

POPULISMO Y ADMINISTRACIONES SIGLO XXI¹

Mercedes Llano

INTRODUCCIÓN

La revitalización del populismo ha generado un creciente debate desde el punto de vista político. Sin embargo, el interés académico acerca de la incidencia del populismo sobre la burocracia ha sido marginal. Este vacío ha dado lugar a recientes estudios que procuran arrojar luz sobre la interacción entre populismo y administración pública (Peters y Pierre, 2018).

En los últimos años se ha producido un expandido resurgimiento populista, en sus variantes ideológicas, más o menos radicalizadas, de izquierda o derecha. Movimientos o gobiernos populistas, bajo etiquetas heterogéneas, han proliferado en Europa, Estados Unidos y América Latina. El populismo dejó de ser un legado histórico, un resabio transicional de la premodernidad, para instalarse como un fenómeno recurrente de los sistemas políticos contemporáneos. Se trata de un régimen que yace a la sombra de la democracia y de ella renace (Casullo 2014; Panizza, 2008; Peters y Pierre, 2019).

El resurgimiento y la persistencia del populismo han conducido al debate normativo sobre su contraposición o compatibilidad con la democracia. Algunos autores plantean que el populismo erosiona y degenera la democracia liberal mediante la introducción de elementos autoritarios, mientras que otros autores remarcan su fuerza democratizadora. Entre esos dos extremos se ubican quienes conciben al populismo como un régimen híbrido capaz de entremezclar notas liberales e iliberales (Panizza, 2008; Casullo, 2014).

De este modo, el populismo ha captado la atención académica como fenómeno netamente político, sin mayores reparos sobre sus interrelaciones sobre el aparato estatal con el que coexiste. Recientes estudios, centrados principalmente en las democracias consolidadas, han procurado cubrir este vacío a través del análisis de las implicancias sobre la configuración y autonomía de las burocracias (Peters y Pierre, 2019; Dussauge Laguna, 2019; Rockman, 2019). El creciente interés en esta temática en particular ha derivado, entre otros, en los siguientes interrogantes: 1) ¿en qué medida existe una tensión entre populismo y los servicios civiles clásicos? y 2) ¿los gobiernos populistas contribuyen a la conformación de un formato administrativo con notas específicas? 3)

¹ Colaboraron en la elaboración del presente trabajo Franco Totero y Cyntia Molina.

¿cómo se cristalizan las prácticas populistas en las conductas y estructuras administrativas?

Para algunos autores el populismo, principalmente en su versión más radicalizada, erosiona la institucionalidad democrática liberal, socavando, en particular, la autonomía de la burocracia mediante su captura política. La penetración de la lógica populista en el aparato estatal se manifestaría en la intensificación de las prácticas de patronazgo y el debilitamiento del expertise técnico como criterio de reclutamiento, entre otras expresiones (Peters y Pierre, 2019; Dussauge Laguna, 2019; Rockman, 2019). En cambio, otros referentes consideran que la ruptura populista conlleva la construcción de un entramado administrativo peculiar al servicio del proyecto político, etiquetado, en el caso argentino, como burocracia militante o burocracia plebeya. El novel formato, erigido sobre la base del cuestionamiento al carácter elitista del mérito, reemplaza a la idoneidad por la actitud militante y el compromiso político como criterios privilegiados de contratación (Bernazza, CLAD, 2014; Perelmiter, 2016).

En este marco, el objetivo del presente trabajo es el de realizar una aproximación genérica a las inquietudes académicas, anteriormente expuestas, a la luz del caso argentino, con el objetivo de efectuar un aporte al estudio sobre la relación entre populismo y administración pública en América Latina. En primer lugar, se describirán las notas distintivas del populismo, un concepto ampliamente discutido. En segundo lugar, se analizarán las tensiones emergentes entre populismo y el modelo meritocrático tradicional, asociado a una gobernanza democrática-liberal, así como también el surgimiento de una burocracia con especificidades populistas. Y, por último, se indagará sobre el impacto del populismo en prácticas burocráticas en general y, en a nivel de la administración central nacional, en particular.

POPULISMO Y ¿LA EMERGENCIA DE UNA INSTITUCIONALIDAD ADMINISTRATIVA-POPULAR?

Diversos autores remarcan la inexistencia de consenso académico sobre el término populismo, aunque reconocen una tendencia a atribuirle connotaciones predominantemente negativas. Estas miradas ubican al populismo en las antípodas de la democracia republicana-liberal y tienden a vincularlo a fenómenos como el personalismo, el autoritarismo, la demagogia, el verticalismo y el anti-institucionalismo, entre otros. Contrapuestamente, otras corrientes conciben al populismo como un fenómeno plenamente democrático no sólo por cumplir con las formalidades del régimen, tales como la celebración de elecciones y el funcionamiento de los poderes legislativos, sino por su capacidad para integrar al sistema a los sectores populares excluidos. En el medio de esas posiciones se encuentran autores que señalan que el populismo es un régimen que amalgama elementos democráticos y autoritarios (Panizza, 2005; Casullo, 2014, Panizza, 2008).

Siguiendo a Panizza (2008), el populismo refiere a un modo de identificación política, o discurso, en el que subyace una lógica de dicotomización del espacio social entre el

pueblo y el *status quo*, generalmente asociado liderazgo político de una élite corrupta (Pierre y Peters, 2019). El movimiento populista entraña una ruptura radical con un orden existente y el establecimiento de un nuevo orden político capaz de redimir a la “plebe” segregada. La dualidad es connatural al populismo, dado que es, al mismo tiempo, institucionalidad y anti-institucionalidad (Panizza, 2008; Ostiguy, 2014, Casullo, 2014).

La irrupción populista, en su variante más autoritaria, según ciertos autores, iría acompañada del desmantelamiento de la institucionalidad democrática liberal y de su sustitución por una institucionalidad asentada en la primacía del componente político-popular. Una nueva institucionalidad anti-elitista que permita estructurar y moldear una relación directa con el líder y el pueblo (Ostiguy, 2014).

El desplazamiento del campo democrático liberal-republicano al campo populista conlleva, en particular, la fundación de una nueva institucionalidad administrativa en sustitución de las burocracias weberianas. El populismo corroe y demuele la administración “prolija”-legal-racional e imparcial- y la reemplaza por un modelo populista “desprolijo” que busca expresar la voluntad política pura y su cara militante. El ideal de un servicio civil weberiano autónomo, anclado en la legalidad, se desdibuja para dar lugar a nueva burocracia de corte popular cuyo sustrato es la lealtad al proyecto político del líder, en detrimento, generalmente, del Estado y las leyes (Ostiguy, 2014).

En los regímenes populistas, las constantes tendencias en tensión entre la “competencia responsive” y la “competencia neutral”, inclinan la balanza a favor de una mayor politización de la burocracia. El populismo se manifiesta hostil al servicio civil autónomo, elemento constitutivo del *status quo* elitista con el que pretende hacer tabla rasa, y, consecuentemente, busca capturar políticamente la burocracia en orden a instaurar un modelo permeable y funcional a instrumentación de su proyecto (Rockman, 2019; Borins, 2018)

DESINSTITUCIONALIZACIÓN DE LA BUROCRACIA MERITOCRÁTICA Y CIMENTACIÓN DE SU VERSIÓN POPULISTA

La disrupción populista implica la destrucción de una burocracia autónoma y fosilizada que opera en contra de la voluntad popular. Los funcionarios heredados, considerados como enemigos del nuevo régimen y símbolos del orden establecido, son desalojados y suplidos por un colectivo de agentes afines al proyecto popular. Ese proceso de deconstrucción de las administraciones meritocráticas y la sucesiva construcción de las burocracias populistas presenta, en distintos grados, los siguientes patrones: 1) centralización del poder 2) expansión del patronazgo, 3) priorización del expertise político en desmedro del expertise técnico (Dussauge Laguna, 2019; Peters y Pierre, 2019; Rockman, 2019).

Los líderes populistas tienden a confrontar con las instituciones de accountability horizontal, como la burocracia y los poderes judicial y legislativo, controlados por las élites representativas del viejo orden (Levitsky, 2017). Los gobernantes populistas, en sus

variantes más radicalizadas, buscan suprimir el esquema de división de poderes a los efectos de centralizar las decisiones en manos del ejecutivo. El desmantelamiento del servicio civil y la creación de estructuras administrativas subordinadas al jefe del ejecutivo constituyen estrategias orientadas a concentrar el poder político en aras de impulsar, discrecionalmente, sus agendas políticas (Rockman, 2019; Peters y Pierre, 2019; Dussauge Laguna, 2019).

La centralización de poderes de patronazgo se constituye en un elemento esencial para la consolidación de una burocracia al exclusivo servicio del proyecto populista. El patronazgo se intensifica y expande bajo estos regímenes, más aún en las democracias latinoamericanas en las que la debilidad de la institucionalidad democrática-republicana y, en particular, de las meritocracias, las hace más permeables a la colonización política (Peters y Pierre, 2019).

Los populismos tienden a despreciar el principio de neutralidad y a desconfiar del papel de los expertos en la formulación de políticas públicas. Los criterios de confianza política, sea partidista, ideológica o personal, desplazan a las consideraciones de índole técnica en la conformación de sus gobiernos. Los gobiernos populistas estructuran sus gabinetes y sus redes de apoyo, vía ocupación de la burocracia o construcción de esquemas de contratación paralela, sobre la base de la lealtad hacia su líder o programa político (Peters y Pierre, 2019; Dussauge Laguna, 2019).

BUROCRACIAS POPULISTAS EN ARGENTINA

El sistema meritocrático en Argentina no ha sido plenamente implantado a nivel nacional ante el profundo enraizamiento y extensión del patronazgo. La intermitencia y desarticulación característica de la trayectoria de reformas administrativas ha impedido la configuración de un único servicio civil, en su lugar, se han configurado múltiples formatos burocráticos que registran dosis variables de profesionalización y politización. De ahí que el servicio civil haya sido descrito como “una idea muy precaria” o como una institución “en búsqueda de una identidad” (Oszlak, 1999; Iacoviello, Pando y Llano, en prensa; Ferraro, 2006).

El patronazgo ha operado como una barrera a la modernización administrativa en el país. El histórico peso que ha tenido esa institución informal en la construcción de poder político ha moldeado ese itinerario errático de las reformas. La honda penetración del patronazgo ha favorecido la erosión o desmantelamiento de las reformas, dejando trancos los procesos de construcción de servicios civiles (Grindle, 2012; Geddes, 1996). Esa frágil institucionalización del mérito hace a la burocracia más permeable a la intensificación de los procesos de politización que acompañan a la emergencia de gobiernos populistas.

El populismo no ha sido un fenómeno ajeno a la vida política argentina, al contrario, cuenta con una larga tradición de gobiernos populistas. Dentro de esa tradición, se

inscribe el peronismo, y su reencarnación del siglo XXI: el kirchnerismo (2003-2015)². El kirchnerismo es concebido como un populismo de izquierda ultra-politizado, hiperpresidencialista e hiperpragmático (Panizza, 2008; Panizza, Ramos y Scherlis, 2018; Colazingari y Palermo, 2016).

Durante el proceso de consolidación del populismo kirchnerista se habría configurado, según remarcan algunos autores, un formato específico asociado al nuevo régimen, que encierra una crítica al sistema clásico y sus jerarquías. Perelmiter (2016) alude a la emergencia de una administración contra-estatus, a la que burocracia plebeya, caracterizada por su promesa de asegurar una mayor proximidad a los sectores populares. En la misma dirección Bernazza (2014) refiere a una burocracia de corte militante conformada por un funcionariado alineado y comprometido con el proyecto de gobierno que reivindica la centralidad de la política.

El surgimiento populismo y de su modelo burocrático específico fue acompañado, al igual que lo sucedido en otros gobiernos bajo el mismo régimen, de una acentuación de la concentración del poder de patronazgo en manos del presidente y de la consiguiente politización del aparato estatal para asegurar su adhesión al programa gubernamental.

Las sucesivas gestiones kirchneristas enfatizaron la necesidad de recomponer el poder del presidente, deteriorado partir de la crisis política, económica y social de 2001-2002, mediante la centralización política y operativa en la figura del primer mandatario. El proceso de reconstrucción de las potestades en el ejecutivo conllevó la expansión de los poderes presidenciales de patronazgo a los efectos de disciplinar la burocracia y de construir una maquinaria política funcional al liderazgo presidencial, denominada “La Cámpora” (Ollier, 2010; Cherny, Feierherd y Novaro, 2010, Panizza, Ramos y Scherlis, 2018; Llano y Iacoviello, 2015).

Los poderes presidenciales de patronazgo se intensificaron durante este período mediante la expansión de la estructura de cargos políticos y la flexibilización de las designaciones. Los gobernantes populistas utilizaron tres estrategias de politización del aparato estatal a los efectos de garantizar su adhesión política. Los gobernantes populistas buscaron controlar la burocracia por encima, mediante la inflación del tamaño segmento político, por el “cuello”, vía penetración discrecional de los estratos directivos, cuyo ejercicio está sujeto a procedimientos meritocráticos, o por los contornos, a través de la conformación de esquemas paralelos de contrataciones temporarias. A lo largo de las gestiones kirchneristas (2003-2015) el estrato de puestos jerárquicos aumentó un 78,5% y se introdujo una inédita figura de cargos extraescalafonarios. Adicionalmente, el gobierno penetró la alta dirección pública por medio de la creación de nuevos puestos directivos (+163,5%: de 882 a 2324) y la elusión de mecanismos competitivos para su ocupación. Finalmente, los mandatarios populistas marginaron la estructura de carrera mediante la ampliación del colectivo de contratados en un 339% (Ver Cuadro 1) (Iacoviello y Llano, 2017; Chudnovsky y Cafarelli, 2018; Llano, en prensa).

² Las gestiones kirchneristas abarcan tres períodos presidenciales consecutivos, uno conducido por Néstor Kirchner (2003-2007) y dos bajo el mando de Cristina Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

Cuadro N° 1: Evolución contratados		
2003	87693	16495
2004	93235	18900
2005	93915	22491
2006	93127	26742
2007	99394	32043
2008	102170	36187
2009	108619	40213
2010	111579	44429
2011	114531	51215
2012	117727	53740
2013	118094	61381
2014	118851	68142
2015	123971	72454

Fuente: Elaboración propia en base a Boletines Fiscales de los años 2003 a 2015, Cuadro PEN y otros entes del Sector Público no Financiero. Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos clasificados según modalidad de empleo y sexo (Datos correspondientes al 2° trimestre para el 2003 y 4° trimestre para restantes años).

Los criterios de nominación privilegiados por el populismo kirchnerista, a semejanza regímenes equivalentes, fueron los de proximidad personal y afinidad ideológica. El gobierno populista construyó una red de leales que irradiaba desde la cúspide hacia los estratos inferiores de la pirámide burocrática. Los nombramientos en los niveles jerárquicos superiores y medios se dirigían a garantizar la adhesión del aparato estatal al proyecto populista, mientras que las designaciones en las líneas inferiores se orientaron, eminentemente, a la edificación de agrupaciones de activistas políticos al servicio de la presidenta o de referentes de su núcleo de colaboradores más cercano (Panizza, Ramos y Scherlis, 2018; Llano en prensa).

CONCLUSIONES

El reciente rebrote populista, bajo distintas caras ideológicas, ha intensificado el interés académico sobre la interacción de los regímenes de corte popular y la burocracia.

Algunas miradas remarcan el carácter antagónico entre los gobiernos populistas y la institucionalidad democrática de tinte republicano-liberal, en especial, su brazo expresión administrativa: el modelo meritocrático weberiano. Para estas corrientes el avance populista conlleva la erosión y desinstitucionalización del servicio civil. Otras, por el contrario, enfatizan que populismo y democracia se refuerzan e incluso algunas reconocen la emergencia de un formato atribuible a dicho régimen.

El afianzamiento de los gobiernos populistas va escoltado de un proceso de concentración de los poderes de patronazgo desplegados intensiva y expansivamente a fin de afirmar el control político del aparato administrativo. Los gobiernos populistas avanzan, desde el vértice de la pirámide burocrática, hacia los distintos estratos designando, en cascada o por los contornos, a seguidores leales a la ideología y políticas gubernamentales. Para sus detractores, estas prácticas, además de ser ilegítimas, conllevan la destrucción de un sistema meritocrático que aporta autonomía, expertise y buen desempeño estatal. En disonancia con esta mirada, otros autores objetan el carácter elitista y excluyente de las meritocracias y reconocen la configuración de una burocracia más politizada y responsiveness al régimen populista.

En el caso argentino esas tendencias son constatables durante los liderazgos populistas kirchneristas. En paralelo al proceso de consolidación de los gobiernos populistas, los presidentes se valieron de la centralización de poderes de patronazgo para garantizar la adhesión política de la burocracia estatal a su proyecto. La cercanía personal e ideológica fue reivindicada como criterio de conformación de un aparato estatal, de corte popular, capaz de vehicular sus programas de acción.

Mercedes Llano (CEDES/TIP/UNCu)

mmllano@cedes.org

@travesiatip

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública de la UNCuyo, Magíster en Administración y Políticas Públicas por la UdeSA, Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Doctora en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Obtuvo también un Certificat d'Études Politiques en el Institute d'Études Politiques de Toulouse. Becaria postdoctoral de CONICET (2016-2019). Es profesora de la UNCu, UNL y Universidad de Los Andes en Colombia. Ha publicado sobre patronazgo, servicios civiles y reforma administrativa. Es diputada por la Provincia de Mendoza y fue concejal del Municipio de Godoy Cruz.

BIBLIOGRAFÍA

Bernazza, C. (2014). Concursos, carreras y jerarquías públicas: los desafíos del empleo público en Argentina. En XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov.

Borins, S. (2018). Public sector innovation in a context of radical Populism. *Public Management Review*, 20(12), pp.1858-1871.

Casullo, M. E. (2014). ¿En nombre del pueblo? Por qué estudiar al populismo hoy, *Revista POSTData*, 9(2), pp. 277-313.

Chudnosky, M. y Cafarelli, L. (2018). Los cambios en las estructuras organizacionales del estado y su vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016. *Foro Internacional LVIII*, 232 (2), pp. 275-312.

Dussauge Laguna, M. (2019). El desmantelamiento administrativo del Estado democrático. El presidente no lo puede todo. *Revista Letras Libres*, julio. Recuperado de: <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/el-desmantelamiento-administrativo-del-estado-democratico-el-presidente-no-lo-puede-todo>

Ferraro, A. (2006). Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, 41 (junio), 165-182.

Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, (33), pp. 91-105.

Iacoviello, M., Pando D. y Llano. M (en prensa). Public Administration in Argentina: Characterization and Analysis of the Political-Institutional Dynamic. En G. Peters, C. Alba Tercedor y C. Ramos (eds). *The Handbook of Public Administration in Latin America*. UK: Emerald.

Levitsky, S. (2017). Populism and Competitive Authoritarianism. Memo Prepared for “Global Populisms as a Threat to Democracy”. Stanford University, November 3-4.

Llano, M. (en prensa). From Politicians to Managers: Technical and Post-Ideological Patronage in Argentina. En G. Peters, F. Panizza y C. Ramos (coord.), *The politics of Patronage*.

Llano, M. y Baumann I. (en prensa). Tendencias y escenarios de reformas en la profesionalización del empleo público en América Latina y el Caribe. En O. Oszlak, *Tendencias y Escenarios de la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Caracas: CLAD.

Ollier, M. (2010), La reinención del presidencialismo. El caso argentino en perspectiva sudamericana. En *Democracia Intercultural y Representación Política en América Latina* (pp. 47-63). Bolivia: PNUD e IDEA.

Oszlak, O. (1999). The argentine civil service: an unfinished search for identity. *Research in Public Administration*, (5), pp. 267-326.

Ostiguy, P. (2014). Exceso, representación y fronteras cruzables: “institucionalidad sucia”, o la aporía del populismo en el poder, *Revista POSTData*, 9(2), pp. 345-375.

Panizza, F. (2008). Fisuras entre Populismo y Democracia en América Latina. *Stockholm Review of Latin American Studies*, (3), pp. 81-93.

Panizza, F. (2005). Introduction: Populism and the Mirror of Democracy. En F. Panizza (ed.), *Populism and the mirror of democracy* (pp. 1-31). London, England: Verso.

Panizza, F., Ramos C. y Gerardo Scherlis (2018), Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina’s and Uruguay’s Central Public Administrations, *Journal of Politics in Latin America*, 10(3), pp. 59–98.

Perlmiter, L. (2016). La burocracia plebeya. La trastienda de social en el Estado Argentino. San Martín: UNSAM.

Peters, G y Pierre. J. (2019). Populism and Public Administration: Confronting the Administrative State. *Administration & Society*, 51(10), pp. 1521-1545.

Rockman, B. (2019). Bureaucracy Between Populism and Technocracy. *Administration & Society*, 51(10), pp.1546-1575.

Scherlis, Gerardo (2009). Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party. Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.