

# Un Estado del siglo XXI. Discursos sobre la modernización estatal en la era Cambiemos (Argentina, 2015-2019)

A 21<sup>st</sup> century State. State's modernization speeches in Cambiemos' era (Argentina 2015-2019)

**Jimena Caravaca,\* Claudia Daniel\*\***

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial  
(CC BY-NC) 4.0 Internacional

*Perfiles Latinoamericanos*, 30(59) | 2022 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: [dx.doi.org/10.18504/pl3059-002-2022](https://doi.org/10.18504/pl3059-002-2022)

Recibido: 16 de diciembre de 2019

Aceptado: 15 de febrero de 2021

## Resumen

Este artículo aporta a la discusión sobre la construcción discursiva del Estado en la cultura pública, examinando las formas de representación de lo estatal que movilizó el gobierno de la alianza Cambiemos en la Argentina bajo su propuesta de modernizarlo. Con base en el análisis de artículos de prensa de circulación nacional y entrevistas a funcionarios políticos difundidas por esos medios, reconstruimos los modos de entender al Estado que Cambiemos promovió durante su gestión.

*Palabras clave:* Estado, modernización estatal, administración pública, empleo público, Ministerio de Modernización, Cambiemos, cultura pública.

## Abstract

This article contributes to the discussion about State's discursive construction in public culture, examining the forms of representation of the State that were mobilized by the Cambiemos' government in Argentina under its proposal to modernize it. Based on the analysis of press articles of national circulation newspapers and interviews with political officials disseminated by these media, we reconstruct the ways of understanding the State that Cambiemos promoted during his administration.

*Keywords:* state, state modernization, public administration, public employment, Cambiemos, public culture, Ministerio de Modernización.

---

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora asistente, Centro de Investigaciones Sociales, IDES-CONICET (Argentina) | [jimenacaravaca@gmail.com](mailto:jimenacaravaca@gmail.com) | <https://orcid.org/0000-0002-7060-9255>

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora adjunta, Centro de Investigaciones Sociales, IDES-CONICET (Argentina) | [cdaniel@ides.org.ar](mailto:cdaniel@ides.org.ar) | <https://orcid.org/0000-0002-4204-7494>

## Introducción<sup>1</sup>

La idea de que en esta fase del capitalismo global el Estado necesita cambios o reformas parece haberse convertido en un consenso prácticamente sin fisuras ni disidencias. En todo caso, la discusión versa en torno de la orientación que deberían adoptar esos cambios que algunos presentan como necesarios, otros como inevitables. La perspectiva sociológica nos obliga a desconfiar de cualquier pretensión de “necesidad” o “inevitabilidad” y a proceder separando los fenómenos sociales y políticos tanto de lo dado por sentado como del aparente curso inexorable de la Historia. En este trabajo abordamos el proyecto de modernización estatal que impulsó el gobierno de la alianza Cambiemos en la Argentina (2015-2019),<sup>2</sup> interrogándonos en particular acerca del sentido que buscó imprimir a esos cambios, desde el punto de vista de su narrativa y su finalidad política.

En marzo de 2016, durante el primer acto de apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación y a tres meses de asumir, el presidente Mauricio Macri sostuvo que una de las tareas fundamentales de su gobierno era construir en la Argentina el “Estado del siglo XXI” (Presidencia de la Nación, 2015). La apelación a una noción tan general como difusa no pretendía justamente rehuir a su ambigüedad; por el contrario, con el uso de esta terminología el discurso oficial adoptaba la suficiente elasticidad para operar en la disputa político-cultural en torno a la cuestión del Estado que impulsaba el nuevo gobierno tanto en la esfera pública, de cara a la sociedad en su conjunto, como al interior de la administración pública, en pos de reescribir los códigos culturales que hacen posible la interacción de los agentes en el entramado burocrático-estatal.

Como en casi cualquier sociedad occidental contemporánea, en la argentina el Estado constituye una referencia ineludible, aunque la ciudadanía en su conjunto no comparta una forma única de concebirlo. Conviven en la sociedad diferentes representaciones acerca del Estado, a veces personificado como un actor con voluntad propia o, por el contrario, percibido como colonizado por intereses

---

<sup>1</sup> La investigación para este trabajo fue financiada con fondos del proyecto PUE-CONICET 005.

<sup>2</sup> En noviembre de 2015, la alianza Cambiemos, encabezada por Mauricio Macri, ganó las elecciones presidenciales en la instancia de *ballotage*. Estaba conformada por su partido, Propuesta Republicana (PRO), creado en 2005; por un partido centenario como la Unión Cívica Radical (UCR), y una alianza de partidos preexistente, la Coalición Cívica-Argentinos por una República de Iguales (CC-ARI), cuyo origen se remonta a 2002. Se impuso sobre Daniel Scioli, el candidato del Frente para la Victoria (FPV), partido entonces en el gobierno. Para buena parte de los analistas políticos contemporáneos, este resultado marcaba un profundo giro en la política del país. Para un análisis más profundo, véase Vommaro & Gené (2017).

“espurios” y sin autonomía; otras veces imbuido de una orientación clara y deliberada, o caracterizado como un actor sin rumbo; dotado de una coherencia imaginaria o de una fragmentación extrema. Adicionalmente, como señala la literatura, el alcance y la intensidad que adopta el concepto Estado en determinada sociedad se ve influido por las características de la cultura política nacional (Mitchell, 2015; Lemperière, 2007). Siguiendo a Philip Abrams (2015), distintas nociones de Estado son proyectadas y difundidas en la sociedad, e incorporadas a su vez en el pensamiento y la acción de los actores sociales. De la mano de las perspectivas teóricas que han llamado la atención acerca de la existencia del Estado como idea o abstracción, en este trabajo nos interesa examinar el discurso sobre el Estado que está presente en la propuesta oficial del gobierno de Cambiemos respecto de modernizarlo, teniendo en cuenta que esa operación de representación simbólica trama una serie de discursos que, vistos en conjunto y en el tiempo, pueden juzgarse de narrativa sobre el Estado (Gupta, 2015).

Consideramos que el auspicio y la promoción de una agenda de modernización estatal es un momento de intensa circulación en la esfera pública de nociones, presupuestos y valores asociados al Estado en particular rico para el análisis. Por tal razón, este trabajo se enfoca fundamentalmente en los primeros años de la presidencia de Macri, líder de la alianza Cambiemos en el Poder Ejecutivo nacional, cuando lograba establecer públicamente una agenda que asumía a la modernización estatal como un imperativo insoslayable, aunque la cuestión había estado ausente durante la contienda electoral y tampoco respondía a una demanda pública preexistente (Caravaca *et al.*, 2020). En el mismo sentido, Gabriel Vommaro y Mariana Gené han destacado las tonalidades refundacionales del proyecto de centro-derecha de Cambiemos en aquellos primeros años de gestión, “sustentado en una visión de modernización gerencial de la política y el Estado, y de desregulación económica controlada”, no exento de tensiones (Vommaro & Gené, 2017, p. 231). Por otra parte, nuestro recorte temporal se extiende hasta la pérdida de vitalidad de dicha agenda de modernización estatal, expresada en la decisión presidencial de desjerarquizar el Ministerio de Modernización de la Nación (creado en diciembre de 2015) a secretaría y subordinarlo a la Jefatura de Gabinete en 2018. Sin embargo, ampliamos el periodo analizado algunos años hacia atrás, hasta diciembre de 2011, cuando inició la segunda gestión de Macri en el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por dos razones: en primer lugar, dadas las evidencias encontradas respecto de la continuidad de concepciones y principios vertebradores de la modernización estatal,<sup>3</sup> así como la prolongación de los modelos e

---

<sup>3</sup> Las continuidades pueden observarse en diferentes planos: por un lado, en términos de las convicciones sobre el Estado y el contenido otorgado a la agenda modernizadora que alcanzaba ahora nivel nacional,

instrumentos de gestión pública promocionados; y, en segundo lugar, porque aquella experiencia de reestructuración de la administración pública a nivel local no solo marcaría la orientación de las reformas propugnadas desde 2015 a nivel de la administración pública nacional (APN), sino actuaría, a su vez, en el espacio público como un antecedente válido de legitimación de las mismas.

Si bien existen en la literatura aportes sumamente interesantes en relación con la política de modernización estatal del gobierno de Cambiemos, varios de esos trabajos se concentraron en identificarla con cierto paradigma de la función pública, por ejemplo, al subrayar su afinidad con los enunciados del *new public management* (Bernazza, 2016). Otros analistas exploraron el discurso político de Cambiemos, pero enfocados en otros tópicos específicos (Buonfiglio, 2016) o interrogándose acerca de su intensidad polémica (Caleri, 2019). La gestación y consolidación política del partido PRO y el encumbramiento de Cambiemos en el Poder Ejecutivo nacional también fue objeto de interés de los académicos locales (Vommaro, 2017; Vommaro & Gené, 2017). Por otra parte, los estudios acerca de la participación de ex gerentes de empresas privadas en el gabinete de Macri (Canelo & Castellani, 2016; García Delgado & Gardin, 2017; García Delgado *et al.*, 2018) nos interesan en la medida en que, desde el punto de vista del gobierno, su desembarco en los cargos más altos del sector público suponía aportar una dosis de “experticia” y “eficiencia” al Estado que constituía por sí mismo una infusión de “modernidad” a la gestión estatal, mientras que, para quienes desconfiaron de ese proceso, el involucramiento de gerentes en la administración pública trajo aparejado conflictos de intereses y condujo al predominio del sesgo antiestatal, antipolítico y pro mercado que suele impregnar la ideología de los CEO en la Argentina (Canelo & Castellani, 2016). En esta clave analítica, fue estudiado el Ministerio de Modernización como un exponente de la captura de la decisión pública por parte de fracciones del poder económico, en su dimensión cultural, es decir, a raíz de la implantación de valores y creencias propias del sector privado en el público y la paulatina colonización del entramado estatal por parte de la racionalidad política empresarial (Castellani & Pierbattisti, 2019). A diferencia de estos antecedentes, en este artículo tomamos a la idea misma de Estado como objeto fundamental de estudio y examinamos la propuesta de modernización estatal en el escenario de una batalla cultural por definir los modos convencionales de entender al Estado en la sociedad argentina.

---

pero, por el otro, en relación con la conducción política de ese “nuevo” plan modernizador dado que el grupo de funcionarios responsables de llevarlo adelante provino, en buena medida, de organismos similares del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Véanse Caravaca *et al.* (2020) y Castellani & Pierbattisti (2019).

## Metodología, estrategia analítica e hipótesis

En este trabajo nos enfocamos en la palabra pública de altos funcionarios del gobierno de Cambiemos para analizar cómo presentan discursivamente al Estado, qué consideran que debería o no estar bajo su órbita, qué roles o tareas le adjudican y qué tipo de instrumentos le asignan, teniendo en cuenta que, según sus principales analistas, un rasgo que distingue a Propuesta Republicana (PRO, uno de los partidos centrales de la alianza Cambiemos) de las derechas neoliberales tradicionales es que le reconoce un papel importante al Estado.<sup>4</sup> (Vommaro, 2017, p. 77). Consideramos funcionarios de alto rango a ministros y secretarios, además del presidente. Es decir, aludimos a un conjunto de funcionarios políticos que, por un lado, tomó la voz en la esfera pública, es decir, accedió de manera privilegiada a la prensa ya que fue entrevistado y participó en actos de gobierno. Mientras que, por otro lado, es su identificación política con el proyecto de Cambiemos la que nos habilita a construir una narrativa que excede el plano personal y que da cuenta de la ideología compartida por los miembros de esa alianza de gobierno. Al enfocarnos en los funcionarios de carácter político dejamos de lado a subsecretarios y directores nacionales, con aparición mucho más esporádica en la prensa y mencionados por ella en un registro cercano a la crónica, es decir, sin tomar la voz pública.

Por otra parte, resulta claro que, con su discurso público, los funcionarios políticos del gobierno no solo revelaban modos más o menos estables de definir y entender al Estado que en algún punto compartían, sino que construyeron una posición de enunciación que localizaba su visión sobre el Estado como por fuera del lugar que entonces ellos ocupaban en su conducción, como una perspectiva gestada desde el ciudadano. La posición de “exterioridad” con respecto a la política, junto a su concepción de la dirección estatal como mera gestión o “solución de los problemas de la gente” aparecerían, como ya han advertido otros trabajos, como uno de los elementos centrales de su narrativa (Canelo, 2019, p. 175). Aunque nos centramos en la palabra pública de altos funcionarios, no olvidamos que la representación del Estado en la esfera pública es

---

<sup>4</sup> Usamos el masculino plural para aludir a los funcionarios cuyas expresiones analizamos no por una generalización, sino porque las voces que encontramos haciendo referencia a cuestiones de modernización fueron de hombres en su totalidad. Del total de los veinticinco miembros del gabinete original de Macri, solo tres fueron mujeres (Patricia Bullrich en Seguridad, Susana Malcorra en Cancillería y Carolina Stanley en Desarrollo Social), las que representaban apenas el 12% del total y que, por los temas de sus respectivas carteras, estuvieron menos vinculadas a las cuestiones sobre burocracia y modernización que aquí tratamos. Por otro lado, queda por estudiarse si el lugar que los medios otorgan a la voz femenina (de los gabinetes en este caso, pero aplica a otros colectivos) es proporcional al que les es concedido a los hombres y masculinidades.

siempre un terreno en disputa, en el que están presentes también otros actores, voces a las que no podemos enfocarnos en este texto, pero serán parte de futuras indagaciones.<sup>5</sup>

Nuestra estrategia metodológica consistió en reunir las intervenciones públicas de los funcionarios políticos clave del gobierno, en su rol vigente o en su función previa en el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante la gestión de Macri (2011-2015), mediante la recopilación de artículos periodísticos publicados entre 2011 y 2018 en diarios de circulación nacional: *La Nación*, *Clarín* y *Página 12*, así como entrevistas difundidas por estos medios en su versión en línea.<sup>6</sup> Consideramos las intervenciones mediáticas como recursos con los que Cambiemos creó e intentó imponer una narrativa sobre el Estado moderno.

Entendemos por *narrativa* un conjunto de discursos articulados entre sí, no tanto por un grupo predeterminado de actores sociales como por una temática, ciertos términos o nociones y formas argumentativas, que ofrecen una interpretación del pasado, generan cierto diagnóstico sobre un problema y una determinada atribución de sus causas. La narrativa se caracteriza además por estar orientada al futuro, de forma tal que esas lecturas interrelacionadas del pasado y del presente resultan generadoras de escenarios específicos y guían cursos de acción posibles. Es decir, se trata de un conjunto de esfuerzos por dar sentido al presente, inscribirlo en una secuencia histórica y vislumbrar un futuro marcando los pasos a seguir para alcanzarlo. Con esto, una narrativa puede plantear “cursos de acción estatal” (Visacovsky, 2017, p. 377). En este caso, nos interesa la narrativa de Cambiemos sobre la modernización estatal, no porque la misma no haya sido disputada, sino porque una vez en el poder esa fuerza política

---

<sup>5</sup> Los sindicatos de empleados públicos, por ejemplo, fueron uno de los actores sociales que confrontaron con la vocación hegemónica del discurso oficial sobre la cuestión del Estado y cuestionaron públicamente su política de modernización estatal. En el contexto de una creciente tensión entre el gobierno y los trabajadores del sector público, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), una de las principales organizaciones sindicales que nuclea a empleados públicos de todos sus niveles, organizó en junio de 2016 una jornada de discusión y publicó el documento “Repensando el Estado en el siglo XXI. Debates y propuestas para un Estado Democrático y Popular”, donde denunciaba que no había sido convocada para participar y opinar sobre los lineamientos del Plan de Modernización, sino que este había sido “elaborado de manera unilateral por el gobierno nacional” (ATE, CTA, CLATE & IDEP, 2016).

<sup>6</sup> La base de datos contempla 606 notas periodísticas y los diarios se encuentran representados de la siguiente manera: *La Nación* (48.2%), *Página 12* (29.2%) y *Clarín* (22.6%). Realizamos una búsqueda lo más exhaustiva posible en esos diarios a partir de dieciocho palabras clave que nos permitieron, inicialmente, ser bastante amplios en la captación de la diversidad de modos y registros discursivos en que aparecía el tema de la modernización estatal. Luego, a partir de ese material, generamos las categorías analíticas que nos permitieron precisar las distintas facetas incluidas en la noción difusa y polisémica de modernización. Dados los límites de extensión, en este trabajo nos ocupamos de analizar solo algunas de ellas.

tomó acciones específicas en pos de la modernización basadas en esa narrativa, a través de la cual, además, se propició la legitimación pública de las mismas.

Nuestra estrategia analítica nos llevó a avanzar en dos pasos que —aunque articulados entre sí— comprometieron operaciones de índole diferente. Primero, un trabajo de análisis inicial, más apegado a las notas de prensa recopiladas, para detectar y clasificar enunciadores, las características de su lenguaje, los términos utilizados por los propios actores —para nosotros, las nociones nativas que eran de nuestro interés comprender— para referirse a la modernización estatal o los adjetivos asociados a ella, el modo en que era enunciado el Estado como problema y los presupuestos subyacentes a esa construcción discursiva. En un segundo momento, reagrupamos el material a partir de ejes o conceptos que surgieron de esa lectura: la identificación modernización-ajuste; modernización-eficiencia; modernización-planificación; modernización-productividad; modernización-simplificación; modernización-tecnología (informática); modernización-transparencia; modernización-desburocratización; además, nos detuvimos analíticamente en la imagen de empleado público que era construida desde el discurso; el modo de vinculación Estado-actores privados que se avizoraba como deseable; los roles considerados legítimos para el Estado —y aquellas áreas que le resultaban vedadas según la misma cosmovisión— y la noción de ciudadanía que se daba por sobreentendida. Es decir, las categorías analíticas surgieron de manera inductiva del propio material de prensa recopilado, y no de un marco teórico definido previamente.

Partimos de las siguientes preguntas: ¿de qué manera los funcionarios de alto rango del gobierno de Cambiemos procuraron legitimar su proyecto de modernización estatal? ¿Cuáles fueron los recursos argumentativos a los que apelaron? ¿En qué medida sus discursos se nutrieron de esquemas interpretativos vigentes en la Argentina desde hace décadas o introdujeron un lenguaje, términos o concepciones novedosas? ¿Qué imágenes forjaron de la estatalidad?

Entendemos que la agenda de modernización estatal tiene, entre otras finalidades, la de incidir en el modo en que la ciudadanía concibe al Estado ofreciéndole una serie de imágenes, términos y conceptos para pensarlo y describirlo, así como una escala de valores para evaluar su accionar. Sostenemos que, desde su impulso a fines de 2015, el proyecto modernizador de Cambiemos persiguió el objetivo de incidir en los modos convencionales de pensar al Estado, de considerar sus deberes y funciones legítimas.

Como otra hipótesis de trabajo, consideramos que los esfuerzos de justificación del proyecto modernizador de la administración pública tenían como horizonte reforzar en la dirigencia política y social, y en la sociedad en su conjunto, la idea de que las políticas de reforma del sector público eran “inexorables”, para que se volvieran, al mismo tiempo, social y políticamente viables.

Una de las ideas fuerza motorizada por el discurso del gobierno era que la modernización venía a paliar o remediar los “vicios” adquiridos por el Estado durante una etapa (2003-2015) de crecimiento de la estructura del sector público a nivel nacional y de ampliación de la injerencia del Estado en diversos planos. El gobierno de Cambiemos proponía un modelo de Estado que se proclamaba como radicalmente diferente al gestado durante (lo que denominaba) la experiencia populista del Estado.

Según la socióloga Paula Canelo, el trabajo hecho por Cambiemos en el plano simbólico y cultural fue fundamental para hacer viable, y sostener en el tiempo, un proyecto socioeconómico regresivo como el que implementó y habilitar profundas transformaciones sociales (Canelo, 2019, pp. 168, 176). Tomando en cuenta la relevancia política de ese trabajo simbólico, este artículo tiene como objetivo analizar la concepción del Estado que busca imponer Cambiemos en la cultura pública explorando la construcción discursiva que hace de él (Gupta, 2015). Siguiendo a Akhil Gupta, entendemos la cultura pública como “una zona de debate cultural que se lleva a cabo a través de los medios de comunicación, otros modos de reproducción mecánica y las prácticas visibles de instituciones tales como el Estado. Es el lugar y lo que está en juego de las batallas por el significado cultural” (Gupta, 2015, p. 101). Es en esta zona que las representaciones del Estado se constituyen, se cuestionan y se transforman o, por el contrario, se naturalizan. La relevancia del análisis de artículos de prensa se vuelve evidente a partir de esta concepción de la cultura pública, en tanto, según la misma, la prensa expresa en buena medida la forma en que el Estado llega a ser imaginado.

## Modernización y construcción discursiva del Estado

Como cualquier otro problema público, la construcción de la cuestión del Estado supone cierta forma de categorizarlo y de definirlo.<sup>7</sup> El modo en que se conceptualiza el problema afecta la manera de resolverlo, en la medida en que vuelve impensable cualquier definición o solución alternativa. Se trata, como dice Gusfield (2014), de una restricción poderosa que suele pasar inadvertida. Por esta razón es relevante iluminar la construcción discursiva del Estado que hizo Cambiemos. Al inicio de su gestión, la alianza gobernante fue hábil en establecer la definición de la cuestión estatal en la agenda. Al acceder a los resortes de la administración pública, y sacando provecho de la ausencia de

---

<sup>7</sup> Aunque sabemos que la construcción social de un problema público implica una dimensión histórica, no podemos analizarlo acá por cuestión de espacio. Para profundizar, véase Asinelli *et al.* (2008).

datos consolidados que brindaran una dimensión objetiva de la estructura de la administración pública nacional, el gobierno se posicionó como autoridad casi excluyente sobre el tema. Aunque el contenido de la tarea de modernización distaba de ser preciso o estar claramente definido, el ministro de Modernización, Andrés Ibarra,<sup>8</sup> era presentado como el especialista en la materia, dados sus antecedentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde Ibarra también había tenido a su cargo la primera cartera en la materia entre 2011 y 2015,<sup>9</sup> pasando de ser fuente válida de definición del problema, a asumir legítimamente el rol de controlarlo, regularlo y proponer soluciones presentadas como innovadoras.

El Ministerio de Modernización de la Nación fue creado por decreto del presidente Macri el mismo día que inició su gestión en diciembre de 2015; hecho sin duda significativo que expresaba la relevancia otorgada por el nuevo gobierno a la reestructuración de la administración pública nacional. Poco después, en junio de 2016, un documento oficial titulado “El estado del Estado” fue presentado públicamente, aunque tuvo una circulación relativamente escasa. Este documento, que oficiaba de diagnóstico sobre la cuestión estatal, contemplaba en realidad el doble propósito de justificar las medidas de modernización estatal y desmarcar el proyecto de un mero ajuste fiscal. La amplia repercusión de ese documento no fue necesaria para generar cierto consenso en torno a la iniciativa que tomaba el gobierno de Cambiemos, ya que la imagen del “desborde estatal durante la gestión kirchnerista” ya se encontraba instalada en la esfera pública por un sector de la prensa nacional ideológicamente afín (*La Nación*, 2016, 3 de septiembre). Un núcleo duro de problemas —no solo el del déficit fiscal— se consideraban transversales a todas las dependencias estatales: el sobreempleo, la existencia de regulaciones “kafkianas” —según palabras del economista Nicolás Dujovne,<sup>10</sup> más tarde nombrado por Macri ministro de

---

<sup>8</sup> Andrés Ibarra (Buenos Aires, 1957), economista con estudios de posgrado en la Universidad de Stanford. Ibarra inició su actividad en el sector público con la llegada de Mauricio Macri al gobierno de Buenos Aires. Para entonces tenía hecha una carrera en el ámbito privado: había ingresado al grupo Macri a fines de la década de 1970 y se había desenvuelto en distintos puestos de las empresas de la familia. Participó además en la gestión del club de fútbol Boca Juniors cuando Macri fue su presidente. Antes de ser ministro de Modernización de la ciudad de Buenos Aires ocupó otros puestos en el gobierno local en las carteras de Hacienda y Educación desde el comienzo de la gestión de Macri en 2007.

<sup>9</sup> Funcionarios del que fuera el ministerio de Modernización de la Nación reconocieron la influencia y el traspaso de equipos profesionales de la cartera de la Ciudad de Buenos Aires al ministerio nacional: “[...] transformación de raíz hacia el gobierno electrónico que llevamos a cabo en la ciudad de Buenos Aires entre 2009 y 2014. El *know how* y el equipo de trabajo desarrollados para ese proceso han sido una base fundamental para encarar el desafío a escala nacional” (Clusellas *et al.*, 2019, p. 23).

<sup>10</sup> Nicolás Dujovne (Buenos Aires, 1967), economista. Fue parte del gabinete de Macri entre enero de 2017 y agosto de 2019. Previo a su rol como ministro de Hacienda, tuvo actividad en el ámbito bancario y en el de las finanzas nacionales e internacionales. Fue asesor de organismos internacionales de

Hacienda de la Nación (*La Nación*, 2016, 20 de junio) en la misma línea del ministro de Cultura, Pablo Avelluto,<sup>11</sup> quien definió al Estado como una especie de “tortura burocrática y kafkiana” (*La Nación*, 2018, 24 de enero)— y la infiltración de la corrupción en la estructura de la administración pública. A las concepciones a esta altura tradicionales de un Estado demasiado “grande” o “pesado” —propias de las décadas de 1980 y 1990, asociadas al paradigma neoliberal que orientó las decisiones de reforma estructural en la Argentina—, se sumaba ahora el énfasis puesto en la idea de un “deterioro ético” del Estado en su conjunto. Tal descomposición quedaba tanto vinculada a la supuesta capilaridad de la corrupción<sup>12</sup> en la administración estatal, como ligada a la extensión de los subsidios estatales que, desde esta perspectiva, eran leídos en clave moral —y no mediante el lenguaje de la ciudadanía, como derechos—. En la construcción de la cuestión del Estado en tanto que problema público (Gusfield, 2014), no podía estar ausente la faceta moral, articulada con datos u otros elementos cognitivos que suelen quedar entrelazados con juicios morales.

En la narrativa oficial, la figura de un *Estado del siglo XXI* comprendía una serie de adjetivos que se repitieron desde su enunciación por el propio presidente de la nación: se trataba de “un Estado integrado, eficiente, inteligente, transparente, participativo e inclusivo; un Estado que esté, sobre todo, al servicio de la gente” (*La Nación*, 2016a, 1 de marzo). Cada uno de los rasgos de este “modelo” de estatalidad se señalaba como el negativo del Estado previo, la antítesis de la experiencia populista, de manera de construir simbólicamente una distinción tajante entre una administración pública considerada *arcaica* y otra *moderna*. Ibarra lo presentaba directamente en estos términos: “Recibimos un Estado arcaico” (*Clarín*, 2017, 8 de abril). Dos funcionarios que lo acompañaron en el ministerio nacional (así como lo habían hecho en el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Eduardo Martelli —Secretario de Modernización Administrativa— y María José Martelo —Subsecretaría de Gestión

---

crédito y parte de los equipos técnicos de la Fundación Pensar, *think tank* del PRO que tuvo a Francisco Cabrera de presidente.

<sup>11</sup> Pablo Avelluto (Buenos Aires, 1966), periodista y editor. Se desempeñó en el mundo privado hasta su llegada al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante la primera gestión de Macri, cuando fue nombrado asesor, primero, y luego coordinador general del sistema de medios públicos de la ciudad. Al llegar a la presidencia, Macri lo designó ministro de Cultura. Su cartera, como la de Modernización, perderá el rango ministerial tras la reestructuración del gabinete ocurrida en septiembre de 2018.

<sup>12</sup> Según Sebastián Pereyra (2014), en Argentina, al igual que en otros países del mundo, la corrupción como un modo de referirse críticamente a la actividad política profesional cobró un impulso considerable a lo largo de la década de 1990. La forma en que la corrupción se constituyó en un problema público posibilitó que se desplegara un nuevo repertorio de crítica de la política basado en una fuerte vocación moralizadora.

Administrativa— descansaban en este mismo clivaje de un pasado a superar y un futuro promisorio por construir al momento de presentar la transformación de la administración pública como el pasaje “De un gobierno obsoleto a un gobierno electrónico e inteligente” en la introducción de un libro digital que publicaron en 2019 junto a Pablo Clusellas, secretario legal y técnico de la Presidencia de la Nación (Clusellas *et al.*, 2019, p. 11). Si, por un lado, llama la atención el uso de la noción de gobierno para hacer referencia a la modernización de la administración pública nacional, por el otro, su planteo se inscribe en la narrativa que contraponen un pasado decadente al provenir moderno que su propia gestión traería al Estado. Cada una de las expresiones que citamos era acompañada por distintas formas de impugnación del modo de acción pública desarrollada durante el gobierno kirchnerista; allí encontraban su fuerza política y simbólica en tanto representación con vocación hegemónica.

### Sobre ñoquis, o acerca de la artificialidad del empleo público

En la Argentina de la segunda mitad del siglo xx fueron situaciones de notable deterioro de las cuentas públicas (déficit fiscal) las que precedieron a propuestas de reestructuración estatal. Aunque análisis académicos posteriores concluyeran que las políticas de reestructuración estatal y de “drástica” reducción del sector público arrojaban finalmente un saldo ambiguo, o incluso opuesto a lo esperado,<sup>13</sup> esa experiencia dejó emparentada en el sentido común la transformación del Estado a medidas de racionalización o de reducción del gasto público. Por otra parte, en el frente externo, las propuestas de reestructuración del Estado constituyeron gestos de “austeridad” de los gobiernos frente a los acreedores externos y organismos financieros internacionales, aun cuando en ocasiones la profundidad de la crisis hacía inaplicables los planes modernizadores que eran anunciados, como en 2001. Desde el giro neoliberal de las sociedades capitalistas occidentales a finales de la década de 1970, la noción de “austeridad” se convirtió en una idea política poderosa (Harjuniemi, 2018, p. 3). En países en desarrollo como la Argentina esta idea se traducían en medidas concretas de recorte del gasto público o metas de déficit fiscal convenidas con organismos internacionales como el FMI. Aunque en la gestión

---

<sup>13</sup> Analizando el saldo del proceso de reforma del Estado implementado a principios de la década de 1990 por el presidente Carlos Menem, Dora Orlansky (1995) señaló que el “achicamiento” del sector público significó en realidad la eliminación de funciones sociales y económicas que venía cumpliendo el Estado nacional, pero al mismo tiempo el sobredimensionamiento del aparato estatal en áreas políticas, provocado por la “inflación” del volumen de personal de esas áreas. Sus conclusiones refutaban el discurso oficial y contradecían la creencia generalizada de que el Estado se había reducido.

Cambiamos el nuevo proyecto modernizador aparece ligado a la “herencia fiscal” recibida del gobierno anterior, no acudió a actores y condicionalidades externas para legitimarse. Como parte de la atribución de responsabilidades que supone la construcción de cualquier problema público (Gusfield, 2014), el nuevo gobierno consideraba que el gasto público era elevado debido a doce años de populismo, irresponsabilidad y corrupción. Durante aquellos años, el crecimiento del número de empleados públicos, la corrupción generalizada y los subsidios a la energía y el transporte eran los principales factores de incremento del gasto público desde la mirada oficial.

Aunque existió inicialmente la presunción de que el proyecto modernizador de Cambiamos era un mero programa fiscalista de reducción estatal, el tiempo demostraría que se trataba de algo más que eso. Esa sospecha se puso de manifiesto cuando, durante su primer año de gestión, el referente máximo de la cartera modernizadora, Andrés Ibarra, fue presentado públicamente por la prensa como el “ministro de la tijera”, el “gran auditor” o el “ministro que ajusta a los ministros”. En la narrativa que empezaba a construir Cambiamos en sus primeros meses de gobierno, la atribuida irracionalidad del gasto estatal quedó condensada en la figura del empleado ñoqui.<sup>14</sup> Más allá de lo simbólico, esta idea abrió una primera etapa de la gestión que consistió en revisar los contratos de los empleados con el Estado (Decreto 254/2015). En este contexto, Cambiamos articuló un discurso que contribuyó a erosionar la figura ya socialmente desprestigiada del empleado público. Apelando a “lo que todo el mundo sabe”, a lo que es considerado parte del sentido común, se procuró instalar en la sociedad una sospecha generalizada relativa al ingreso de los empleados a la administración pública a raíz del amiguismo o del partidismo político.<sup>15</sup> Se daba por sobreentendido que el kirchnerismo había convertido la administración pública en refugio político y en una máquina para el enriquecimiento personal, y que “nunca antes” el empleo público había tenido un crecimiento tan descontrolado. La tarea que encaraba el gobierno nacional, a través del Ministerio de Modernización, de revisar y evaluar la legalidad de los concursos en proceso y de los contratos de toda la administración pública, se

---

<sup>14</sup> La palabra ñoqui refiere al empleado público que cobra una remuneración sin asistir al lugar de trabajo ni cumplir ninguna tarea específica. Surge del hecho de que estos personajes se presentaban a su lugar de trabajo solo a percibir sus salarios los días 29 de cada mes, fecha que en la tradición argentina (y del Cono Sur) se identifica como el día en que se come ñoquis (gnocchi), una pasta de papa de origen italiano. El ritual indica que debajo de cada plato de ñoquis se coloca un billete como señal de deseo de prosperidad para el comensal.

<sup>15</sup> Al llegar al poder, Cambiamos buscó impugnar una serie de concursos y designaciones de cargos públicos que tuvieron lugar en las últimas semanas de la gestión kirchnerista. Véase, entre otras, “Andrés Ibarra aclaró que se revisarán 24 mil contratos y concursos de empleados del Estado”, *Clarín*, 22 de diciembre de 2015.

planteaba entonces como obvia y necesaria, y no como producto de una decisión política (*La Nación*, 2016, 25 de enero).

En la narrativa de Cambiemos modernizar el Estado significaba entonces pasar de un Estado “superpoblado” a otro conformado por una “dotación óptima” de empleados públicos. La idea de que el empleo público estaba sobredimensionado es controvertida en un punto y en otro paradójico. Resulta difícil establecer una dimensión adecuada y precisa de la dotación de empleados necesaria sin especificar al mismo tiempo a qué fines debería orientarse la acción estatal o para qué tareas es valorado (y dimensionado) ese plantel. Resulta paradójico, además, establecer taxativamente una superpoblación de empleados cuando no existía una magnitud de referencia —un dato consolidado oficial que tomara en cuenta los tres niveles de gobierno—, porque tampoco había un organismo estatal encargado de construir y publicar información fidedigna sobre el empleo público, razón por lo cual investigadores y especialistas tenían que recurrir a fuentes y estimaciones indirectas (Diéguez & Gasparin, 2016).

Pese a la laguna de información, el reordenamiento del Estado impulsado por el gobierno de Macri, como parte de su modernización, partió del supuesto de su “sobredimensionamiento”. Las intervenciones públicas de funcionarios continuamente apelaron a la imagen del “sobrepeso” del sector público, la que explicaban como consecuencia de la creación “artificial” de empleo público como estrategia del gobierno anterior para “esconder” la desocupación. En la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de 2016, el presidente se refirió a que el gobierno que lo precedió había mentido “camuflando el desempleo con empleo público” (*La Nación*, 2016b, 1 de marzo). Algunos medios de prensa se hacían eco de esta idea, al sostener en sus líneas editoriales que, para construir una Argentina moderna, entre otras cosas, “se debería dejar de alimentar militantes y ñoquis” (*La Nación*, 2016, 6 de junio). En el lenguaje corriente, la palabra ñoqui ya cargaba con un sentido despectivo que se trasladaba también a la figura del militante político, cuando uno y otro eran asimilados como equivalentes en el discurso. En esta misma línea que emparentaba militancia política y empleo ñoqui se manifestó el ministro de Hacienda, Alfonso Prat-Gay, cuando sostuvo que “No vamos a dejar la grasa militante, vamos a contratar gente idónea y eliminar ñoquis” (*La Nación*, 2016, 13 de enero). La metáfora de un cuerpo al que le sobra grasa y que debe pasar a ser esbelto y ágil para definir al Estado y al empleo público puede considerarse heredera de aquella visión del mundo empresarial que, en los años noventa, apuntaba al objetivo de transformar las empresas en esbeltas, según la definición de Boltanski & Chiapello (2007). Desgrasarse, tanto en las empresas como en la concepción que presentó el ministro, era equivalente a quitarse de encima el peso burocrático que enlentece y resta calidad a la producción. En este sentido, como en otros que veremos, Cambiemos identificó al

Estado, sus problemáticas y posibles soluciones, con aquellas propias del mundo de los negocios y las empresas privadas. Como ha sido señalado, la estrategia de legitimación de los miles de despidos de trabajadores de distintas dependencias estatales se valió del recurso retórico de tomar “la parte por el todo”, haciendo referencia a casos puntuales de personal de dudosa idoneidad o sin haber concursado el cargo que ejercían (Jaimes, 2016). En contraposición de la figura del ñoqui, el gobierno proponía reforzar la carrera en la función pública, reinstalar los concursos y la meritocracia. Por tanto, el diagnóstico de un Estado superpoblado de ñoquis era a la vez una prescripción: la necesidad de introducir el mérito individual como criterio.

Más allá del impacto efectivo en el gasto público que tuvieron esas medidas —evaluado como nulo, en el mejor de los casos—,<sup>16</sup> es importante destacar la tensión entre el señalamiento de los funcionarios sobre el tamaño exagerado de la planta de empleados públicos y el ensanchamiento del organigrama del nuevo Ministerio, que, siguiendo una línea general de aumento del tamaño de la administración pública nacional durante esta gestión, absorbió dependencias y creó en su interior direcciones, secretarías y oficinas. Es decir, mientras desde el propio Ministerio se intentó establecer discursivamente que el tamaño de la planta de empleados públicos era un problema, su responsable agrandó ostensiblemente la cantidad de dependencias y funcionarios, siguiendo una tendencia general. Esta decisión condujo a otra paradoja: la creación de una nueva dirección dedicada, justamente, al planeamiento de la dotación estatal considerada óptima.<sup>17</sup> Los criterios para decidir el número óptimo de empleados nunca trascendieron públicamente, aunque los documentos mencionan que tras el análisis de cada repartición centralizada y descentralizada del Poder Ejecutivo nacional se sugeriría la “adecuación de sus dotaciones a las óptimas”, a través de jubilaciones, movilidad transversal entre áreas y programas de retiros voluntarios, lo que los gremios denunciaron como un intento de flexibilización laboral que era presentada públicamente como “movilidad consentida por el trabajador”.<sup>18</sup>

La diferencia entre un área del Estado que crecía sostenidamente con otra a la que se acusaba de su hipertrofia parecía radicar en quiénes ocupaban uno y otro espacio. Mientras que las gerencias ocupadas por cargos políticos se multiplicaban sin que eso supusiera una revisión crítica, los cargos de menor

---

<sup>16</sup> Según un informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la gestión de Cambiemos aumentó en 3% los cargos de la administración pública nacional. En el mismo sentido se modificó su estructura organizativa, que pasó de 669 dependencias a fines de 2015, a 691 en 2019. Este incremento fue en esencia producto del aumento en la cantidad de secretarías y direcciones nacionales. Más información en CIPPEC (2019).

<sup>17</sup> Por decisión administrativa 744/2016, Jefatura de Gabinete de Ministros, 22 de julio de 2016.

<sup>18</sup> Véase <http://www.ate.org.ar/nota.asp?id=8017>

jerarquía eran sometidos a juicio. Es decir, el mérito que se daba por sentado en algunos agentes —los de la cúspide de la pirámide—, se analizaba y evaluaba en otros bajo la hipótesis de que en los sectores rasos del empleo público era necesario ordenar y adecuar, es decir, reducir, el número de empleados. Un ejemplo más de la meritocracia asimétrica propuesta por Cambiemos sobre la que echó luz Canelo (2019).

## Modernizar, o cómo romper las cadenas de la rigidez burocrática

Para desmarcarse del rótulo neoliberal y tomar distancia de las reformas estatales de los años noventa, el ministro de Modernización subrayaba que el objetivo del gobierno no era achicar el Estado, “sino que éste pueda prestar mejores servicios” (*La Nación*, 2016, 16 de mayo). Mientras el Estado era reducido a su rol de proveedor de servicios, el discurso oficial —en la voz del ministro— destacaba que “A la gente hay que darle un Estado moderno que le sirva” (*Página 12*, 2016, 12 de enero). En esa simplificación de las diversas funciones que ejerce el Estado, el paradigma modernizador establecía, al mismo tiempo, una jerarquía: por un lado, privilegiaba el rol estatal como prestador de servicios por sobre sus otras funciones de regulación, prevención, fiscalización o control, en tanto garante de derechos y del cumplimiento de las leyes; por el otro, fomentaba una relación fundamentalmente utilitaria de la ciudadanía con el Estado —basada en la utilidad o no de lo que el Estado está en condiciones de ofrecerle—. La ciudadanía quedaba identificada en su rol de usuaria/cliente y su vínculo con las agencias estatales imbuido de la lógica mercantil de responsabilización individual.

Según Ibarra, la dimensión del desafío modernizador se cifraba en que “Recibimos un Estado arcaico, con herramientas del siglo XIX, con algunas soluciones para el siglo XX y para satisfacer demandas y necesidades del siglo XXI. Hay una brecha que el ciudadano lo ve y lo sufre” (*Clarín*, 2017, 8 de abril). Aunque el ciudadano era colocado en el centro —en términos de una demanda a satisfacer— se lo priorizaba desde una racionalidad que mercantilizaba al Estado (como un mero proveedor de servicios), que daba primacía a los intereses individuales por sobre las articulaciones colectivas, y que descansaba en una concepción apolítica de la sociedad. En este plano, la modernización consistía en convertir un aparato administrativo vetusto y rígido en una estructura eficiente y ágil, marco en el que cobraba sentido la generación de un plan para “desburocratizar” al propio Estado. Aquella forma de administración racional gestada para los desafíos que imprimía la administración de masas a principios del siglo XX, habría perdido su racionalidad en la actualidad, debido en buena

medida a las características atribuidas a esa estructura, o a su forma idealizada: rigidez, verticalidad, una organización jerárquica compuesta por “una maraña burocrática”, según palabras del presidente Macri del 29 de enero de 2018.<sup>19</sup> La tarea modernizadora era planteada en los términos de una casi refundación: “el objetivo del gobierno es crear y refundar un Estado que funcione”, decía Ibarra a los medios (*La Nación*, 2016, 5 de febrero). Se procuraba una reconfiguración profunda de las instancias estatales: su propósito, su composición, sus prácticas, etcétera, basada en la concepción de que el Estado debía funcionar con la lógica “eficiente” de una empresa privada.

Como nos recuerda Gupta (2015), la construcción simbólica del Estado siempre se realiza en un contexto y por actores socialmente situados, es decir, desde una posición en la estructura social. En este sentido, el espíritu gerencial del grupo social que accedió a la conducción del Estado con Cambiemos prestó nociones y esquemas interpretativos a su modo de entender al Estado (Canelo & Castellani, 2016; García Delgado & Gardin, 2017; García Delgado *et al.*, 2018; Vommaro, 2017). La razón por la cual la administración pública debía ser reestructurada se relacionaba con los efectos negativos que este grupo suponía había tenido la burocracia estatal en la economía argentina, entre ellos su baja competitividad. Se trataba en realidad de un conjunto de problemas que, en la esfera pública, fueron sintetizados por la prensa en la noción de los “costos ocultos” de la burocracia (*La Nación*, 2016, 15 de marzo). Reparar o hacer frente a estos problemas era la tarea asignada por el presidente al ministro de Modernización. En esa lectura, subyace una concepción negativa del Estado visto como escollo para el desarrollo económico nacional, o como una carga que el país venía arrastrando. Tal vez aquí anida el componente más antiestatal y liberal de la cosmovisión de Cambiemos. El Estado aparecía como un actor cuya conducta había desincentivado la producción, que interfería negativamente en el ciclo de la inversión privada o en la productividad de este sector, como supo señalar Triaca, el ministro de Trabajo<sup>20</sup> (*La Nación*, 2017, 22 de enero). La desburocratización —la contracara de la implementación de tecnología en los procesos de la administración pública— era valorada como el principal medio para facilitar el comercio exterior o remover obstáculos a la importación de productos extranjeros. La reforma de la administración pública era parte de la tarea que se impuso Cambiemos de conducir el país a un modelo

---

<sup>19</sup> Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201801/245118-mauricio-macri-la-politica-debe-dar-ejemplo-de-austeridad.html>

<sup>20</sup> Jorge Alberto Triaca (Buenos Aires, 1974), economista. Fue diputado nacional por la ciudad de Buenos Aires por el PRO (2009-2015), banca a la que renunció al ser designado ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Este ministerio perdió jerarquía tras la reforma de gabinete de septiembre de 2018, cuando pasó a ser una secretaría más en el Ministerio de Producción.

más afín a una sociedad de mercado (Vommaro, 2017, p. 309); estaba vinculada de manera directa al propósito del gobierno de generar un clima de negocios amigable a los mercados, atraer a un capitalismo inversor y optimizar —desde la propia conducción del Estado— las relaciones público-privadas (Vommaro, 2017, p. 265). Para Cambiemos, la modernización estatal constituía un instrumento para mejorar la competitividad de la economía y un incentivo para las inversiones externas. Modernizar significaba convertir al Estado de un lastre a una ayuda o un complemento del sector privado.

La presentación del Plan de Simplificación (Decreto PEN 891/2017) en noviembre de 2017 puso de manifiesto la contraposición narrativa entre dos modelos: el añejo, oscuro y burocrático, *versus* el propuesto por Cambiemos: simple, transparente y ágil. El ministro de Producción, Francisco Cabrera,<sup>21</sup> fue preciso al momento de definir el objetivo del Plan: “La intención es que esos fondos dejen de destinarse a la burocracia y se conviertan en recursos [disponibles para el sector privado]” (*La Nación*, 2017, 2 de noviembre). Se asumía casi de manera lineal que la economía argentina ganaría en productividad gracias a los trámites a distancia, el ahorro de costos, traslados y, lo más importante, la reducción del tiempo y esfuerzo de los agentes privados. En este sentido, la ciudadanía a la que se dirigía la agenda modernizadora resultaba clara: el sector de negocios; emprendedores y pequeños productores, importadores y exportadores que, a partir de ese momento, se vincularían con el Estado de una manera “ágil”, lo que significaba, entre otras cuestiones, una reducción del tiempo que le demandaba a esos agentes económicos entablar relaciones con él. La desburocratización suponía la promesa de una relación amena y dinámica con el Estado; por ejemplo, al momento de iniciar el trámite para crear una sociedad por acciones simplificada (SAS) (Ley 27.349/2017), una de las medidas que más destacó la gestión Cambiemos. Así se interpelaba al ciudadano individual: “Si tenés un emprendimiento, creá una sociedad de manera fácil, rápida y económica [...] podés hacerlo sin ayuda, desde tu computadora, y no tenés que presentar ninguna documentación adicional.”<sup>22</sup> La rapidez del trámite era rescatada como esencial. Y esto tenía sentido cuando el tiempo tenía un valor, incluso monetario, para el sector al que iba dirigido, pero también

---

<sup>21</sup> Cabrera (Mendoza, 1955), ingeniero electrónico con una maestría en administración de empresas. Al momento de ser nombrado ministro de Producción de la Nación venía de terminar dos mandatos como ministro de Desarrollo Económico del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante las gestiones de Macri (2007-2001 y 2011-2015). Previo a eso, su experiencia había sido exclusivamente en el mundo empresarial privado: finanzas, bancos, seguros y administradoras de fondos de pensiones, entre otras. En junio de 2018, Cabrera fue reemplazado en su cargo por Dante Sica. Presidió la Fundación Pensar, de la que formó parte también Dujovne.

<sup>22</sup> <https://www.argentina.gob.ar/crear-una-sociedad-por-acciones-simplificada-sas>

para los funcionarios políticos (antaño empresarios). El Estado se planteaba como la institución que, antes que entorpecer, alentaba la inversión privada, facilitaba su desarrollo y establecía un trato más igualitario con ese sector de la ciudadanía al que concebía motor del cambio que el gobierno evaluaba como indispensable. Como sostuvo el presidente Macri en ocasión del lanzamiento de la normativa de la SAS, su propósito era “facilitar, remover todos esos obstáculos absurdos que han sido creados a partir de una sociedad que siempre desconfió, que siempre se atrincheró en la especulación, en vez de dar rienda suelta a la creación” (*La Nación*, 2017, 29 de septiembre). El nuevo modelo de Estado confiaba en la ciudadanía, adoptaba la presunción de buena fe de quien iniciaba un trámite de este tipo con el Estado, lo que se reflejaba tanto en los artículos del decreto que establecía la validez de las declaraciones juradas como documentación suficiente para los trámites frente al Estado, como en la narrativa construida alrededor de las medidas tomadas como incentivo a la producción. El ministro Cabrera sostuvo que la política de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) buscaba convertirse para las pequeñas y medianas empresas (pymes) en “un antes y un después, ya que durante muchos años el Estado les complicó la vida” (*La Nación*, 2017, 13 de julio). La simplificación, presentaban las autoridades, no implicaba pérdida de las facultades de control, porque, como sostuvo Ibarra, “con sistemas electrónicos el control es mucho mejor” (*La Nación*, 2017, 29 de septiembre). Se trataba de hacer del Estado un espacio amigable para el capitalismo inversor y ponerlo al servicio de los actores que, de acuerdo con esta narrativa, podrían empujar la construcción de una economía de mercado moderna. En este sentido, voceros del Ministerio de Producción lo dejaban en claro frente a la prensa: “Las empresas son nuestros clientes. Si queremos que lleguen inversiones, un costo muy grande que tienen es la burocracia” (*La Nación*, 2017, 9 de agosto).

Desde el discurso de Cambiemos, evolucionar hacia una administración sin papeles constituía el camino para potenciar “la agilidad y la interoperabilidad del Estado” (*Clarín*, 2017, 1 de noviembre).<sup>23</sup> La expresión “un Estado ágil” no es un vocabulario nuevo que Cambiemos haya traído a la discusión pública, de hecho, la noción venía madurando en la esfera pública a través de la prensa desde hacía más de una década (*La Nación*, 2003, 4 de marzo, 16 abril). Tampoco resultaba novedosa la idea de eficiencia que Cambiemos su-

---

<sup>23</sup> Al momento de esta declaración, la interoperabilidad era una de las seis líneas de acción política fijada por la Unión Europea en el marco de la Declaración sobre el *e-government* que había sido consensuada en octubre de 2017 en Tallinn, Estonia. Lo actualizado del discurso modernizador de la gestión Cambiemos da cuenta de la internacionalización del equipo que tuvo a su cargo la tarea modernizadora.

maba a la noción de agilidad en su fórmula modernizadora.<sup>24</sup> La eficiencia supone la aplicación de una racionalidad técnica como criterio en la toma de decisiones respecto de hacia dónde orientar los recursos del Estado y su modo de implementación. Desde hace décadas, cómo alcanzar esa eficiencia viene siendo objeto de interés de académicos y especialistas, e incluso eso explica el desarrollo de formas expertas de medir la eficiencia estatal y compararla internacionalmente.<sup>25</sup> Sin embargo, con el propósito de convertir ese valor técnico (la eficiencia) en un interés de todos, antes que apelar a un conjunto sistemático o coherente de ideas, el discurso de Cambiemos apeló a imágenes de la experiencia cotidiana mucho más arraigadas en el sentido común. Acudiendo a un imaginario bastante extendido en la sociedad argentina, colas permanentes y largas esperas en las oficinas públicas fueron presentadas como el indicador más claro y fehaciente del cuadro de ineficiencia estatal prevaleciente. Según los dichos del presidente Macri, la modernización estatal posibilitaría “terminar con los trámites eternos, el maltrato y las largas colas, recuperando tiempo, calidad de vida y respeto desde el Estado al ciudadano” (*Página 12*, 2016, 22 de febrero). Una vez más, el ciudadano aparecía como el cliente de los servicios estatales, cuyas únicas necesidades eran sacar turnos, hacer trámites, pagar impuestos, etcétera. El énfasis estaba puesto en la satisfacción de las necesidades de ciudadanos asimilados a consumidores de un mercado, y no concebidos en tanto portadores de derechos. El ciudadano también emergía en su rol como usuario de servicios en línea, en clave del modelo de ciudadanía digital, sobre la confianza de que las nuevas tecnologías le permitirían mejorar la gestión privada de la vida cotidiana, en su continua búsqueda de bienestar individual. De acuerdo con las propias formulaciones de los altos funcionarios de Cambiemos, el ciudadano pensado —y al que apuntaba su gestión— era un individuo que exigía “información relevante”, “en tiempo real”, de forma de “poder anticipar [sus] decisiones” (Guillermo Dietrich, subsecretario de Tránsito y Transporte

---

<sup>24</sup> En 1998, por ejemplo, Horacio Rodríguez Larreta, actual jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por Cambiemos y previamente jefe de Gabinete de Ministros de la segunda gestión de Macri en la ciudad (2007-2011), publicó junto a Mario Quintana, empresario luego devenido vicejefe de Gabinete de la Presidencia de Macri y hombre de su extrema confianza, el libro *Domando al elefante blanco: pasos para construir un Estado que funcione* (Buenos Aires: Grupo Sophia/Temas). Allí presentaban lo que consideraban mitos acerca de las responsabilidades del Estado y formas de “domarlos”. En el año 2000, Rodríguez Larreta, junto a Fabián Repetto, publicaron *Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social* (Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional/Fundación Gobierno y Sociedad). En ambas publicaciones se hacía referencia a ejemplos internacionales de buenas prácticas y se adhería a nociones transnacionalizadas e impulsadas por organismos internacionales como el FMI y la OCDE, tales como la de eficiencia, la gestión por resultados y la nueva gerencia pública como ideal a alcanzar en reemplazo de la burocracia tradicional.

<sup>25</sup> Sobre mediciones de eficiencia del gasto del Estado en Argentina, véase FIEL (2012).

de CABA, citado en *Clarín*, 2011, 28 de diciembre). Se asemejaba bastante al agente racional (abstracto) del mercado (también abstracto) postulado por la teoría económica ortodoxa o neoclásica, pero trasladado a los múltiples planos de la vida urbana ordinaria. Por entonces ministro de Modernización de CABA, Ibarra consideraba al gobierno “como una plataforma de información y servicios que le mejoren la vida al ciudadano” (*Clarín*, 2014, 28 de noviembre). Su rol, en tanto propulsor de la modernización estatal, era el de convertir al Estado en un gestor de la cotidianeidad, un removedor de los obstáculos que asiduamente se presentan en el discurrir de la vida cotidiana (Canelo, 2019, p. 38).

Además de sinónimo de modernidad, la actualización tecnológica aparecía en el discurso de altos funcionarios de Cambiemos como el modo de acortar distancias entre la administración pública y el ciudadano individual, creando puentes entre ellos. La promoción de las nuevas tecnologías de la comunicación en el Estado tuvo uno de sus impulsos iniciales hacia el cambio de siglo, cuando se las valoró como un instrumento para facilitar el contacto del gobierno con “la gente”, en el marco de una profunda crisis de representación política que se arrastraba desde mediados de la década de 1990, pero que se agudizó con la crisis económica y social de 2001.<sup>26</sup> A fines de ese año, en un contexto profundamente crítico, incluso de crisis de la propia autoridad estatal, la tecnología era promovida como una forma de recomponer los nexos “perdidos” entre el Estado y los ciudadanos. La misma línea sostenía, una década más tarde, el representante del PRO, actual jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, respecto a la necesidad de “acercar el gobierno a la gente, con herramientas más modernas, más tecnológicas y más amigables” (*Clarín*, 2011, 28 de diciembre).

Abundan ejemplos relativos al cómo el discurso modernizador de Cambiemos puso énfasis en la tecnología, que era idealizada como una llave cuasi mágica, capaz de resolver múltiples cuestiones relativas a la administración pública. Como observaron otros analistas, en la visión de Cambiemos la cuestión estatal quedaba prácticamente restringida a problemas de orden tecnológico relacionados con la administración del Estado, en el que no cabían interrogantes ni

---

<sup>26</sup> La crisis económica y social que estalló en diciembre de 2001 dio fin a la presidencia de Fernando de la Rúa, quien renunció a poco de haber cumplido los dos años de mandato. Acto seguido, una sucesión de figuras ocuparon el máximo cargo político; así la Argentina alcanzó el extraño récord de haber tenido cinco mandatarios nombrados en once días. En diciembre de 2001, las condiciones económicas eran extremas: un 53% de la población vivía bajo la línea de pobreza; la desocupación a nivel nacional alcanzó, poco después, la cifra récord del 21.5%. Este cuadro social agudo se combinó con la decisión política de restringir el acceso a los depósitos bancarios para evitar la fuga de capitales, a través de lo que se denominó popularmente como “corralito”, lo que mixturó reclamos de los sectores populares con los de los sectores medios urbanos. La crisis fue también política: el reclamo popular pedía “que se vayan todos, que no quede ni uno solo” haciendo alusión al descrédito general que recaía sobre la clase política.

discusión sobre sus fines y prioridades políticas (García Delgado, 2017, p. 94). “La reducción de la modernización a una cuestión técnica supone Estados sin historia, alejados de su pasado y de su identidad” (Bernazza, 2016, p. 29). Desde nuestro punto de vista, la valorización de las herramientas tecnológicas en la justificación pública del proyecto de modernización estatal es sumamente importante porque contribuyó a mostrar, ante la ciudadanía, el proceso de reforma estatal como si este fuera ideológicamente neutro.

Aunque ya existía normativa sobre ello, el gobierno de Cambiemos implementó una política activa de acceso a la información pública acompañada de metas en términos de gobierno abierto. En una entrevista para *La Nación*, Ibarra sostenía que “La meta es estar entre los diez países más transparentes” (*La Nación*, 2016, 18 de octubre). La consecución de esos objetivos pasó a formar parte del compromiso que el presidente Macri adoptó con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) a la que visualizaba como un trampolín para el ingreso del país a la OCDE<sup>27</sup> (*La Nación*, 2016). La Argentina participaba del *ranking* global de “Datos Abiertos” que elabora la fundación Open Knowledge International.<sup>28</sup> Los *rankings* tienen una gran eficacia simbólica en el plano de la construcción de problemas públicos y la definición de agendas de gobierno; son instrumentos que sirven para normativizar la discusión pública (Morresi & Vommaro, 2011). La asociación del proyecto modernizador con el lenguaje de los *rankings* internacionales fue, si se quiere, un elemento novedoso y, por tanto, singular de la propuesta modernizadora de Cambiemos. Nos recuerda también que la construcción discursiva del Estado se da en la intersección de culturas públicas nacionales y circuitos o redes transnacionales de experticia.

Para entender la fuerza simbólica y la utilidad del *ranking* es importante distinguir las audiencias a las que se dirigía el discurso de la modernización estatal. Su mensaje tenía múltiples destinatarios, tanto internos como externos. Mientras invitaba a algunos actores a la conversación, excluía a otros. Por un lado, cuando echaba mano al lenguaje de los *rankings* y del gobierno abierto, el discurso de la modernización se orientaba a la comunidad internacional con el objeto de captar recursos financieros. En este plano, la propia creación del

---

<sup>27</sup> La presidencia de Macri llevó adelante un intento sostenido por ingresar a la OCDE. Las políticas de simplificación productiva antes mencionadas, por ejemplo, aludían al organismo como ente rector en materia de modernización de la administración pública. En la misma línea, consultados por la prensa, voceros del Ministerio de Producción inscribían las políticas de su cartera en lo indicado por ese organismo internacional: mientras estimaban que para 2019, una vez implementado su plan, las compañías podrían ahorrarse el equivalente al 1% del PBI, destacaban que “En los países de la OCDE que implementaron prácticas así los ahorros fueron enormes” (*La Nación*, 2017, 9 de agosto).

<sup>28</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) nació en 2011. Está formada por 58 países. Promueve la transparencia y la lucha contra la corrupción. Argentina se convirtió en miembro en 2013.

Ministerio de Modernización encontraba uno de sus fundamentos en la premisa del gobierno de “volver a integrar” a la Argentina al mundo. Asimismo, el perfil de funcionarios que convocó Cambiemos al gobierno se caracterizaba por su estrecha conexión con grupos de élite globales (Vommaro, 2017). Las metas de modernización estatal anunciadas por el gobierno, más allá de que logran concretarse o no, operaban ante ese auditorio externo como un recurso en la búsqueda de generar confianza y apoyos. Como señaló André Orlean (2006) acerca de los actores principales del capitalismo financiero, su lógica residía fundamentalmente en afectar la opinión, antes que en realizar cambios concretos en la realidad material.

### La potencia del discurso modernizador: su asociación con la agenda de la transparencia

En paralelo a la simplificación y la agilidad, analizadas en el apartado anterior, otro atributo de la tecnología destacado discursivamente por Cambiemos fue su supuesta capacidad de limitar la discrecionalidad al interior del Estado. Según Ibarra, la “Modernización significa evolucionar hacia el uso de nuevas tecnologías de una manera sostenida en el tiempo, para lograr más actividad y transparencia en la gestión” (*La Nación*, 2011, 4 de diciembre). En este sentido, el discurso de Cambiemos operó articulando dos temas de la agenda pública que, aunque nacieron separados, ahora parecen solaparse: la cuestión del Estado y de la corrupción como problemas públicos.<sup>29</sup>

Durante la campaña política de 2015, Cambiemos supo movilizar la indignación social por la corrupción en el ámbito de la administración pública. Una vez en el gobierno, Macri planteó que llegaba: “a saldar una enorme deuda de años que tiene el Estado con los argentinos: la deuda de la transparencia” (*La Nación*, 2016, 8 de abril). Es decir, desde la gestión capitalizó el problema de la corrupción como recurso de justificación de la transformación política que procuraba hacer al interior del Estado. Consideramos que la legitimación de la gesta modernizadora cobra mucha más fuerza a partir de su alianza con un discurso de tipo moral.

En marzo de 2016, en ocasión del lanzamiento de un portal de datos públicos, Ibarra planteó la necesidad y la importancia de salir de un “Estado oscuro”, imagen forjada sobre la idea de que el gobierno anterior no publicaba ningún

---

<sup>29</sup> La corrupción —entendida como una crítica moral de la actividad política— se incorporó como un tema y una referencia en el lenguaje ordinario en Argentina durante la década de 1990. Para profundizar, véase Pereyra (2013, 2014).

tipo de información (*La Nación*, 2016, 9 de marzo). “Éramos un ‘Estado oscuro’ que ocultaba su información o la manipulaba”, sostenía meses más tarde (*La Nación*, 2016, 18 de octubre). Construía así la contraimagen de aquello que dejaba de ser el Estado a partir de la nueva gestión de gobierno al plantear el objetivo de lograr un Estado transparente, orientado a mejorar la vida a la gente antes que la posición o riqueza personal de algún funcionario, desplazando un poco más la cuestión al terreno moral. En estos términos, Ibarra delineaba el propósito del gobierno: “hemos venido para hacer una transformación, no puede ser que el Estado sea la caja boba al servicio de la política mal entendida” (*La Nación*, 2016, 3 de febrero). Según esta visión, la estructura estatal a transformar era aquella que actuaba como “un aguantadero de la política” (*Clarín*, 2016, 22 de febrero) y se encontraba “al servicio de la militancia política” (*Página 12*, 2016, 23 de febrero). De este modo, se abonaba a la imagen de un Estado “(hiper)politizado”. Además, apelando nuevamente al recurso de la generalización, la sospecha del delito o de la conducta reñida con la legalidad se extendían a todos los espacios de la administración pública nacional. Como otros ya han señalado, los dichos de los funcionarios de Cambiemos generaban una identificación entre agrupación política y foco de corrupción, como si la práctica política fuera en sí misma una actividad deleznable (Jaimes, 2016). Así, de modo semejante a la protesta social de la década de 1990, el vocabulario de la modernización estatal también se vio organizado en función de una crítica moral de la práctica política (Pereyra, 2014).

Entre el prototipo de acciones que harían al Estado más transparente estaba también la puesta en marcha de sitios web para la publicación de los datos de la gestión de las distintas dependencias estatales. Las herramientas del “gobierno abierto” que fueron presentadas por Ibarra en la ciudad de Buenos Aires como “un salto de calidad institucional” (*La Nación*, 2013, 18 de septiembre), pasaron a ser una “filosofía de gestión” del Estado nacional bajo el signo de Cambiemos, también en términos usados por Ibarra (*La Nación*, 2016, 5 de enero). En la narrativa de Cambiemos, lograr mayor transparencia en la acción estatal aparecía como una consecuencia necesaria y automática de implementar herramientas de acceso de los ciudadanos a la información, digitalizar documentos o utilizar expedientes electrónicos, aunque el concepto de gobierno abierto no se reduce a la publicación de información, sino involucra también el fomento de la participación activa de los diversos miembros de sociedad en las decisiones públicas. Una participación que Cambiemos no alentó si no era en el registro del ciudadano individualizado, dando la espalda a sus formas de representación colectiva.

Así, en el discurso de Cambiemos, la modernización era presentada como un sinónimo de transparencia. Según altos funcionarios, expresaba la respuesta

ética a la opacidad adjudicada al Estado durante los gobiernos kirchneristas. La tecnología aparecía allí como una herramienta capaz de neutralizar por sí misma la corrupción en la administración pública. Era convertida así en una especie de vacuna ética aplicada a la acción estatal.

## Reflexiones finales

Según palabras del presidente Macri, al asumir el gobierno, él y sus funcionarios adoptaron “el compromiso de construir el Estado del Siglo XXI, basado en la recuperación de recursos humanos, en la tecnología y en los procesos abiertos” (*La Nación*, 2016, 22 de febrero). En este artículo, nos ocupamos de analizar la construcción simbólica del Estado que realizó Cambiemos durante su gestión, a través del discurso de sus principales referentes políticos en ocasión de la promoción de su agenda de modernización estatal. Además de señalar sus creencias acerca del Estado y los modelos de estatalidad que promovieron, este recorrido nos permitió adentrarnos en la realidad política de la idea misma de Estado.

Si Cambiemos priorizó mostrar la propuesta de modernización a través de su cara supuestamente más innovadora —la actualización tecnológica—, se rigió también por principios conservadores en virtud de sus objetivos de ajustar el sector público a una dimensión (juzgada como) óptima, por los estereotipos sociales sobre los empleados públicos que movilizó y por su vocación de ejercer mayor control sobre ellos. En este trabajo mostramos que, desde el inicio de la gestión, mientras el empleo público era objeto de una reestructuración interna enmarcada en un *nuevo* proyecto de modernización estatal, se convirtió en motivo de una batalla cultural en la opinión pública.

En virtud de caracterizar la operación de representación simbólica del Estado que llevó adelante Cambiemos, en este artículo destacamos la visión utilitarista del Estado que desplegó, el modelo de ciudadanía individual y fragmentada al que interpeló, así como los principios de eficiencia y agilidad que propuso como rectores de la administración pública. En síntesis, dimos cuenta de una narrativa sobre el Estado que se apoyó en una dicotomía, no por básica menos fundamental: la de un Estado *arcaico*, representación del pasado a superar, *versus* un *Estado del siglo XXI*, como el futuro deseable a construir.

Resulta evidente la inclinación del gobierno de Macri por mantener cierta opacidad respecto de la dimensión política del plan de modernización estatal que decidió conducir. Para ello, apeló continuamente a reivindicar su apuesta tecnológica como un modo desideologizado, e incluso deshumanizado, de llevar adelante el proceso de modernización del Estado. Pero también resulta imposible

negar la naturaleza política de las organizaciones públicas y de las finalidades a las que se orientan tales estructuras; y aun la aplicación de tecnologías resulta un instrumento de una construcción política de una forma de estatalidad.

Al comienzo de este trabajo nos interrogamos sobre si en su narrativa Cambiemos se nutrió de esquemas preexistentes o introdujo términos o conceptualizaciones nuevas. Ahora podemos decir que las novedades que aportó respecto de promesas anteriores de modernización estatal no aparecieron tanto en el lenguaje como en algunos de los recursos utilizados: la apelación al *ranking* y el respaldo de campos de experticia internacionales, como los conformados por las consultoras y fundaciones internacionales. Pero, para hacerse más fuerte, la construcción discursiva del Estado de Cambiemos fue vinculada de manera directa con la agenda de la transparencia y lucha contra la corrupción, es decir, apeló a principios de orden moral que robustecieron su narrativa.

Sin embargo, la fortaleza de una representación simbólica del Estado puede también tener que ver con las condiciones existentes para su verosimilitud en la cultura pública. No se trata de una mera construcción simbólica “suspendida en el aire”, aislada o descontextualizada; las imágenes forjadas de estatalidad necesitan resonar, como el eco, en la percepción de que ellas se ajustan a “la realidad”. En este sentido, resulta interesante tener en cuenta que, a diferencia de otros momentos de la historia argentina, la promesa de modernización del Estado no se presentó luego de años de vaciamiento y de erosión de su papel, sino de una etapa de reivindicación oficial de una intervención estatal activa, pero que fue valorada de manera negativa por ciertos grupos de la sociedad. Entonces, ¿sobre qué terreno operó la construcción discursiva del Estado que apuntaló Cambiemos? Aunque restan análisis que permitan dilucidar a fondo esta cuestión, podemos decir que la preexistencia de una sociedad individualizada, la crisis de las solidaridades y la preferencia por la desigualdad —como caracterizó Canelo (2019) a la sociedad argentina contemporánea—, una sociedad que ya había “girado” a la derecha, según la socióloga, resulta un zócalo de recepción propicio para esa propuesta simbólica de representación de la estatalidad que, por otra parte, se ajustaba muy bien a sus expectativas y valores.

Por otro lado, aunque la construcción discursiva del Estado que realizó Cambiemos partió de la dicotomía entre un Estado *arcaico* —el heredado— y una administración pública *moderna* —en construcción—, debería ser colocada en el horizonte más amplio de la edificación de consensos políticos en torno a la necesidad y el contenido de la modernización estatal. Como vimos en este trabajo, la estrategia discursiva de Cambiemos se apoyó más en imágenes preestablecidas en cierto sentido común —el empleado ñoqui, la ineficiencia estatal, la maraña burocrática, etcétera— que en un conjunto articulado de nociones teóricas o una matriz ideológica cohesionada que brindara respaldo

a la iniciativa de modernización estatal. Sin embargo, es posible inscribir esa apuesta en un consenso internacional guiado por organismos como la OCDE, al que Cambiemos se adhirió abiertamente en su afán por ser miembro y “volver al mundo” (Belloni & Wainer, 2019). Pero mientras es posible dar cuenta de la adhesión a ese consenso por parte de la nueva gestión de gobierno que asumió en diciembre de 2019 y marcó el fin de la hegemonía de Cambiemos a nivel nacional, el lugar otorgado al mismo en el discurso oficial es ahora mucho menos protagonista. Aun cuando el escenario de la pandemia de covid-19 dejó en evidencia la necesidad y la utilidad de las herramientas tecnológicas para el diseño y la gestión de políticas públicas, la voz oficial acerca del nuevo modelo de Estado no puso el eje en la cuestión de la modernización, sino que la asumió como una herramienta imprescindible para llevar adelante políticas, antes que como un fin en sí mismo.

## Fuentes primarias

*Clarín*. (2016, 22 de febrero). Macri: “El Estado no puede funcionar como el aguantadero de la política”. [https://www.clarin.com/politica/Macri-puede-funcionar-aguantadero-politica\\_0\\_NJmO-z4ie.html](https://www.clarin.com/politica/Macri-puede-funcionar-aguantadero-politica_0_NJmO-z4ie.html)

*Clarín*. (2017, 8 de abril). Ibarra: “Recibimos un Estado arcaico”. [https://www.clarin.com/politica/ibarra-recibimos-arcaico\\_0\\_B1IuyoIpl.html](https://www.clarin.com/politica/ibarra-recibimos-arcaico_0_B1IuyoIpl.html)

*Clarín*. (2017, 1 de noviembre). Ponen en marcha un plan para digitalizar todos los trámites en oficinas estatales. [https://www.clarin.com/politica/ponen-marcha-plan-digitalizar-tramites-oficinas-estatales\\_0\\_SyR0bgdRW.html](https://www.clarin.com/politica/ponen-marcha-plan-digitalizar-tramites-oficinas-estatales_0_SyR0bgdRW.html)

*Clarín*. (2014, 28 de noviembre). Desde el teléfono, ya se puede “multar” a los que estacionan en cualquier parte. [https://www.clarin.com/ciudades/multas-telefono-estacionamiento-aplicacion-denuncia\\_vial\\_0\\_Hk\\_lw2DqwXI.html](https://www.clarin.com/ciudades/multas-telefono-estacionamiento-aplicacion-denuncia_vial_0_Hk_lw2DqwXI.html)

*Clarín*. (2015, 22 de diciembre). Andrés Ibarra aclaró que se revisarán 24 mil contratos y concursos de empleados del Estado. [https://www.clarin.com/politica/andres-ibarra-contratos-concursos-empleados\\_0\\_S1Pe7RR\\_wXx.html](https://www.clarin.com/politica/andres-ibarra-contratos-concursos-empleados_0_S1Pe7RR_wXx.html)

*Clarín*. (2011, 28 de diciembre). El Gobierno presento presentó un mapa online de cortes de tránsito. [https://www.clarin.com/ciudades/gobierno-presento-online-cortes-transito\\_0\\_B1hulbK2D7l.html](https://www.clarin.com/ciudades/gobierno-presento-online-cortes-transito_0_B1hulbK2D7l.html)

*La Nación*. (2016, 5 de enero). Mauricio Macri firmará un decreto para fomentar el “Gobierno abierto” y facilitar datos de gestión. <https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio>

-macri-firmara-un-decreto-para-fomentar-el-gobierno-abierto-y-facilitar-datos-de-gestion-nid1859597/

*La Nación*. (2016, 13 de enero). Prat Gay habló de “grasa militante” y desató la polémica en Twitter. <https://www.lanacion.com.ar/politica/prat-gay-hablo-de-grasa-militante-y-desato-la-polemica-en-twitter-nid1861924/>

*La Nación*. (2016, 25 de enero). Estado pobre, militancia rentada. <http://www.lanacion.com.ar/1865058-estado-pobre-militancia-rentada>

*La Nación*. (2016, 3 de febrero). El Gobierno confirmó más de 6 mil despidos y anunció la finalización de los convenios con universidades. <http://www.lanacion.com.ar/1867946-el-gobierno-confirmando-mas-de-6-mil-despidos-y-anuncio-la-finalizacion-de-los-convenios-con-universidades>

*La Nación*. (2016, 5 de febrero). El Gobierno confirmó que analizan “11 mil concursos públicos” y no descartó nuevas bajas de contratos. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-confirmando-que-analizan-11-mil-concursos-publicos-y-no-descarto-nuevas-bajas-de-contratos-nid1868494/>

*La Nación*. (2016, 22 de febrero). Mauricio Macri presentó un plan para “modernizar el Estado”. <http://www.lanacion.com.ar/1873260-expectativa-por-una-conferencia-de-mauricio-macri-sobre-modernizacion-del-estado>

*La Nación*. (2016a, 1 de marzo). Discurso completo de Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa. <http://www.lanacion.com.ar/1875715-discurso-completo-de-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa>

*La Nación*. (2016b, 1 de marzo). Macri y sus frases más fuertes contra el kirchnerismo: “Nos mintieron camuflando el desempleo con empleo público”. <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-contra-la-herencia-kirchnerista-nos-mintieron-camuflando-el-desempleo-con-empleo-publico-nid1875671/>

*La Nación*. (2016, 9 de marzo). Lanzaron un portal para transparentar la gestión de gobierno. Por J. Rosemberg. <http://www.lanacion.com.ar/1878011-lanzaron-un-portal-para-transparentar-la-gestion-de-gobierno>

*La Nación*. (2016, 15 de marzo). Los costos ocultos de la burocracia. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/los-costos-ocultos-de-la-burocracia-nid1878966/>

*La Nación*. (2016, 8 de abril). El Gobierno avanza con la ley de acceso a la información. Por J. Rosemberg. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-avanza-con-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-nid1887296/>

- La Nación*. (2016, 16 de mayo). Baja \$ 2800 millones el gasto en el Estado por los despidos. <https://www.lanacion.com.ar/politica/baja-2800-millones-el-gasto-en-el-estado-por-los-despidos-nid1899202/>
- La Nación*. (2016, 6 de junio). La Argentina necesita un Estado moderno y eficiente. Sección Opinión. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-argentina-necesita-un-estado-moderno-y-eficiente-nid1906079/>
- La Nación*. (2016, 20 de junio). Por la herencia, la economía sólo puede aspirar a crecer modestamente. Por N. Dujovne. <https://www.lanacion.com.ar/economia/por-la-herencia-la-economia-solo-puede-aspirar-a-crecer-modestamente-nid1910662/>
- La Nación*. (2017, 9 de agosto). El gobierno lanzó un plan para simplificar y agilizar trámites en el sector productivo. <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-lanzo-un-plan-para-simplificar-y-agilizar-tramites-en-el-sector-productivo-nid2051276/>
- La Nación*. (2016, 3 de septiembre). Un Estado tan obeso como insostenible. Sección Opinión. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/un-estado-tan-obeso-como-insostenible-nid1934276/>
- La Nación*. (2016, 18 de octubre). Andrés Ibarra: “La meta es estar entre los diez países más transparentes”. Por M. Jastreblansky. <http://www.lanacion.com.ar/1948018-andres-ibarra-la-meta-es-estar-entre-los-diez-paises-mas-transparentes>
- La Nación*. (2016, 10 de diciembre). El Gobierno evalúa subir salarios por productividad. <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-evalua-subir-salarios-por-productividad-nid1965729/>
- Página 12*. (2016, 12 de enero). Ibarra confirmó que el Gobierno revisará los contratos y los concursos de todo el Estado. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-290130-2016-01-12.html>
- Página 12*. (2016, 22 de febrero). La excusa sigue siendo “modernizar”. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-293024-2016-02-22.html>
- Página 12*. (2016, 23 de febrero). Con 25 mil nuevos despidos en vista. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-293089-2016-02-23.html>

## Referencias

- Abrams, P. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell (Eds.), *Antropología del Estado* (pp. 17-70). México: FCE.

- Asinelli, C., Alvarez Travieso, M. F., & Yodert, P. (2008). El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador. *Cuadernos de Administración*, (39), 83-95.
- Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Confederación Latinoamericana de Trabajadores Estatales (CLATE), & Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEPE). (2016). *Repensando el Estado en el siglo XXI. Debates y propuestas para un Estado Democrático y Popular*. <http://idepeba.com.ar/repensando-el-estado-en-el-siglo-xxi-debates-y-propuestas-para-un-estado-democratico-y-plural/>
- Belloni, P., & Wainer, A. (2019). “Volver al mundo” según Cambiemos: profundización del atraso y de la dependencia. En P. Belloni, & F. Cantamutto (Coords.), *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina* (pp. 91-120). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 23-37.
- Boltanski, L., & Chiapello, E. (2007). *The new spirit of capitalism*. Londres: Verso.
- Buonfiglio, Y. (2016). Los nombres del cambio. Apuntes para una cartografía del discurso político en la Argentina PRO. *RAIGAL*, (2), 39-51.
- Caleri, S. (2019). La intensidad polémica en el discurso de Cambiemos. Antagonismo y exclusión en el tiempo del diálogo (Argentina, diciembre 2015-octubre 2017). *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 4(7), 129-150. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i7.17>
- Canelo, P. (2019). *¿Cambiemos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, P., & Castellani, A. (2016). *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional*. (Documento de Trabajo Observatorio de las Elites). CITRA/UMET.
- Caravaca, J., Daniel, C., Lenarduzzi, J., & Mattina, G. (2020). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos (Argentina, 2015-2019). *Revista de Gestión Pública*, 9(1), 5-42. <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679>
- Castellani, A., & Pierbattisti, D. (2019). *El Estado concebido como una empresa. Radiografía del ministerio de Modernización entre 2015 y 2019*. (Informe de investigación, núm. 7. Observatorio de las Elites). CITRA-UMET/CONICET.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2019). *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015-2019*. <https://www.cippec.org/argentina/wp-content/uploads/2019/07/GPS-del-Estado-Radiografia-y-balance-de-la-Administracion-Publica-Nacional-2015-2019.pdf>

//www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019/

- Clusellas, P., Martelli, E., & Martelo, M. J. (2019). *Un gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019*. Buenos Aires.
- Diéguez, G., & Gasparin, J. (2016). *El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?* (Documento de Políticas Públicas/Análisis, núm. 162). Buenos Aires: CIPPEC.
- Fundación de Investigación de Económicas Latinoamericanas (FIEL). (2012). *La construcción de un Estado moderno y eficaz para la Argentina*. Buenos Aires: FIEL.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C., & De Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- García Delgado, D., & Gardin, A. (Comps.). (2017). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. (Documento de Trabajo, núm. 5). Buenos Aires: Flacso Argentina. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/El-Neoliberalismo-tardio-Teoria-y-Praxis.pdf>
- Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell (Eds.), *Antropología del Estado* (pp. 71-144). México: FCE.
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Harjuniemi, T. (2018). Reason over politics. The Economist's historical framing of austerity. *Journalism Studies*, 20(6), 804-822. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2018.1423633>
- Jaimes, D. (2016, 13 de abril). Lecciones mediáticas sobre el empleo público. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-296836-2016-04-13.html>
- Lemperiére, A. (2007). La historiografía del Estado en Hispanoamérica. Algunas reflexiones. En G. Palacios (Ed.), *Ensayos sobre la historia política de América Latina, siglo XIX*. México: El Colegio de México.
- Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell (Eds.), *Antropología del Estado* (pp. 145-187). México: FCE.
- Morresi, S., & Vommaro, G. (2011). Los expertos como dominio de estudio socio-político. En S. Morresi & G. Vommaro (Comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 9-31). Buenos Aires: Universidad de General Sarmiento/Prometeo Libros.

- Orlansky, D. (1995). Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993). *Cuadernos de Estudios Empresariales*, (5), 375-403.
- Pereyra, S. (2014). La corrupción como crítica moral de la política. El vocabulario de la protesta social durante la década de los noventa. *Papeles de Trabajo*, 8(13), 78-101.
- Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Presidencia de la Nación Argentina. (2015). *El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015*. [https://www.casarosada.gob.ar/elestadodeestado/docs/el\\_estado\\_del\\_estado.pdf](https://www.casarosada.gob.ar/elestadodeestado/docs/el_estado_del_estado.pdf)
- Visacovsky, S. (2017). Intérpretes públicos, teodiceas de la nación y la creación del futuro en la crisis de inicios del siglo XXI en Argentina. En A. Castillejo Cuéllar (Ed.), *La ilusión de la justicia transicional: perspectivas críticas desde el Sur global* (pp. 373-410). Bogotá: Uniandes. <https://doi.org/10.7440/2017.37>
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G., & Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos, *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 231-253. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200231>