropista), 10,4% como becario/a y 0,9% como pasante. En este sentido, resulta relevante que más del 50% no es parte de la burocracia permanente y casi un tercio del total (30,3%) se encuentra en bajo contratación precaria (monotributo y beca), superando al número de contratados, y que se corresponden con burocracias “paralelas” (Zuñanic y Iacoviello, 2010)⁷.

⁷ A diciembre de 2021 (último dato disponible y no de manera abierta) el total de trabajadores entre planta permanente y contratados ascendía a 16.310 (12.823 y 3.487, respectivamente). A ese número debería sumarse a

En cuanto a la *dedicación registrada*, por su parte, el 63% de los respondientes se desempeñaba de manera *full-time* (más de 6 horas diarias) y un 37% de forma *part-time* (hasta 6 horas diarias). De este modo, vemos que existe un importante porcentaje de dedicación parcial o *part-time*, lo cual puede indicar baja profesionalización y falta de acceso a la carrera del servicio civil, en coincidencia con la flexibilización derivada de la contratación precaria.

Respecto a los *años de antigüedad* en el ejercicio de la función, de aquellos que contestaron, el 14,7% tenía antigüedad de entre uno y tres años (menos de una gestión de gobierno), 10,5% de cuatro a cinco (más de una gestión de gobierno), 17,5% de seis a diez (entre dos y tres gestiones de gobierno), 34,9% de once a veinte (entre tres y cuatro gestiones de gobierno), 9,8% de veintiuno a veintinueve (estuvieron ocupando su puesto durante la sucesión completa de gestiones de Unión/Hacemos por Córdoba) y el 12,6% treinta o más años (por lo que estuvieron presentes tanto en todo el período de Unión por Córdoba/Hacemos por Córdoba y los anteriores dos gobiernos de la Unión Cívica Radical).

Además de la antigüedad o permanencia en los cargos y funciones, tal como propone Peters (1999) resulta más que relevante *cuáles son los mecanismos de selección* de estas burocracias (de su ingreso y permanencia) para caracterizar a las estructuras organizacionales en las cuales estos burócratas se insertan. Así, en relación a la *forma de designación*, de los encuestados un 15,1% lo fue por designación política, 28,1% por concurso de antecedentes y oposición, 21,9% por vía selección de antecedentes y 24% por contratación directa. El 11% prefirió no contestar. En este punto, se advierte que la proporción entre agentes que ingresaron por concurso y los que no lo hicieron es de 50 y 50, lo cual puede constituir un indicador de baja meritocracia en el sistema de ingreso y carrera del servicio civil.

los trabajadores contratados de forma paralela, encubierta y precaria mediante los mecanismos de monotributo, pasantías o becas, tal como emergió en el conflicto que mantuvo el ejecutivo provincial con los trabajadores y trabajadoras del sector salud. Hay investigadoras, como María Celeste Gómez del Observatorio de Salario y Presupuesto Universitario de ADIUC, que calculan que aproximadamente un tercio de los trabajadores estatales a nivel subnacional se encuentran en esta condición («¿Feliz día de lxs trabajadorxs?», 2021). Esto contrasta fuertemente con las estadísticas que suele esgrimir el ejecutivo para legitimar su “modelo de gestión” ante otros actores, incluyendo las cámaras empresarias, al afirmar que: “Córdoba es la provincia que tiene menos empleados públicos cada mil habitantes. [...] Todos los distritos, incluyendo Capital Federal. El promedio nacional es 67, Córdoba tiene 52 [...] Nosotros conseguimos tener equilibrio porque uno de los motivos es que tenemos la menor cantidad de empleo público cada mil habitantes. Nuestra provincia es una provincia de trabajo [...] Esa es la característica de Córdoba.”. Discurso del Gobernador Juan Schiaretti en el 45° Aniversario de Fundación Mediterránea (25 de julio de 2022). Disponible en: <https://prensa.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2022/05/Discurso-del-Gobernador-Juan-Schiaretti-en-el-45%C2%B0-Aniversario-de-Fundacion-Mediterranea-1-1.pdf>.

Por otra parte, en relación a las *trayectorias previas* a incorporarse a la burocracia provincial (la opción permitía seleccionar un máximo de tres opciones) las más mencionadas fueron: ONG/fundaciones con 36,3% de las respuestas; sin participación/no tuvo participación con 31,5%; partido político con 25,3%; gremio o sindicato con 19,9%; movimientos sociales con 17,8%; colegio profesional con 17,1%; centro vecinal con 8,2%; iglesia con 6,8% y directorio empresarial con 5,5% de las menciones. Con 0,7% figuraron universidad, club social y deportivo, cooperadora escolar y movimiento estudiantil. En este punto resulta relevante la alta presencia de perfiles provenientes del “tercer sector” y la sociedad civil así como una gran cantidad de trabajadores sin participación previa (un tercio del total encuestado). Este último dato parece coincidir con un alto porcentaje quienes perciben al vínculo con la militancia política como perjudicial. Al ser consultados sobre *cómo consideran que resulta la relación entre militancia política y gestión del Estado*, el 43,8% entendió que resulta perjudicial para la gestión pública, 28,8% que es beneficiosa para la gestión pública y a un 11% le resultó indiferente. Un alto porcentaje (16,4%) prefirió no contestar. Así, vemos que si bien es menos del 50% el porcentaje que advierte una relación “dañina” no deja de ser un emergente notorio. En este punto, una cuestión que en los últimos años ha despertado diversos debates se relaciona con los nuevos sujetos que habitan el Estado (Abad y Cantarelli, 2010) y que se relacionan (muchas de las veces de manera conflictiva) e hibridan con las burocracias permanentes. En este sentido, a nivel de la procedencia, los cuadros de origen empresarial registran levemente mayor aceptación (30,3%) que aquellos que provienen de la militancia política (28,8%).

b. Percepciones sobre el desempeño del gobierno y la administración pública

Tal como se ha mencionado anteriormente, la burocracia es una arena de conflicto político (Ciolli, 2018; Oszlak, 2009) y entre el gobierno y la burocracia se generan, constantemente, vínculos de colaboración y conflagración (Isuani et al., 2018; Oszlak, 2009) en relación con las reglas y objetivos que se trazan para la gestión. En este punto, resulta especialmente relevante caracterizar *cómo* la burocracia provincial percibe tanto al gobierno electo como a la propia administración pública (de la cual forma parte).

En relación con la *eficacia percibida*, la gran mayoría de respondentes (72,6%) considera que la administración pública en la provincia de Córdoba es poco eficiente al momento de ejecutar sus tareas. Un 3,4% optó por “nada eficiente” y sólo 18,5% por “muy eficiente”. El 5,5% prefirió no contestar. De esta forma, vemos que poco y nada eficiente agrupan más del 75%, por lo que tres de cada cuatro encuestados consideran que la administración pública cuenta con un déficit en esta materia.

Por otra parte, respecto a la percepción de *transparencia gubernamental* en el desempeño de estas tareas, el 58,2% consideró que la administración pública en la provincia de Córdoba es poco transparente. El 20,5% optó por afirmar que era “nada transparente”. Sólo el 13% consideró que era “muy transparente”. Un 8,2% prefirió no contestar. Así, se advierte que nada y poco transparente agrupan casi el 80% de las percepciones, por lo que 8 de cada 10 advierten que existe una sensible falencia en materia de transparencia y una alta opacidad de la administración pública provincial. Esta percepción “desde dentro” del entramado organizacional va a contramano de un discurso de los funcionarios provinciales en los que la transparencia emerge como significativo privilegiado para legitimar las transformaciones en la estructura gubernamental y la “modernización” del Estado.

En vínculo directo con esta alta opacidad de los procesos que lleva adelante la administración pública, en relación a la percepción sobre la *democracia*, la mayoría (71,9%) consideró que la administración pública en la provincia de Córdoba es poco (55,5%) y nada (16,4%) democrática. Sólo el 17,1% consideró que era muy democrática. Un 11% prefirió no contestar.

Por otra parte, se consultó sobre la percepción acerca del *tipo de opinión que la población tiene tanto del gobierno de la provincia de Córdoba, por un lado, como de la administración pública* del mencionado distrito, por otro. Los resultados arrojaron los siguientes porcentajes, reflejados en la tabla 1.

TABLA 1: Opinión sobre el nivel de desempeño del gobierno y de la administración pública provincial.

Escala	Gobierno	Administración Pública
Muy positiva	5,5%	0,7 %
Positiva	44,4%	16,5%
Regular	38,2%	46,9%
Negativa	7,6%	25,5%
Muy negativa	2,8%	9%
No contesta	1,4%	1,4%

Fuente: elaboración propia.

De este modo, puede verse que para los trabajadores de la burocracia provincial existe una alta aprobación de la población *hacia el gobierno* y apenas el 10% tiene una mala imagen (negativa o muy negativa) sobre el mismo. Por el contrario, *hacia la administración pública*, prácticamente, se invierten las percepciones y existe una alta desaprobación, en tanto negativa y muy negativa acumulan un 34,5%. Las opiniones positivas (positiva y muy positiva) sobre esta última son sólo del 17,2% contra el casi 50% del gobierno provincial. Así, pareciera que los trabajadores gubernamentales entienden que existe una apreciación bastante positiva por parte de la ciudadanía sobre el desempeño del gobierno y negativa sobre el de la administración pública. Algo que no resulta descabellado en tanto que Juan Schiaretti obtuvo en mayo de 2019 el 57,38% de los votos emitidos (casi duplicando la suma de los dos frentes radicales opositores que acumularon un 30,45%) para alcanzar su tercer período (no consecutivo) encabezando el ejecutivo provincial.

Para finalizar este apartado, producto de la consulta sobre *¿Cuáles considera que son las principales características del Estado de la Provincia de Córdoba en la actualidad?* (campo de respuesta abierta) se presentan algunos de los principales emergentes temáticos entre las burocracias⁸. Aquí los encuestados podían explayarse en alguna característica que hubiese quedado fuera de las preguntas anteriores o en alguna dimensión que quisieran profundizar. En este punto, aparece como un emergente marcadamente recurrente el de la precarización laboral (con contrataciones al margen de la administración pública y la consecuente disparidad sustancial de retribuciones por mismas tareas realizadas) así como la tercerización de funciones. Asimismo, es interesante que varios de los respondentes hagan foco en la alta heterogeneidad entre dependencias. Otros puntos relevantes que surgen son la existencia de un bajo nivel de controles (*accountability*), la carencia de capacidades directivas por parte de los funcionarios y cargos políticos (sumado a una notoria falta de mujeres en estos espacios), el uso excesivo de la publicidad y el *marketing* político y el reconocimiento de una importante fortaleza de la gestión estatal en materia de ejecución de obra pública.

c. Imaginarios sobre el rol del Estado, modelo de gestión y agenda pública

En el debate público existe un debate recurrente respecto a *¿Qué debe y qué no debe hacer el Estado? ¿Cuáles son las materias de injerencia “legítima”? ¿Bajo qué esquema de prioridades?* En este punto, los criterios nunca son objetivos (ni se encuentran siempre debidamente explícitos) (Dussauge Laguna, 2012) y se encuentran

⁸ Contestaron 77 sobre 146 respondentes del total de la encuesta (casi un 50%).

impregnados por racionalidades y modelos de gestión subyacentes (y frecuentemente en disputa) (Cao y Rey, 2015). Así, los supuestos que operan y las visiones de “lo deseable” influyen, condicionando y delimitando, a las políticas públicas implementadas. Y esto ocurre, en múltiples arenas y niveles gubernamentales, cada una de las cuales configura sus instituciones de manera peculiar.

Dicho esto, al ser consultados sobre *hacia dónde consideraban que se orientaba, principalmente, su actividad laboral cotidiana* más del 50% del personal encuestado respondió que “a la resolución de problemas públicos”, seguido por la opción de “al cumplimiento de normativas” (17,8%) y “al apoyo de los funcionarios superiores” (16,4%). En el mismo sentido, se consultó sobre la percepción acerca de *cuál elemento prevalece al momento del trabajo cotidiano de la administración pública*. Aquí, “la voluntad de los jefes políticos” fue la opción más elegida (57,5%), seguida por “los intereses propios de los trabajadores públicos” (14,4%). El “interés de la ciudadanía en general” figuró en tercer lugar (11%), lo cual parece dar cuenta de un estatus bastante relegado de la ciudadanía en la discusión pública. Sin embargo, pese a este aparente relegamiento, al momento de opinar sobre las perspectivas de *cuáles actores debería considerar el Estado para lograr las mejores políticas públicas posibles* (pudiendo marcar dos opciones) la ciudadanía fue la principal referida con el 81,5% de las menciones. En segundo lugar, el 65,1% mencionó a las personas expertas y/o técnicas. Más abajo figuraron las organizaciones sociales con 32,9%, los administradores públicos con 19,2%, la clase política electa con 8,9% y las empresas con 6,2%.

Por otra parte, al ser interpelados sobre *si consideran que el Estado provincial es permeable a las demandas*, más del 80% consideró que el Estado privilegia las demandas de algunos sectores sociales, 13% consideró que atiende las demandas de todos los sectores sociales y el 6,8% escogió no contestar. Así, vemos que ocho de cada diez opinaron que privilegia las demandas de algunos sectores sociales por sobre muchos otros. Avanzando un paso más, al ser interpelados en relación a *qué sector privilegia principalmente* (pudiendo marcar hasta dos opciones), las empresas (agropecuarias, inmobiliarias, constructoras, etc.) fueron las más mencionadas (69,4%), seguidas por “la clase política” (61,2%). En un segundo escalón figuraron los sindicatos y movimientos sociales (27,3%) y en un tercer escalón las Iglesias (12,4%), las ONG (7,4%) y los colegios profesionales (2,5%). Un 5,8% prefirió no contestar. En este punto vemos que pese a que sólo un 6,2% considera que las empresas deberían ser consultadas para lograr mejores políticas públicas, casi un 70% remarca que las empresas vinculadas a la producción agropecuaria, las inmobiliarias y las constructoras son actores privilegiados de la agenda gubernamental provincial.

Ahora bien, al momento de hablar del *rol del Estado*, esto es, cuáles son las materias legítimas de intervención sobre las que debe actuar el aparato gubernamental y con qué nivel de prioridad, la principal respuesta fue “garantizar derechos sociales” con 72,3%. En segundo lugar figuró “garantizar la estabilidad económica” con 13%. Mucho más abajo, en tercer lugar, fue mencionado “garantizar la seguridad física de la población” con 3,4%.

Respecto al segundo aspecto (estabilidad económica) al ser consultados sobre si *consideraban que el Estado debe intervenir en la economía* (y con cuánta intensidad) la gran mayoría (80,8%) opinó que debe hacerlo “de forma regular y constante”. Solo 12,3% respondió que “de forma excepcional” y un 1,3% que “nunca” debe intervenir. El 5,5% prefirió no contestar. En este punto, tal como han destacado Moreira Slepoy y Magnasco (2021), parece emerger en los agentes subnacionales un imaginario de un Estado social e interventor que *a priori* no se corresponde con las bases ideológicas inscriptas en los procesos de reforma en clave gerencial (signada por los preceptos de la privatización, mercantilización y la subsidiariedad) de principios de siglo ni con lo que el ejecutivo provincial ha denominado como el “Modelo de gestión Córdoba”⁹. Un modelo cuyo patrón de producción de políticas públicas (Isuani y Bertranou, 2016) se caracteriza por promover ahorros o recortes en materia de gastos corrientes en los servicios públicos (Ase y Burijovich, 2022), a pesar de que como nuevo *leit motiv* el gobernador adoptó recientemente el “tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario”¹⁰. En este sentido, al emplear esta frase de la socialdemocracia alemana en una fase de Estado del bienestar (Crouch, 2012) puede verse como el “modelo Córdoba” lejos de pensarse como una forma neoliberal pura y acabada (signada por las premisas ideológicas “clásicas” del llamado Consenso de Washington) puede (y debe) interpretarse como una experiencia más compleja de solapamientos múltiples y que parecerían contradictorios, producto de una mutación del neoliberalismo hacia una fase más experimental y fuertemente pragmática (Moreira Slepoy y Romero, 2022). En definitiva, pensarse no como un un modelo cerrado, acabado y

⁹ Una especie de relanzamiento (en clave de modelo de administración pública) del “cordobesismo”, término acuñado por el ex gobernador José Manuel de la Sota (pronunciado en la celebración de su tercer triunfo electoral en el año 2011) y que tuvo la pretensión de ser la categoría que define un modelo de gestión que se presume particular (identidad propia) en contraposición al modelo de gestión del por entonces gobierno nacional (Daín y Solca, 2022).

¹⁰ Tal como enfatizó el propio gobernador Juan Schiaretti en su discurso por el 45° Aniversario de Fundación Mediterránea (25 de julio de 2022) y sobre la que volvió y reversionó en marzo de 2023 en una nueva edición del tradicional almuerzo al afirmar que: “Hay que acabar con las discusiones de ideología. No va los que dicen que el Estado tiene que pagar todo, ni tampoco los que dicen que el Estado no tiene que pagar nada. La clave es el equilibrio del funcionamiento del Estado”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=IzWICz3YsRU>.

homogéneo sino como “un amalgamado experimento de técnicos, burocracias, *ethos* empresarial, punteros, identidades, elites dirigenciales, clientes políticos y anillos corporativos” (2022, p. 8).

d. Capacidades estatales burocráticas

Tal como proponen Moreira Slepoy y Romero (2022) el modelo de gestión del Estado cordobés puede presumirse, *a priori*, como uno con altas capacidades estatales y una relativa efectividad en la implementación de las políticas públicas que se ha trazado en estos años, más allá del potencial acuerdo o desacuerdo con los objetivos y contenidos de las mismas. A partir de lo dicho anteriormente y entendiendo a las capacidades estatales como *capacidad para*, no resulta posible considerar que existan capacidades “neutras” o “genéricas”, válidas para cualquier política (Bertranou, 2015; Completa, 2017). Sin embargo, pese a que dada la amplitud de la consulta obtuvimos datos de forma general y no focalizadas en políticas públicas específicas, se considera que esta “fotografía” también resulta valiosa en términos de gran panorama respecto a las capacidades del Estado cordobés.

Por otra parte, el grupo de entrevistados al ser consultados sobre *cuáles consideraban que representan los factores más relevantes para el correcto desempeño de la función pública* (pudiendo marcar hasta tres opciones) un 82,9% remarcó el “compromiso con la tarea pública”, 70,5% la infraestructura y los recursos disponibles, 61,6% a la retribución económica, 21,2% resaltó el control de la ciudadanía y 17,1% mencionaron el control de los superiores. Muy por debajo, con 0,7%, figuran el presupuesto del gobierno provincial, la búsqueda de reales soluciones para las problemáticas sociales y la planificación y profesionalismo.

Nuevamente, vemos que el rol de la ciudadanía (en este caso como contralor) pareciera bastante relegado en las apreciaciones de los agentes (solo uno de cada cinco lo escogieron). En sintonía, también resulta llamativo que no se destaque al presupuesto como una herramienta que posibilita el correcto desempeño, herramienta que suele ser aquella en la que se propone mayor participación ciudadana (presupuestos abiertos, participativos, jóvenes, etc.). Por otra parte, emerge que tanto la vocación de servicio público como la disponibilidad adecuada de recursos y la profesionalización, vía retribuciones adecuadas, son aspectos altamente valorados y destacados por los agentes gubernamentales para llevar adelante el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, en relación a la *formación y capacitación del personal administrativo, técnico y los funcionarios políticos*, al ser consultados los respondientes clasificaron a los mismos como se detalla a continuación (tabla 2).

TABLA 2: Percepción sobre los niveles de capacitación del personal.

Tipo de personal/nivel de capacitación	Personal administrativo	Personal técnico	Funcionarios políticos
Bien capacitado	22,6%	52,1%	18,5%
Poco capacitado	66,4%	43,2%	54,1%
Nada capacitado	7,5%	2,1%	23,3%
NS/NC	3,4%	2,7%	4,1%

Fuente: Elaboración propia

De este modo, advertimos que en relación a su impresión acerca del nivel de capacitación del *personal administrativo*, agrupadas, poco capacitado y nada capacitado suman casi el 75% de las respuestas. Por lo tanto, tres de cada cuatro entrevistados observan un déficit en este ítem, el cual resulta nodal en la construcción de capacidades para la ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, al hacer la misma consulta pero ahora sobre el *personal técnico* los resultados arrojan prácticamente un equilibrio entre “bien capacitado” y “poco capacitado”. Aún así, vemos que más del 45% advierte un déficit en esta materia (poco y nada capacitado). Estas percepciones contrastan con la caracterización del nivel de estudios de los encuestados donde la gran mayoría poseía una formación de educación superior (grado y posgrado), es decir, *a priori* altamente capacitada¹¹. Por último, vemos que al consultar sobre los *funcionarios políticos* ocurrió aquí algo similar que al consultar sobre el personal administrativo: más del 80% escogieron las opciones de “poco” y “nada” capacitados, lo cual puede indicar un déficit de liderazgo o de capacidades directivas.

Por otra parte, al ser consultados sobre si *consideraban que la estabilidad política del gobierno de Córdoba* (tabla 3) *había permitido distintos avances* (pudiendo marcar hasta tres opciones) unos pocos respondieron “mejorar la situación de los empleados públicos” (7,7%) y “mejorar las condiciones de vida de los cordobeses” (21,9%). Por el contrario, muchos mencionaron que permitió “afianzar el vínculo gobierno-empresas”

¹¹ En relación al *máximo nivel de estudios alcanzados* la gran mayoría (77,4%) poseía una formación de educación superior (grado y posgrado). Asimismo, al ser consultados sobre el ámbito al que pertenece la institución en la que alcanzó el máximo nivel de estudios un 20,5% respondió que la misma era privada y 79,5% que pertenece al ámbito público, por lo cual indicaría que la educación de gestión estatal sigue siendo el principal formador del capital humano en la administración pública cordobesa.

(31,5%), “promover el favoritismo en la designación de familiares en la administración pública” (49,3%), “perpetuar a funcionarios políticos evitando la renovación de personal” (52,7%) y “dar continuidad a las políticas de Estado a favor de determinados grupos sociales” (46,6%).

TABLA 3: Administraciones provinciales de la provincia de Córdoba (1999-2023).

Gobernador (ejecutivo provincial)	Período	Frente electoral
José Manuel de la Sota	1999-2003	Unión por Córdoba
	2003-2007	
Juan Schiaretti	2007-2011	Unión por Córdoba
José Manuel de la Sota	2011-2015	Unión por Córdoba
Juan Schiaretti	2015-2019	Unión por Córdoba
Juan Schiaretti	2019- 2023	Hacemos por Córdoba (ex UPC)

Fuente: elaboración propia

Continuando con el análisis de capacidades estatales, tal como propone Peters (2018) el nivel de sofisticación tecnológica de la burocracia, además de su relación con otras instituciones políticas, también ha influenciado sus relaciones e intercambios con la sociedad. Sin dudas, la digitalización ha transformado y alterado las interacciones y procesos tanto entre las burocracias con la ciudadanía como entre ellas mismas (Oszlak y Bellomo, 2020). En este sentido, la idea de “ciudadanía digital” y “modernización estatal” han sido significantes privilegiados de la gestión provincial cordobesa. De este modo, al ser consultados los trabajadores sobre si *la incorporación de tecnología digital* resuelve las necesidades del ciudadano la mayor frecuencia registrada fue “mucho” (57,3%). En relación a si desalienta mucho el reclamo, sólo uno de cada cuatro así lo considera (24,7%) y, por el contrario, más de la mitad (50,7%) entienden que facilita mucho el acceso a la información pública. Hacia dentro de la administración, por su parte, la mayoría (52,3%) piensa que facilitó mucho el trabajo administrativo. Así, si bien deben continuarse analizando y ampliando estos datos, se advierte que existe una visión positiva sobre estos procesos de incorporación digital a

la administración, un “tecno-optimismo” (Zuazo, 2016) o creencia en el “solucionismo tecnológico” (Morozov, 2016) de los problemas públicos¹².

Pese a esto, de manera general (69,9%), se reconoce que la digitalización dificulta la participación de personas con escasos saberes tecnológicos lo cual da cuenta de la presencia de nuevas “barreras” para el acceso a derechos. Dado que las cargas administrativas se distribuyen de forma desigual, imponiendo costes mayores y barreras a algunos sectores sociales, algunos autores advierten del peligro que podrían representar estas transformaciones digitales en términos de un incremento del *administrative burden* o “agobio administrativo” (Chudnovsky y Peeters, 2021). Así, más que simplificar, muchas veces la digitalización vuelve los procedimientos más complejos desincentivando o “agobiando” al ciudadano, principalmente a aquellos pertenecientes a los sectores más vulnerables y de menores ingresos quienes poseen, frecuente y desafortunadamente, no sólo menores competencias económicas o educacionales sino también un déficit de “competencias burocráticas” (*bureaucratic competence*).

Asimismo, puede notarse que aún existe una alta opacidad respecto a estos procesos dado que al consultar si la digitalización creó dependencia con el sector privado en el soporte en materia de software y dispositivos tecnológicos, el 28% no contestó o no sabía. En este sentido, la opacidad de estos procesos emerge como nota distintiva (en donde el control público es escaso y difícil de ejecutar) así como la alta dependencia de software privativo e infraestructura de empresas privadas, entre ellas, de gigantes tecnológicos como Amazon (AWS) (Parano, 2022). Estos efectos pueden entenderse como “outcomes” negativos o “efectos perversos” de la innovación (Meijer y Thaens, 2020).

e. Redes y gobernanza

La matriz Estado-céntrica ha sido puesta en discusión en los últimos años, ante la complejización, desterritorialización y transnacionalización de los actores y de los problemas públicos (Fraser, 2008), y ha cobrado renovado vigor la idea de que resulta deseable promover una “coordinación mediante redes”, una “nueva” gobernanza, a partir del principio de que “*el gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad*” (Aguilar Villanueva, 2015, p. 77). Este pasaje del gobierno a la gobernanza implica un cierto grado de desplazamiento de la centralidad estatal, ya que mientras

¹² Incorporación de tecnología que desde el ejecutivo ven como altamente positivo en tanto permite reducciones de personal sostenidas: “Desde noviembre de 2015 hasta abril de 2022 empezamos con 20 mil y tenemos 15 mil con los adelantos tecnológicos que vamos incorporando hace que no sea necesario el reemplazo”. Discurso del Gobernador Juan Schiaretta en el 45° Aniversario de Fundación Mediterránea (25 de julio de 2022).

que el Estado es el principal actor en la acción de gobernar, la gobernanza involucra a varios agentes e implica la idea de “un poder compartido” (Oszlak y Bellomo, 2020), en el marco una progresiva desnacionalización (con transferencias de competencias a los estados subnacionales), desestatización (ante el avance de las formas de gobernanza) e internacionalización (de los modelos y regímenes de políticas públicas) (Jessop, 2006, 2019). A su vez, tal como propone Perelmiter (2016), la burocracia estatal no antecede a las técnicas de gobierno sino que surge de ellas, motivo por el cual se torna relevante prestar atención a la manera en la que se configura la “trama interna” de la burocracia, sin por ello ignorar las relaciones que mantiene con otros actores “exteriores”.

Dicho esto, al ser consultados sobre si su tarea implicaba *vinculación con algún actor o sector ajeno al sector público*, el 39% respondió que tenía “muchísima vinculación”, un 34,9% que tenía “poca vinculación” y 23,3% que no tenía “ninguna vinculación”. Un 2,7% prefirió no contestar. Los que marcaron que si implica vinculación (poca y mucha), acumulan casi el 75% y dentro de los tipos de actores que más mencionaron (pudiendo mencionar más de uno) se ubicaron: el sector privado (47,3%), las organizaciones sociales (40,9%), las universidades públicas (35,5%), ONG/tercer sector (28,2%), las universidades privadas (23,6%), los organismos internacionales (20,9%), el sector gremial (15,5%) y consultoras (10,9%). En este punto, las empresas privadas nuevamente figuran en primer lugar, por lo que parece que es este sector quién se erige como un interlocutor privilegiado en la dinámica del gobierno provincial.

Por otra parte, al ser interrogados específicamente sobre una *posible vinculación con organismos internacionales*, en términos generales, se respondió que “no” (76,7%). Solo un 20,5% respondió que “sí” y el 2,7% prefirió no contestar. De ese porcentaje que afirmó que durante su función algún organismo internacional intervino en su área, el organismo más mencionado fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). En menor medida fueron mencionados la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (IFC-WBG).

Respecto al *tipo de intervención que realizó el organismo*, las dos más mencionadas fueron asesoramiento técnico (28,6%), intervención financiera (22,9%) y ambas (37,1%). En un segundo escalón, bastante más abajo, se mencionan el intercambio de experiencias, auditoría de programa y propuesta de trabajo (2,9%). Así, este parece consistir en un ejemplo más de cómo los organismos multilaterales cuentan con

burocracias propias e intentan penetrar en las organizaciones burocráticas nacionales y subnacionales en América Latina (Ciolli y Bressano, 2023).

Por otra parte, al ser consultados sobre su *valoración y consideración sobre la relación entre los empresarios y la gestión del Estado*, un 38,6% opinó que era perjudicial para la gestión pública, el 30,3% que era beneficiosa para la gestión pública y a 6,5% le resultó indiferente. Un alto porcentaje (14,5%) prefirió no contestar. De este modo, se advierte que se encuentran casi igualados “beneficiosa” y “perjudicial”, lo cual nos permite intuir la presencia de sentidos en disputa respecto a esta relación.

En otro aspecto, al ser interrogados sobre *cómo considera que es la relación entre las iglesias y la gestión del Estado*, un 53,4% opinó que era perjudicial para la gestión pública, al 25,3% le pareció indiferente y sólo el 12,3% evaluó que era beneficiosa. El 6,8%, prefirió no contestar. Así, más de la mitad optó por una perspectiva más “laica” y solo una cantidad reducida vió beneficios en el vínculo entre ambas instituciones.

5. Conclusiones: cerrando para abrir

Para finalizar parece prudente realizar algunos señalamientos a modo de cierre pero que de manera alguna deben ser considerados como finales ni taxativos, en tanto son ideas que se entiende (y pretende) sean profundizadas y analizadas de forma sistemática a futuro.

En relación a las *condiciones de trabajo en la administración pública provincial y al rol de la burocracia como actor* (Oszlak, 1977, 2009), se advierte un fuerte proceso de precarización y flexibilización del empleo público en Córdoba, principalmente, mediante la implementación de burocracias “paralelas” (Zuñanic y Iacoviello, 2010). En este punto, parece coincidir con la descripción de Thwaites Rey (2023) quién sostiene que, a nivel nacional, desde los años noventa (en dónde proliferaron) hasta la actualidad estas burocracias paralelas fueron virando su fisonomía: de cuadros “técnicos” y profesionales formados pasaron más a parecerse burocracias precarias que tienen como objetivo “la utilización de los espacios de gestión como mecanismos de acumulación política –partidaria o personal” (p. 52), sin prestar demasiada atención a los criterios funcionales de la organización.

Sin embargo, pareciera que esta situación no genera una resistencia directa ni reclamos nutridos al respecto, hecho que hace interrogar acerca de dos situaciones: a) los procesos de construcción de subjetividad y disciplinamiento de la fuerza de trabajo, con su consecuente pérdida de capacidad reivindicativa (Ahumada, 2014), que operan a nivel provincial; y b) la aparente capacidad del ejecutivo provincial para cooptar

al principal sindicato de trabajadores provinciales, el SEP, en tanto la implementación de estas metodologías de flexibilización resultaría difícilmente ejecutable sin su plena colaboración (por acción u omisión). En este último punto, tal como proponen Ase y Burijovich (2022) resulta posible pensar que el gobierno de Córdoba mantiene una “lógica corporativa de vinculación con los actores”, tal como ocurre en el campo de las políticas de Salud en el marco de un modelo de administración que estos autores han dado a llamar como “cordobesismo sanitario”.

Respecto a la *percepción sobre el desempeño del gobierno*, resulta significativo el hecho de que la mayoría de los consultados considera que la ciudadanía tiene una opinión relativamente favorable del gobierno que desde hace más de 24 años hegemoniza el escenario subnacional cordobés pero, al mismo tiempo, una opinión negativa de la administración pública que se ha configurado a lo largo de ese período. Esto despierta la siguiente hipótesis o al menos suposición: posiblemente las diferentes valoraciones de la ciudadanía hacia el gobierno (positiva) y hacia la administración pública (negativa) puede deberse a que las políticas públicas de mayor aceptación e impacto general (obra pública e infraestructura vial, programas de asistencia focalizada, entre otros) se “individualizan” y personalizan en la figura del gobernador o sus ministros, en tanto los déficits o brechas de capacidad (Bertranou, 2015), se “colectivizan” en la ya deslegitimada figura de la administración pública y la burocracia. A su vez, esta distinción entre Estado y gobierno parece obedecer, en buena parte, a un discurso tendencialmente antiesatatal y antipolítico que estuvo inscripto en la narrativa de Unión Por Córdoba (UPC) (Reynares, 2017) y que logró sostenerse a pesar (o posibilitado por antagonizar con el mismo)¹³ un cierto retorno del Estado promovido en la arena nacional, al menos entre 2003 y 2015, con la implementación de un modelo neodesarrollista (Bresser-Pereira, 2007) o nacional-popular (Cao et al., 2015).

En relación a *la agenda de gobierno, el modelo de gestión y el rol del Estado cordobés*, resulta relevante que solo el 13% de los respondentes entiende que el Estado orienta su actividad al bienestar colectivo, mientras que el 80% señala que privilegia las demandas de algunos sectores, principalmente el agroindustrial, desarrollista inmobiliario y otros actores económicos (como las constructoras). Esta marcada distancia entre sectores privilegiados en materia de políticas puede conducir a interrogarnos si el Estado cordobés se encuentra “capturado” o “colonizado” (García Delgado et al.,

¹³ Tal como numerosos autores, el discurso y modelo “cordobesista” se construye identitariamente en oposición al “poder central” de la nación (Pagliarone, 2022), al enemigo portuario (Pittaro, 2020) y al “falso” federalismo (Daín y Solca, 2022). Allí parecen tener origen sus condiciones de posibilidad.

2018) por estos sectores (agropecuario y desarrollista urbano/obra pública)¹⁴. Sin mayores respuestas al respecto, se considera que estos datos al menos sí ponen en relieve lo que Jessop (2019) denomina como “selectividad estratégica” del Estado ya que, en el caso de la provincia de Córdoba, la estatalidad parece mucho más permeable a las necesidades de los grupos privados concentrados, a partir de las percepciones de los encuestados. Tal como propone este autor, en tanto es el Estado capitalista quién debe garantizar en última instancia la acumulación, no todas las temáticas son recogidas ni atendidas por este en igual medida. En este punto, la estatalidad se encuentra “atravesada” por asimetrías de poder y requerimientos de acumulación, motivo por el cual determinados grupos acceden de manera más sencilla que otros a los mandos estatales o vuelve que algunas políticas sean más “prioritarias” de implementar que otras.

Por otra parte, en cuanto a *los imaginarios y sentidos que se ponen en juego respecto del rol del Estado* (tales como su vínculo con la economía, con la sociedad, la ciudadanía, su relación con la política y la democracia), emerge entre los actores estatales locales un imaginario de un Estado social e interventor (propio del contrato bienestarista de buena parte del siglo pasado) que parece no se corresponde con las bases ideológicas inscriptas en los procesos de reforma de principios de siglo (identificadas con una perspectiva estatal signada por la privatización, mercantilización y subsidiariedad), tal como ya han destacado Moreira Slepoy y Magnasco (2021).

En estrecha vinculación, respecto a las *redes, gobernanza y actores privilegiados* nuevamente se advierte la percepción generalizada son las empresas privadas las que se convierten en interlocutoras privilegiadas en la dinámica del gobierno provincial. En este punto, también son vistas como unas de las grandes beneficiadas por el modelo de gestión cordobés.

Por último, en consideración sobre las *capacidades estatales burocráticas*, la impresión general es que el personal administrativo se encuentra escasamente calificado al igual que los funcionarios políticos. La percepción mejora en relación al personal “técnico” en cual casi se reparten por igual las opiniones entre bien capacitado y poco capacitado. En materia de digitalización, por su parte, existe una visión positiva

¹⁴ Con el apoyo de Hacemos por Córdoba quién posee el 70% (49 sobre 70 escaños) de las bancas de la unicameral (poder legislativo) cordobesa en agosto de 2022 se modificaron algunos anexos de la Ley de Política Ambiental (10208/14). Tal como propone Villarreal (2022), esta reforma “constituye un guiño a empresarios relacionados con el modelo de agronegocios, a empresarios inmobiliarios y a empresarios de la telefonía” en tanto que “la nueva ley exige de presentar estudios ambientales y audiencias públicas para la intervención en distintos territorios provinciales, habilitando el avance comercial sobre el monte nativo, cuencas hídricas y áreas de reserva” (p. 5).

sobre estos procesos de incorporación digital a la administración pública pero también se reconocen complejidades asociadas a la misma como un incremento de las barreras para personas con escasos saberes tecnológicos. Asimismo, emergió que este proceso de incorporación de tecnología continúa siendo un proceso opaco y que genera nuevas dependencias e interrelaciones con las empresas privadas de software.

Por otra parte, en relación a los efectos derivados de la estabilidad y continuidad política ininterrumpida de la alianza Hacemos por Córdoba (ex Unión por Córdoba) en el gobierno provincial, más que en materia de fortalecimiento de la burocracia, los encuestados optaron por remarcar el afianzamiento del vínculo gobierno-empresas (dando continuidad a las políticas de Estado a favor de algunas corporaciones) y la perpetuación de funcionarios, favoreciendo el clientelismo y la designación de familiares.

Dicho esto, en relación al balance de recolección de datos, se reconoce como limitación que la muestra no se distribuye de manera representativa entre dependencias gubernamentales provinciales (ministerios, secretarías, agencias, etc.) lo cual, como ya se ha mencionado, debe motivar a conducirse con prudencia respecto a los datos recolectados y no realizar generalizaciones que puedan resultar excesivas, dada la profunda heterogeneidad entre dependencias y jurisdicciones a lo largo y ancho del territorio provincial. Este punto habilita una segunda observación, de carácter territorial: la mayoría de los entrevistados pertenecen a sedes con dependencia en la ciudad de Córdoba. Sin embargo, no debemos perder de vista que la capital provincial es el nodo central del gobierno provincial y la ciudad más poblada, aglutinando el 40% sobre el total de la población del territorio cordobés (INDEC, 2023). Asimismo, es posible advertir que el uso del instrumento de un cuestionario autoadministrado supuso dificultades pero representó una alternativa real dadas las limitaciones asociadas al distanciamiento social durante el 2021 y parte de 2022, así como el trabajo híbrido o remoto de varias dependencias.

Pese a estas limitaciones, el trabajo realizado permite un primer acercamiento a la burocracia provincial que, aunque no generalizable de manera acabada, contribuye a explorar inicialmente el campo, generar una imagen panorámica del servicio civil provincial y sus vínculos con otros actores relevantes, caracterizar algunos emergentes que se entienden significativos y proponer futuras indagaciones para generar conocimiento sobre la estatalidad subnacional cordobesa.

6. Referencias bibliográficas

- Abad, S., y Cantarelli, M. (2010). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales* (1ra ed.). Hydra.
- Acuña, C. H. (2013). ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Siglo Veintiuno Argentina.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Ahumada, J. (2014). Burocracia. En *Estudios sobre la burocracia, Estado y capitalismo*. Brujas.
- Ase, I., y Burijovich, J. (2003). La reinención del Estado cordobés. Una reingeniería de la ciudadanía. *Administración Pública y Sociedad*, 6.
- Ase, I., y Burijovich, J. (2022). ¿Existe un “cordobesismo” sanitario? : Sección Perspectiva. *Cuadernos de Coyuntura*, 7(Núm. Continuo), Article Núm. Continuo.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Block, F. (1980). Beyond Relative Autonomy: State Managers as Historical Subjects. *The Socialist Register*, 17, 227-241.
- Boneto, M. S., Martínez, F., y Piñero, M. T. (2003). La construcción de la reforma del Estado en Córdoba: Debates legislativos. Segundo congreso nacional de administración pública: Transición, instituciones y gobernabilidad.
- Brenner, N., Peck, J., y Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas / After Neoliberalization? Methodological Strategies for the Investigation of Contemporary Regulatory Transformations. *Urban*, 01, Article 01.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía UNAM*, 4(10), 7-29.
- Cao, H., Laguado Duca, A., y Rey, M. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y Política en la Administración Pública Argentina 1958–2015*. Prometeo.
- Cao, H., y Rey, M. (2015). El modelo de administración pública en cuestión: Visiones desde América Latina. *Nueva Sociedad*, 258, Article 258.
- Caravaca, J., Daniel, C., Lenarduzzi, J., y Mattina, G. (2021). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*, 9(1). <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679>

- Chudnovsky, M., y Peeters, R. (2021). The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. *Social Policy & Administration*, 55(4), 527-542. <https://doi.org/10.1111/spol.12639>
- Ciolli, V., y Bressano, C. (2023). Vectores de internacionalización de las burocracias estatales. En *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 125-160). Teseopress.
- Ciolli, V. (2018). Burocracia estatal: Entre la internacionalización y la territorialidad. *Relaciones Internacionales*, 38, Article 38. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.004>
- Closa, G. (2003). La reforma del Estado provincial: El proyecto de ley de "Nuevo Estado". Córdoba, 2000. Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político Universidad Nacional de Rosario. 5 al 8 de noviembre.
- Completa, E. (2017). Capacidad Estatal: ¿Qué Tipo De Capacidades Y Para Qué Tipo De Estado? *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), 111-140.
- Completa, E. , Grandinetti, R., y Nari, P. (2019). Capacidades Estatales de los Municipios Argentinos. Elementos para su análisis comparativo. En *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 54-91). Editora FGV.
- Conrero, S., y Lardone, M. (2011). *Las transformaciones de la burocracia provincial: Capacidades del Estado en la provincia de Córdoba*. Ponencia al 6° Congreso Argentino de Administración Pública (Resistencia, Chaco, 6 al 8 de Julio de 2011).
- Crouch, C. (2012). *La extraña no-muerte del neoliberalismo*. Capital Intelectual.
- Daín, A., y Solca, F. (2022). La paradoja del cordobesismo: Sección Perspectiva. *Cuadernos de Coyuntura*, 7(Núm. Continuo), Article Núm. Continuo.
- Di Virgilio, M. M. (2023). La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia del COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas. En *PISAC COVID-19: La sociedad argentina en la postpandemia*. Tomo I (pp. 55-134). CLACSO/Agencia de I+D+d. <https://doi.org/10.54871/ci23p10b>
- Dussauge Laguna, M. I. (2012). La Transferencia de Políticas como fuente de Innovación Gubernamental: Promesas y Riesgos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 19, Article 19.

- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: Configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1-11.
- Farinetti, M. (2020). La trama del juarismo: Patrimonialismo y democracia en la política provincial argentina. EUDEBA.
- ¿Feliz día de lxs trabajadorxs? Ocho alertas de precariedad laboral en profesionales de Córdoba. (2021, mayo 3). *La tinta*. <https://latinta.com.ar/2021/05/alertas-precariedad-laboral/>
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Herder Editorial.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C., y De Anchorena, B. (Eds.). (2018). *Elites y captura del Estado: Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO Argentina.
- García Linera, Á. (2010). *El Estado. Campo de lucha*. CLACSO.
- González García, L. M. G., Hernández, J. de J. S., y Martínez, S. D. F. (2018). Muestreo virtual online basado en redes sociales para localización de teletrabajadores como participantes de un estudio realizado en Victoria de Durango, México. *PAAKAT: revista de tecnología y sociedad*, 15, 21-38. <https://doi.org/10.18381/Pk.a9n15.333>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Pilar Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ta ed.). McGraw-Hill.
- Inda, G. (2023). Prólogo: La burocracia estatal en sus laberintos teóricos Entre las sendas veteranas y las nuevas direcciones abiertas por la investigación. En *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 11-49). Teseopress.
- INDEC. (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados provisionales* (1ra ed.). Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC.
- Isuani, F., Pereyra, E., y Serafinoff, V. (2018). Burocracias estatales en la mira. *GIGA-PP Estudios Working Papers*, 5(98-110), Article 98-110.
- Jessop, R. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66), Article 66.
- Jessop, R. (2006). ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional?: Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invencción de la gobernancia. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 7, 7-44.
- Jessop, R. (2019). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Prometeo.

- La Serna, C. (2005). La democracia como límite. La reforma del Estado en la Provincia de Córdoba en el periodo 1995 – 1999. Actas del Primer Congreso de Administración Pública. Rosario: Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública.
- La Serna, C., Coppini, G., Compagnucci, L., Dufour, I. A. I., Romero, J., Gómez Pucheta, D., Magnasco, M., Mulatero Bruno, D., Vélez, L. A., Giménez Venezia, N., Moreira Slepoy, J., y Santiago, E. G. (2020). Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea : Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales. IIFAP. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/17857>
- Lardone, M. (2001). El Estado Nuevo: Análisis de la reforma del Estado en Córdoba. Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Rosario.
- Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina (pp. 209-245). Siglo XXI editores.
- Llano, M. M. (2017). Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: Patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(27), 43-67.
- Manzo, A. G. (2010). La reforma del Estado en la provincia de Córdoba en el tiempo inmediatamente posterior a la crisis del 2001: ¿Qué hay de nuevo. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, 3, 24-48.
- Manzo, A. G. (2011). La penetración del neoliberalismo en los ámbitos subnacionales: El caso Córdoba: análisis de las leyes provinciales del Estado nuevo y el Pacto fiscal. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 11(21), 15-32.
- Meijer, A., y Thaens, M. (2020). The Dark Side of Public Innovation. *Public Performance & Management Review*, 44, 1-19. <https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1782954>
- Moreira Slepoy, J., y Magnasco, M. (2021). *Sentidos estatales en pugna: Políticos, técnicos y burocracias en el Estado de la Provincia de Córdoba a veinte años de la Reforma*. Ponencia presentada en las V Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe: “Escenario regional de ofensiva capitalista y rebeliones populares” (27, 28 y 29 de octubre de 2021).
- Moreira Slepoy, J., y Romero, J. (2022). Una cartografía del cordobesismo. Algunas lecturas y una agenda pendiente: Sección Perspectiva. *Cuadernos de Coyuntu-*

ra, 7(Núm. Continuo), Article Núm. Continuo.

- Morozov, E. (2016). *La locura del solucionismo tecnológico*. Katz Editores y Capital Intelectual.
- Moscovich, L. (2016). El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales: El balance entre gestión pública y acumulación política. Propuesta de análisis con evidencia de un país federal. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(1), 97-122.
- Nallino, M. A. (2003). La construcción de redes para la gobernabilidad democrática. El caso de las Agencias de actores públicos-privados en la Provincia de Córdoba. Ponencia presentada en el 6o Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por SAAP, Rosario.
- Natalucci, A. (2009). *Ajuste y reforma: La transformación del estado cordobés..* Córdoba, Argentina, 1995-2000. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.
- Ortiz Bergia, M. J. (2020). El “caso Córdoba”: Una reflexión metodológica sobre su capacidad heurística. En *Historia local y regional: Balances y agendas de una perspectiva historiográfica*. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. CEDES/G.E CLACSO.
- Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la nueva función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. En *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD.
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. En *La Democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. OEA/PNUD.
- Oszlak, O., y Bellomo, S. (Eds.). (2020). *Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0* (1a ed). Konrad Adenauer Stiftung.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Pagliarone, M. F. (2022). La “Córdoba del interior profundo”: Notas sobre una tensión: Sección Perspectiva. *Cuadernos de Coyuntura*, 7(Núm. Continuo), Article Núm. Continuo.
- Parano, M. (2022). El Estado, ¿un conjunto de servidores? *Cuadernos de Coyuntura*, 7(Núm. Continuo), Article Núm. Continuo.

- Perelmiter, L. (2016). Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. UNSAM Edita de Universidad Nacional de General San Martín.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Pittaro, F. (2020). Córdoba: 10 ideas para descifrar a la provincia del nunca jamás. *Beers&Politics*.
- Prats i Catalá, J. (2000). Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública. *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 16.
- Reynares, J. M. (2017). *El neoliberalismo cordobés*. CEA.
- Thwaites Rey, M. (2023). Los tiempos de militar el Estado. En *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 51-80). Teseopress.
- Villarreal, V. (2022). Un Estado que profundiza los agronegocios: Sección Perspectiva. *Cuadernos de Coyuntura*, 7(Núm. Continuo), Article Núm. Continuo.
- Zuazo, N. (2016, diciembre 29). *Tecno optimismo*. Revista Anfibia.
- Zuvanic, L., y Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58(59), 9-41.