

**Apuntes de trabajo “Hacia una nueva estatalidad”. Conceptos, metodologías y herramientas de gestión pública para el Estado argentino que queremos construir.- Documento N°2- Enero 2026**

**Lic. Rosana Echarri - Ideal Avellaneda**

**Alcance**

En esta etapa de transición tecnológica con tendencia a la fragmentación política, el concepto de nueva estatalidad, se convirtió en un faro, en un nuevo punto de encuentro para los que estamos interesados en el Estado y sus políticas públicas. Este documento debe ser analizado como un apunte de trabajo con el objeto de ofrecer herramientas que propicien el encuentro para profundizar en un debate que transversaliza el universo completo de la gestión pública: ¿Qué Estado necesitamos para construir el modelo de desarrollo argentino en el siglo XXI?

La intención de este documento es introducir algunas variables para dar inicio a un proceso de convocatoria, diálogo y apertura que permita incorporar las voces de todos los actores involucrados en la construcción de un proyecto nacional. Por supuesto, también resultan relevantes las escalas provincial y municipal, dado el rol central que ocupan en la comunidad organizada y el territorio. En la construcción de un nuevo modelo de desarrollo, basado en sectores económicos estratégicos y en un Estado pensado desde la “nueva estatalidad”, el territorio aparece resignificado por la importancia de su función política y estratégica. En consecuencia, desde este modelo de Estado, es preciso reflexionar cuidadosamente sobre qué tipo de vínculo y de relación comunicacional consolida su intervención en los contextos donde interviene.

No hay duda que el Estado que se piense a nivel nacional va a poner en primer plano su mecanismo de construcción con el territorio para poder transformar. Encontrar los procesos, mecanismos, metodologías que permitan generar una coherencia entre la superestructura y la base, de revinculación y transferencia, de relación entre la administración y la gestión para la construcción de una nueva hegemonía de lo público por sobre el mercado deberá sin duda tener la capacidad de “llegar al otro”, de establecer lazos de confianza para la construcción de una

alternativa en un contexto que no será para nada alentador. Lo anterior implica la necesidad de integrar las *capacidades políticas para que el concepto de capacidad estatal no encuentre solo su referencia fronteras adentro del Estado, sino que lo pondere desde una perspectiva que entienda el espacio de las políticas públicas como un espacio relacional* (Repetto: 2003:12, en Abal Medina y Cao, 2012: 48). En el mismo sentido podemos destacar el concepto de autonomía enraizada (Evans, 1996) .

## **Coyuntura**

La necesidad de definir y consensuar políticamente el modelo público de desarrollo y distribución post estado anarcocapitalista en Argentina y el perfil de Estado necesario para ejecutarlo es un debate que debe impulsarse con apertura dialógica a todos los sectores y actores capaces de establecer una alternativa a la política del actual gobierno nacional. Lo anterior implica repensar el contenido de las políticas públicas pero, sobre todo, implica repensar “la forma”, la ingeniería que se da el Estado tanto internamente para su propia organización, como externamente, en su vinculación con la comunidad y en la ejecución de políticas públicas en territorio. Los límites entre Estado y Comunidad, o gobierno y comunidad, en términos de Oszlak<sup>1</sup>, están siendo redefinidos. Una de las causas es la falta de impactos sostenibles de las políticas ejecutadas, lo que derivó en una crisis de representación donde gran parte de la ciudadanía vió al Estado y a sus trabajadores como culpables de todos los males, llevando al Poder a una fuerza política que usó como una de sus principales consignas de campaña la motosierra dirigida al Estado y con ello a los derechos que este garantiza (siendo empleo público, industria, cultura, jubilaciones y discapacidad los sectores más afectados en la primer etapa del gobierno).

## **Contexto**

Por otro lado, en términos contextuales, ante el rebrote de opciones políticas de derecha radicalizada a nivel global y ante el avance del uso de la tecnología con

---

<sup>1</sup> Oszlak Oscar " ESTADO ABIERTO: HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE GESTIÓN PÚBLICA" Trabajo presentado en el panel "Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones", XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013. \*\* Investigador superior, CONICET-CEDES.

finde de dominación y del avance territorial del narcotráfico <sup>2</sup> otro concepto que debemos abordar es el de representación. La crisis de representación genera un debate en torno a las formas de estructuración del Estado y sus políticas públicas, en torno a cómo lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia. A la hora de medir la capacidad de resolver demandas y transformar las realidades territoriales aumentando la capacidad de la comunidad en la gestión de sus propias problemáticas, desde una postura revisionista se ponen en cuestión las modalidades de ejecución vertical de las políticas públicas indagando nuevas formas de organización del Estado. Esto implica, entre otras cosas, reflexionar sobre los mecanismos de toma de decisión, las modalidades de ejecución de políticas públicas y las formas de participación de las comunidades en el proceso de desarrollo territorial. **Hacer foco en la necesidad de lograr “capilaridad” en el diseño de la intervención a través de las políticas públicas a fin de generar un tejido social permeable a las soluciones planificadas con resultados que se sostengan en el tiempo, implica repensar desde el diseño las formas de implementación territorial fortaleciendo la organización de base para la reconfiguración de las propuestas de intervención y, en este proceso, el uso de la innovación tecnológica tiene que ser una variable constitutiva<sup>3</sup>.**

El debate sobre la crisis de representación y el agotamiento de competitividad electoral del modo de regulación pos neoliberal, que ponen en foco en la eficiencia y eficacia (no acotando la definición a un enfoque resultadista) del Estado, encuentra su sustento en la baja calidad de respuesta pública respecto al tratamiento de las demandas así como también en la incapacidad de identificar nuevas demandas de sectores emergentes.

Esta crisis de representación que tiene en la **baja calidad de respuesta** una de sus causales (al menos apuntada como chivo expiatorio por la sociedad que votó mayoritariamente una opción política anti-estado e incorporada a la estrategia comunicacional del discurso anarco-capitalista en Argentina) habilita a su vez el debate sobre el **debilitamiento de las mediaciones intermedias como**

---

<sup>2</sup> <https://elgritodelsur.com.ar/2025/10/narco-estado-barrios-cuando-ausencia-se-convierte-complicidad/>

<sup>3</sup> Notamos que políticas bien estructuradas desde la centralidad del estado nacional, provincial o municipal no cuentan en su diseño de instrumentación herramientas, dispositivos y ámbitos para lograr involucrar a la comunidad como actor productor de la solución pública, sino que lo pone en el lugar “sujeto destinatario de política” como puerto destino sin generarle un espacio de decisión-acción dentro de la red de producción o creación de la solución pública.

**sindicatos, clubes, asociaciones** interpelados por los medios masivos de comunicación y las tics, en un cambio cultural profundo de representaciones sociales en las sociedades postindustriales. Así la complejidad social demanda innovación para su democratización, superando la clásica estructura de representación, abriendo horizontes a nuevos espacios que operan como sensores democráticos a través de distintos formatos (paneles ciudadanos, encuestas deliberativas, foros, juntas vecinales, mesas de gestión) que permitan incorporar en las decisiones saberes e intereses de la ciudadanía para contrarrestar la distopía como paradigma de consumo.

***A este Estado se lo quiere democráticamente fuerte para producir una sociedad civil fuerte. O sea: hay una simetría entre una sociedad civil fuerte y un Estado democráticamente fuerte, no hay contradicción.*** Continúa la conceptualización con dos procesos de fortalecimiento del Estado como “socialización de la economía” y “politización del Estado” que interesan a nuestro planteo y que serán retomados en profundidad oportunamente para nuestra investigación<sup>4</sup>.

Se complementan con nociones como **concepto de espacio público ciudadano**, como lugar de recomposición de lo común abriendo posibilidades de apropiación institucional a la vez que demanda nuevas formas de regulación, ya no de un estado centralizado y enajenado que demanda legitimidad, sino de una instancia de coordinación democrática de la pluralidad social (**Cecilia Carrizo, 2003**)[5].

Un análisis del contexto que busque alternativas superadoras no puede dejar de analizar el nivel de robustez o blindaje, con el que se encontró el gobierno de Milei, de políticas públicas destinadas a los sectores atacados. No es objetivo de este artículo profundizar en el análisis de esta cuestión anterior, dado que nuestro análisis se referirá, al marco general de las políticas públicas, pero sí dejarlo planteado como un ítem importante para analizar.

---

<sup>4</sup> De Sousa Santos, Boaventura. Capítulo III. Para una democracia de alta intensidad. En publicación: Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires). Agosto. 2006. ISBN 987- 1183-57-7. Disponible en la World Wide Web <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20III.pdf>

## Estado: enfoque desde donde pensar los cambios estructurales

Como es sabido, no existe una única forma de definir el Estado como concepto. En este espacio interesa puntualizar dos perspectivas.

Desde las perspectivas que ven al Estado como una asociación co-extensiva con la sociedad, es posible profundizar en nociones que suponen una visión, por un lado, **“desde abajo” (contrato social) donde el Estado emerge como un acuerdo voluntario** entre los miembros de la comunidad en la búsqueda de protegerse y organizar una vida común; y, por el otro, una visión **(dominación, desde arriba) donde el Estado se concibe como una estructura de poder** en la que ciertos grupos dominantes ejercen control sobre otros grupos dentro de un territorio específico. A partir de la relación social establecida el Estado, se configura como una organización (aparato de poder) que establece y ejerce el gobierno, encargándose de la administración y el monopolio de la coerción<sup>5</sup>.

### Estado como árbitro

Desde esta perspectiva el Estado es visto como la cristalización de la puja de intereses histórica. El Estado como árbitro donde ambos ceden y el poder concentrado cede la coerción. Cuando este poder está a manos del Poder Judicial este arbitraje entra en cuestión y el equilibrio de la relación social de base se tensa y se vulnera el principio republicano de separación de poderes, en un sistema donde el control de constitucionalidad es ejercido por este Poder, el único no elegido electoralmente en un nuestro sistema democrático.

En otros términos, han surgido también dentro de la teoría otras formas de conceptualización en resonancia con los modelos de acumulación en disputa abriendo para el análisis conceptos tales como “estado mínimo”, “estado de bienestar”, “estado keynesiano”, “estado desarrollista”, “estado presente”, “estado justicialista” (Argentina), entre otras definiciones. Dichos conceptos también resultan de interés para el análisis futuro.

---

5 Isuani, A. (2021). El concepto de Estado. Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas, 5(1), pp. 13-49.  
Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/168](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/168)

Otro concepto importante que no vamos a desarrollar acá es el de la **capacidad estatal** que requiere capacidades gerenciales pero también políticas y ahí el debate del estado como empleador debe ser analizado en función a las necesidades de construcción política pero también en función de sus requerimientos para garantizar la calidad de gestión de sus políticas específicas.

### **Modelo de Desarrollo y tipo de estado**

Reformas estructurales como reforma constitucional reforma judicial; el pago de la deuda , la definición de la matriz de crecimiento

Para poder definir y construir qué tipo de Estado tenemos que poder definir paralelamente cual es el modelo de desarrollo que ese estado tiene que promover y cuales son las condiciones para lograr su sostenibilidad en un juego político de poder donde se repite la alternancia de dos modelos de país (péndulo modelo liberal /modelo industrialista)

### **Ideas fuerza que nos acercan a una definición de Nueva estatalidad**

Algunas consideraciones que resulten de puntapié al debate:

- Evolucionar de un **Estado** que subsidia al mercado a uno que vuelva a encontrar su rol de **árbitro en el proceso de acumulación**.
- **Repensar el rol del Estado como empleador en términos de la capacidad de gestión necesaria para ejecutar la programática y la administración y no solo como variable de “contención” de mano de obra.**
- El Estado deberá **acompañar y potenciar mayores niveles de organización comunitaria, proveer recursos** y diseñar instancias de participación en la gestión de los asuntos públicos.
- **Capacitar a los empleados públicos** en metodologías de abordaje, diseño, implementación y consideración a la comunidad organizada como parte de la definición del Nuevo Estado y no como un ámbito por fuera de él.

-**Capacitar a las organizaciones y actores de la comunidad organizada** en el lenguaje técnico y burocrático del Estado, en metodologías de diseño y planificación de políticas, programas y proyectos y en metodologías y nuevas tecnologías para el fortalecimiento de una cultura de gestión que genere sentido colectivo para la acción.

- Repensar los ámbitos de consensos público-privado de articulación para la ejecución de políticas públicas.

- **Debatir en términos políticos la participación de los actores en el proceso de decisión política en términos de vinculación o no jurídica y en materia de recursos.** Niveles de jerarquía niveles de decisión repensando la dotación de mecanismos de recursos territoriales.

- Participación comunitaria y control social de las políticas públicas en el diseño e implementación o en la etapa de control (empoderamiento, tomar proyecto como propio, impedir reversiones de procesos)

La metodología de marco lógico o derivadas desarrollada en mesas que coordinan miradas diversas puede ser funcional en este sentido, pero esto tampoco funcionaria si no se repiensa la vinculación entre **“la toma de decisión vertical”** y **“la construcción circular del tejido social”**. La **“óptica de circularidad”** propone la organización de los actores en función de procesos o programas de acción y no desde los **“ravioles estáticos”** de los organigramas centrales, dotando a estas nuevas formas de recursos y poder de decisión. Esto supondría problematizar la lógica actual que, en gran parte de los casos, en lugar de comprender los procesos y necesidades territoriales, impone modelos burocráticos estériles que suelen obstaculizar el desarrollo de proyectos de impacto.

- Un estado capaz de producir comunidad y cuidarla. Modelo de gestión que promueva la reciprocidad entre la centralidad y el territorio como forma de construcción de la red.

- La reformulación de los procesos burocráticos incorporando nuevas tecnologías, IA, etc.

- La bajada al territorio como apertura dialógica metodología común creando capilaridad en la política pública.

## Identificación de nuevas formas de vinculación y transferencia

Existe un consenso tácito respecto a la baja calidad de respuesta pública a las demandas territoriales. El abordaje implica ver a la sociedad-comunidad organizada como parte de la solución y no del problema, ideando formas que faciliten el encuentro dialógico y que permitan la operacionalización de las prioridades de gestión consolidando el tejido social en función de la construcción de la política pública.

## Administración y gestión

Resulta importante retomar un concepto de la disciplina de derecho administrativo como es la **Jerarquía** ligado a la administración y plantear una revisión de los procedimientos operacionales respecto a la gestión, para garantizar una intervención ágil que permita la reconstrucción del vínculo social en términos de confianza y cercanía.

La organización administrativa no se concibe donde todos los individuos son adscriptos a ella tuvieran igual rango lo cual impediría dar órdenes y que otros las cumplieran, no existiría la coordinación y esto generaría para esta escuela, de pensamiento, inoperancia. Entonces la jerarquía puede definirse como una relación de supremacía de los superiores respecto a los inferiores. La jerarquía “*stricto sensu*” se manifiesta en la autoridad administrativa del Estado. Las formas de organización en el poder legislativo y judicial incorporan otras formas que conviven con la jerárquica (ejemplo consejos colegiados). Lo que está exento es el jefe del ejecutivo, los órganos consultivos y de control, también los que realizan funciones jurisdiccionales, los técnicos en algunas circunstancias <sup>6</sup>.

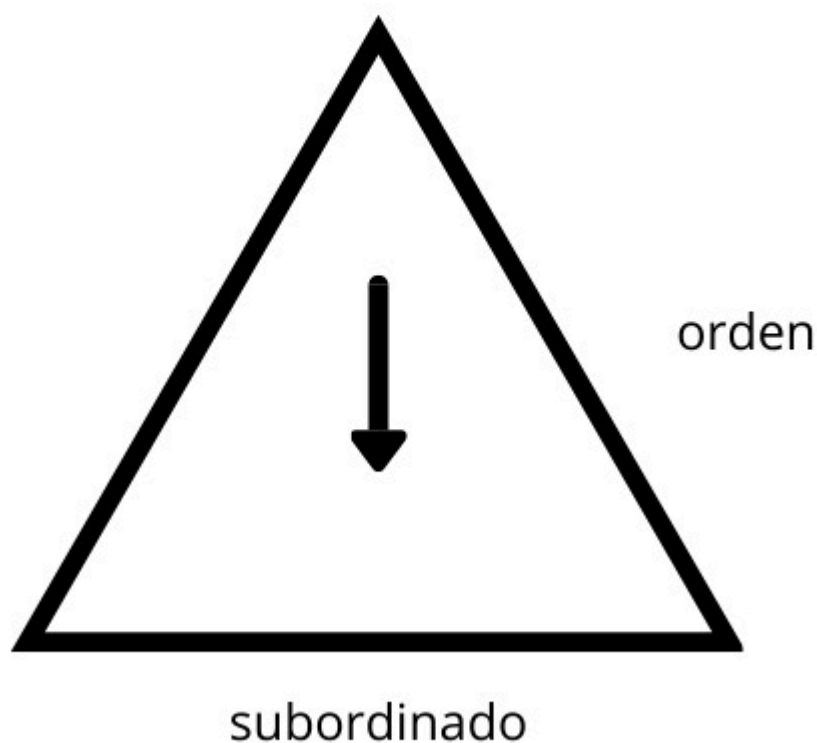
---

6 Marienhoff, Miguel S “ Tratado de Derecho Administrativo”, segunda Edición, Ed. Abeledo- Perrot, Buenos Aires.



## Principio de jerarquía

Poder político /administrativo



Por otro lado, si nos referimos a la gestión pública, la organización del proceso sigue un parámetro cíclico:

¿Qué es un *ciclo de proyecto o ciclo de política pública*? Adoptemos una definición simple: hablamos de ciclo cuando nos referimos a un proceso dinámico que consiste en una serie de fases o estados que atraviesa un acontecimiento o fenómeno (en nuestro caso de orden comunitario y/o público) y que se suceden en el mismo orden hasta llegar a una fase o estado donde vuelve al inicio para retroalimentarse constituyendo el diseño ordenado de la acción en una política pública. Las instancias o fases principales son las siguientes: **Programación, Identificación, Formulación, Implementación y Evaluación y Monitoreo.**



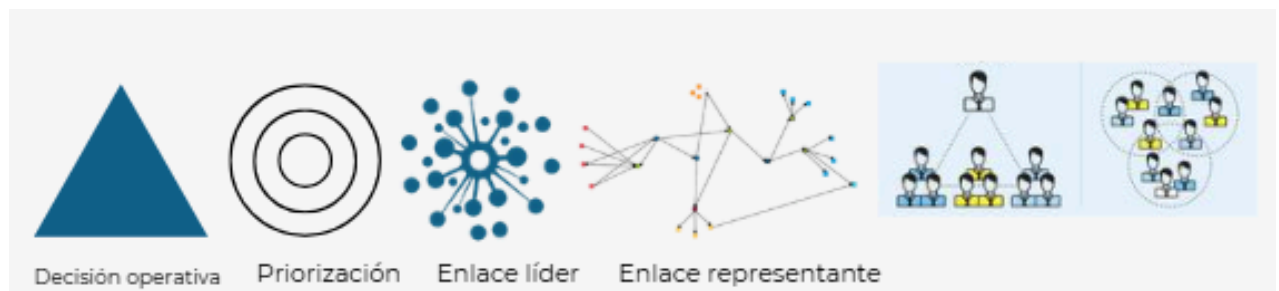
Resulta interesante preguntarse respecto a la necesidad de pensar una relación dinámica y ágil entre ambos principios de organización administrativos/de gestión que fortalezca el proceso de toma de decisiones públicas en relación al impacto de sus transformaciones territoriales y su forma de vincularse con los actores con los que se relaciona.

### **Formatos complementarios de revinculación en evaluación**

- Creación de ámbitos de toma de decisión circular: diseños metodológicos, gestión programática propósitos, roles, dominios operacionales, revisión de cuentas de gestión territorial con vinculación en la toma de decisión central;
- Programa de capacitación e intercambio empleados estatales y miembros comunidad organizada;
- Rediseño de procedimientos e interrelación nuevas tecnologías;

- Mecanismos de atención al vecino, transparencia, acceso a info pública y formas de interacción con la ciudadanía

### **Nuevas formas triángulo (jerarquía) círculo (gestión de políticas públicas- Gobierno-comunidad ) Nuevas vinculaciones**



- Cada círculo se organiza (define su metodología, objetivos y roles) aunque no se autodirige sino que reporta jerárquicamente (mesa de coordinación territorial, mesa de gestión barrial y junta vecinal);
- Roles en función de los objetivos (no estáticos) ;
- Propósito claro por círculo y rinde cuentas al círculo mayor;
- Cada círculo toma decisiones y ejecuta dentro del ámbito de su autoridad (vence el tiempo muerto de espera por actuar o innovar);
- La base de la organización satisface las necesidades operativas de los roles
- Cada círculo reporta a un círculo operativo mayor en el marco del esquema jerárquico de toma de decisión político/administrativa

Hasta aquí este documento de trabajo N° 2, que registra los debates internos colectivos en el marco del proceso de discusión sobre cuál es el Nuevo Estado que garantiza el éxito sostenible de nuestro proyecto político.