

**La renovación en las ideas sobre el  
Estado y la Administración Pública en  
Argentina**

**Horacio Cao y  
Arturo Claudio Laguado Duca**

### **Horacio Cao**

Doctor por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Máster en Asuntos Públicos, Política y Gobierno por el Instituto Ortega y Gasset (España); y Licenciado en Ciencia Política. Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha trabajado en los últimos 20 años en tareas de modernización de la administración pública de la Argentina. Es docente e investigador de temas vinculados con su trabajo. Publica regularmente libros y artículos científicos y periodísticos en Argentina e Iberoamérica. Se desempeñó como Secretario de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan (Argentina). En la actualidad es director del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina (INAP), de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación.

### **Arturo Claudio Laguado Duca**

Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA; Magister en Sociología Política; Antropólogo y Sociólogo. Ha sido profesor asociado del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia; docente-investigador en la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario; profesor de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, entre otras universidades colombianas. Se desempeñó como consultor del PNUD para la Red de Solidaridad Social en Participación, Pobreza y Gestión Territorial para el Gobierno de Colombia y consultor sobre juventud y drogadicción por UNDCP para la Alcaldía Mayor de Bogotá. Ha sido investigador invitado del Instituto Gino Germani de la UBA. Actualmente es profesor titular de la Universidad Nacional de La Matanza.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: [horaciocao33@hotmail.com](mailto:horaciocao33@hotmail.com)

[alaguado@yahoo.com](mailto:alaguado@yahoo.com)

Todos coinciden en que es necesaria una nueva conceptualización luego del *big bang* paradigmático de principios del siglo XXI, pero no se observa un *corpus* sistemático que integre las nuevas ideas y valores surgidos de la crisis.

## La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en la Argentina

### Introducción

Este trabajo tiene por objeto analizar los cambios en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública a partir de la explosión política y social de 2001 en la Argentina.

Una compilación que requirió colaboraciones de varios de los investigadores más prestigiosos del país (Blutman y Cao, 2012) muestra que han perdido vigor tanto las perspectivas hegemónicas de los 90 como las ideas previas a la preeminencia del ajuste estructural.

Todos coinciden en que es necesaria una nueva conceptualización luego del *big bang* paradigmático de principios del siglo XXI<sup>1</sup>, pero no se observa un *corpus* sistemático que integre las nuevas ideas y valores surgidos de la crisis.

Ante esta situación, en el presente documento se describirán las ideas que motorizaron las tres olas de reforma y modernización del Estado que recorrieron el país en los últimos cincuenta años: el proyecto desarrollista, las distintas fases del ajuste estructural, y el retorno nacional y popular que marca las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En este último caso se trata de primeras aproximaciones, ya que sobre este período no hay una conceptualización consolidada en el mundo académico, en el de las fuerzas políticas o de la administración pública<sup>2</sup>.

En esta descripción se trata de dejar de lado la casuística para centrarse en los ámbitos más generales de lo que ha sido la visión del rol del Estado en la sociedad y cómo, de ese rol, se han derivado modelos de gestión de la administración pública. Más allá de alguna referencia a medidas concretas, se pretende describir las distintas visiones que sobre la cuestión hubo en cada etapa, aunque estas estuvieron permeadas por la coyuntura y la situación contextual.

### 1. La perspectiva desarrollista

Con la crisis de 1930, el libre mercado comienza a ser cuestionado en toda América Latina, inaugurándose un período de cuatro décadas

---

Recibido: 23-05-2014. Aceptado: 15-08-2014.

en donde se verifica una ampliación de la intervención estatal, que tuvo diferentes etapas y características.

En Argentina, notoriamente a partir de la Revolución de 1943, se inicia una serie de mutaciones que con las presidencias de Juan Domingo Perón (1946-1955) cristalizarán en una nueva forma de ver al Estado<sup>3</sup>. Con su caída, tiene creciente presencia en las ideas gubernamentales la perspectiva desarrollista, cuyo momento fundante suele situarse en la ponencia presentada por Raúl Prebisch en la Conferencia de La Habana de 1949<sup>4</sup>.

En la concepción de Prebisch, el desarrollo no se limitaba al crecimiento de la economía, sino que incorporaba elementos de modernización y cambio social. En lo discursivo, estos elementos irán reemplazando las interpelaciones al pueblo de los regímenes nacional-populares o las invocaciones al orden tradicional -de base religiosa y/o patriótica- en aquellos países y regiones en donde habían sobrevivido regímenes oligárquicos.

En ese marco, se postulaba que solo la industrialización dirigida por el Estado podría romper el estancamiento pues, en un contexto de escasez de capital y sobreoferta de mano de obra, el ahorro privado era incapaz de incrementar la ecuación capital/hombre, indispensable para el aumento de la productividad. Una política colateral a la de industrialización era la integración sudamericana, considerada indispensable para superar las limitaciones de escala de producción que imponía el tamaño de los mercados de cada uno de los países del subcontinente.

Lo original del pensamiento cepalino estaba en su énfasis en la asimetría en la formación de precios entre el centro y la periferia. Mientras en los países periféricos los precios de exportación agrícola descansaban en los bajos costos derivados del exceso de oferta de la mano de obra, en los centrales garantizaban una alta retribución a las empresas y los trabajadores gracias a los sobrepuestos monopolísticos que, amparados en la brecha tecnológica, podían aplicar a sus propias exportaciones industriales. Por ese motivo, los aumentos en la productividad industrial no se traducían en un acceso más barato a las importaciones que recibía la región.

Todo diagnóstico lleva implícita una solución. En este caso, esta vendría a partir de:

- una importante actividad reguladora del Estado, tendiente a inducir la industrialización;

En el marco del plan, la política tenía el rol de construir un paraguas que neutralizara la influencia de las tensiones sociales en la economía. Pero, ante la influencia disruptiva del belicoso clima político de la época sobre las iniciativas estatales, el efecto fue el contrario.

- una adecuada planificación de la economía, dirigida a optimizar el aprovechamiento racional de recursos escasos; y

- una especial atención al desarrollo científico y tecnológico, que permitiera la inserción de la industria local en el mercado mundial.

Dentro de las nuevas tareas que se le asignaban al Estado se destacaba la voluntad de estructurar un plan de desarrollo. Si bien los gobiernos nacional-populares ya habían ensayado ejercicios de planeamiento -por ejemplo, los planes quinquenales de Perón-, este nuevo impulso recurrirá, en toda la región latinoamericana, a un novedoso instrumental técnico que criticará los ejercicios anteriores por rudimentarios y politizados (Leiva Lavalle, 2010: 39).

En el marco del plan, la política tenía el rol de construir un paraguas que neutralizara la influencia de las tensiones sociales en la economía. Pero, ante la influencia disruptiva del belicoso clima político de la época sobre las iniciativas estatales, el efecto fue el contrario: para disciplinar a una sociedad que no se adecuaba a las expectativas de los planificadores, se planteó la necesidad de gobiernos autoritarios que, cancelando la actividad política, reencauzaran la rebeldía social (Apter, 1972).

El plan de desarrollo fue propuesto como un instrumento privilegiado para concretar esta actividad transformadora. En él se le asignaba al Estado importantes funciones productivas, pues se consideró que uno de los elementos que explicaban el estancamiento latinoamericano era la falta de empresarios que asumieran riesgos de inversión. Solo el Estado estaba en capacidad de generar una serie de desequilibrios secuenciales con inversiones en sectores de riesgo que garantizaran la tasa de ganancia al capital. Estas inversiones y políticas estatales deberían activar a sectores del capital privado que enlazarían su producción -hacia adelante o hacia atrás- en la cadena insumo/producto<sup>5</sup>.

Otra vía de intervención estatal estaba dirigida al ámbito de la ciencia y tecnología, considerada clave para permitir que la producción nacional pudiera participar en las disputas por rentas tecnológicas. En este aspecto, se daba al sector público un rol crucial en el impulso a I+D, en particular en lo referente a capacitación de mano de obra y dotación de infraestructura.

De la versión argentina del desarrollismo interesa destacar tres aspectos:

- Por un lado, sobre todo en el discurso construido en el período presidencial de Arturo Frondizi (1958-1962), el anclaje en las

tradiciones nacional populares de los ex presidentes Yrigoyen y Perón al equiparar la condición de subdesarrollo con la situación de país neocolonial.

- Por otro lado, la incorporación del concepto de *integración* que acompañaba al de *desarrollo*. Si este último centraba su mirada en lo económico, el primero -con notorias influencias de la teoría del dualismo económico (Lewis, 1954)- tenía connotaciones políticas y territoriales modernizadoras que permitían vincular lo económico con lo social.

- El desarrollismo dio un giro respecto a la mirada nacional popular y del modelo de Estado benefactor europeo en relación con la cuestión social. No se trataba de promover la “ciudadanía social”, sino de establecer requisitos funcionales para el desarrollo: la incorporación de consumidores al mercado interno y la modificación de los patrones culturales de los habitantes eran los que más se resaltaban.

### ***La administración pública para el desarrollo***

Para acompañar al Estado en las nuevas tareas que imponían los tiempos, se desplegó un relato -y un menú de políticas concretas vinculado a él- con el fin de hacer de la administración pública un potente dispositivo de gestión.

Consistente con el discurso de la modernización, se postulaba que de la misma forma en que el *desarrollo* iría desplazando un orden precapitalista, las “administraciones ineficientes, corruptas, derrochadoras, rígidas y antidemocráticas” serían reemplazadas por “burocracias ‘normales’ [i.e. las de los países desarrollados] que sirven de modelo implícito” (Márquez y Godau, 1984: 393).

Los instrumentos modernizadores permitirían edificar una estructura racional que dejara atrás la administración pública realmente existente, caracterizada por la informalidad y las relaciones personales. En lo concreto, se buscaba la incorporación de herramientas recomendadas por las escuelas neoclásicas de la teoría de la organización, tales como la estructuración de poderosas oficinas de organización y métodos, la difusión de manuales de procedimientos, el cuidadoso diseño de puestos y estructuras, la racionalización de flujos, la organización de carreras administrativas basadas en la capacitación y la antigüedad, etc. Estas recomendaciones -dirigidas hacia el Estado como organización- se complementaban con las ideas planificadoras, que debían garantizar su unidad de acción y el compromiso de la conducción del sistema político en la prosecución del desarrollo.

Esta mirada implicaba un giro con respecto al enfoque weberiano, vigente como teoría modernizadora en aquel momento, ya que si bien tomaba sus instrumentos racionalizadores, pensaba en un funcionario estatal que no estuviera protegido/aislado por la *jaula de hierro* normativa, sino que se vinculara al entorno en donde se desarrollaba su acción.

Sin embargo, la relación entre *el adentro y el afuera* del Estado, vista desde hoy, era limitada. Como ya se señaló, la esfera política era concebida como un instrumento para disciplinar a la sociedad -por eso se hablaba tanto del compromiso político de los líderes- en el objetivo de hacer efectivo el plan. No obstante, muchos estudios han hecho notar la conflictiva relación entre el par cuadros técnicos/plan, por un lado, y política, por el otro, o, más estrictamente, el propósito de subordinar la última a los primeros.

En la estrategia de adecuar el Estado a las necesidades del desarrollo, un elemento importante fue la construcción de distintos entes de planeación, en cuyo diseño y tareas a menudo fueron asesorados por organismos de Naciones Unidas. En la Argentina, el más importante de estos institutos fue el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo que tenía por finalidad la programación y planificación de políticas para el desarrollo nacional y era dirigido por el Presidente y el Ministro de Economía.

El CONADE no tuvo únicamente tareas de planificación, sino que se le diseñó como una supra organización capaz de dotar de dirección estratégica al Estado. A pesar de los esfuerzos no llegó a organizar el ansiado plan durante el Gobierno de Frondizi, pero sí en los gobiernos posteriores: los planes nacionales de desarrollo 1965-1969 y 1970-1974.

Junto con el plan, cobran importancia las fuentes de datos, impulsando -en varios países de América Latina- la creación de las primeras oficinas de estadísticas como auxiliares de los ministerios de Economía o del Poder Ejecutivo.

Para abastecer las oficinas de planificación y estadística se produce una notable expansión de las facultades de Economía y Sociología y, junto a ello, se multiplicaron las escuelas de Administración Pública. En ellas, desde diferentes vertientes, se debatirá acerca del lugar del Estado y la administración pública en América Latina<sup>6</sup>.

## **2. El ajuste estructural**

Con el ciclo de dictaduras que disparó la crisis del petróleo de 1973, pero sobre todo a lo largo de los años 90, en América Latina se impuso una nueva perspectiva acerca del papel del Estado. Este siguió

Los antiguos revolucionarios del mayo francés -y sus variantes europeas y latinoamericanas- convirtieron su impugnación al capitalismo en un sentimiento de rechazo hacia todo lo que estuviera relacionado con el ámbito estatal.

ocupando un lugar central, pero ya no como herramienta clave para el desarrollo, sino como causante de todos los problemas.

Ahora el motor del crecimiento económico -ya no se hablaba de desarrollo- serían las fuerzas del mercado o las *fuerzas vivas / sociedad civil*, entidades borrosas que apelaban alternativamente a los ciudadanos, a los *notables* o al tercer sector. Los componentes de este discurso variaban según la ideología del enunciador, pero siempre se asignaba al Estado un carácter rígido, autoritario e ineficiente, y siempre se priorizaban los intereses de la *sociedad* frente al sector público<sup>7</sup>. Lo que necesitaba la sociedad civil era libertad... y la libertad la daban los mercados. Si los mercados eran el elemento clave, la apertura al comercio internacional fue vista como la forma en que este elemento modernizador llegaba a las sociedades atrasadas; una vez introducido en ellas el germen de la competencia, se disparaba un proceso autosostenido de ampliación de la producción de mercancías.

De allí que las políticas cardinales de los cultores del Estado mínimo estén vinculadas con la liberalización del comercio exterior y el fortalecimiento de los sectores exportadores. No hubo únicamente análisis formal: muchos reconocían las imperfecciones de los mercados de los países subdesarrollados, pero evaluaban que sus Estados eran todavía peores, por lo que las intervenciones públicas solo podían agravar las cosas.

La crítica al papel del Estado fue parte de un clima de época, donde confluyeron sociólogos, antropólogos, filósofos y críticos de la cultura. Los antiguos revolucionarios del mayo francés -y sus variantes europeas y latinoamericanas- convirtieron su impugnación al capitalismo en un sentimiento de rechazo hacia todo lo que estuviera relacionado con el ámbito estatal. El discurso posestructuralista denunciando las *tecnologías de poder*, los movimientos sociales reivindicando la autonomía de las ONG, o el menos sutil pensamiento posmoderno proclamando el *fin de los grandes relatos*, conformaron un poderoso dispositivo antiestatista que Boltanski y Chiapello (2002) tematizaron como el *nuevo espíritu del capitalismo*.

Los contenidos concretos de las políticas públicas que implicaban estas perspectivas han quedado resumidos en un decálogo conocido como *Consenso de Washington*, que proponía disciplina fiscal, privatizaciones, desregulación, liberalización del comercio y el flujo de capitales, fortalecimiento del derecho de propiedad, entre otros (Williamson, 1990).



Esta nueva agenda planteó la necesidad de *reformas de segunda generación*<sup>8</sup>, las cuales se sustentaban en la necesidad de las sociedades de mercado de un entramado institucional que las contuviera. Se argumentaba, además, que el retiro del Estado le permitiría a este especializarse en sus verdaderas funciones, a saber:

- reducir los costos de transacción a partir de un armazón institucional que permitiera el correcto funcionamiento de los mercados (finanzas, justicia, seguridad y, en menor medida, infraestructura);
- construir un poder regulatorio sobre monopolios naturales (de donde, privatizaciones mediante, habían sido desplazadas las empresas públicas); y
- garantizar la oferta de bienes preferentes (*meritoy goods*) como salud y educación, aunque el nivel de intervención en este punto estaba sujeto a debate.

El escenario de la reforma tuvo su izquierda, centro y derecha. En este último lugar quedó el FMI, recalcitrante en su defensa del Estado mínimo. A partir de 1997, con la llegada de Joseph Stiglitz, el Banco Mundial se posicionó en el centro al proponer una reforma institucional limitada, dirigida a dar los incentivos correctos a los agentes económicos (Banco Mundial, 1997). Los elementos clave, en este sentido, serían las finanzas, la educación, la justicia y la administración pública (Burki y Perry, 1998: 4). Por su parte, las vertientes socialdemócratas -representadas en la Tercera Vía de Tony Blair- promovieron una ampliación de la oferta de bienes preferentes por parte del Estado, una descentralización democratizadora y una fiscalidad progresiva (Vilas, 2009).

Vinculados a estos enfoques gana centralidad el concepto de gobernanza: si bien el sector público no recupera el carácter de expresión racionalizadora de la sociedad, tampoco es el enemigo a combatir en nombre de la libertad, como lo sostenía la teoría neoliberal; en un camino intermedio, aparece como uno más de los actores en juego (Lozano González, 2009).

Lo relevante a destacar es que la segunda generación de reformas cambió el eje del debate, llevándolo hacia el interior del Estado en clave reconstructiva: ya no era solo ajuste y desestructuración de instituciones interventoras, ahora también había que fortalecer y mejorar sus estructuras administrativas a la vez que reducir la corrupción y el clientelismo. Entre tanto se debatía qué era la participación.

Este cambio de eje puso el foco de atención sobre la discusión conceptual que analizaba a la administración pública. Toma

En términos locales, fue la dictadura militar instaurada en 1976 la que comenzó con las políticas de ajuste estructural amparada en la impunidad que garantizaba un régimen sostenido por el terror.

preponderancia así el *New Public Management* (NPM, también Nueva Gerencia Pública), que se postuló como una alternativa al paradigma racional legal weberiano (Barzelay, 1998).

Bajo el rótulo de “nueva gerencia” se realizaron razonamientos y desarrollos diferentes e incluso contradictorios. A los fines de este trabajo remarcaremos la perspectiva gerencialista, que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado, y que propone mayor poder y libertad de acción de lo que sería la línea media de las organizaciones públicas. Asimismo, promueve la utilización de herramientas tales como la gerencia de contratos, la mejora de las cadenas de valor a través de la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño.

Este enfoque articula, así, propuestas de limitación de la esfera política -al dar poder a los *gerentes* portadores de un saber técnico no contaminado con los intereses mezquinos de los políticos- con la inserción de herramientas de gestión que construyan escenarios mercantiles o cuasi mercantiles en el interior del Estado. La idea era impedir que en la estructura administrativa se concentrara poder, ya que podía amenazar el libre desarrollo de los mercados, así como también porque “toda burocracia es ontológicamente socialista” (Vargas Llosa, 1994: 15).

Las propuestas de reforma se remataban con elementos de la nueva economía institucional, proponiendo el desarrollo de principios administrativos tales como la respuesta ciudadana, la libre elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos, todos ellos dirigidos a un nuevo sujeto que reemplaza tanto al “ciudadano” como al “pueblo”: el consumidor (García Canclini, 1995).

### ***Una primera ola: privatizaciones y descentralización***

En términos locales, fue la dictadura militar instaurada en 1976 la que comenzó con las políticas de ajuste estructural amparada en la impunidad que garantizaba un régimen sostenido por el terror.

La transición democrática, dirigida por el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), no supo o no pudo revertir el equilibrio político construido durante la dictadura. La hiperinflación y los saqueos hacia el final de su mandato dejaron únicamente en pie el proyecto neoliberal: esta fue la matriz histórica que permitió al Gobierno de Carlos Menem (1989-1999) llevar adelante las que fueron, tal vez, las políticas de ajuste estructural más profundas del subcontinente<sup>9</sup>. Su base material

estuvo dada por la confluencia del estancamiento y hasta la regresión económica, los persistentes desequilibrios fiscales y la inflación de tres dígitos que durante años tuvo el país.

Haciendo una síntesis extrema, puede decirse que la estrategia seleccionada fue adecuar el sector público y la estructura económica argentina a las nuevas condiciones que imperaban en el mercado mundial. Esta direccionalidad estuvo signada por la idea de que el único camino posible era el de una reconversión hacia una sociedad de mercado liderada por el capital financiero. No está demás hacer notar que este camino tenía el respaldo de poderes fácticos que parecían imposibles de contradecir: la embajada de los EE.UU. y los organismos financieros internacionales.

En medio de una crisis que no tenía parangón en la historia nacional, se desplegó una estrategia que, a la vez que reformulaba la presencia del sector público en términos de la vertiente de Estado mínimo, disciplinaba la protesta social por la vía del desempleo y la selectividad de la ayuda social.

El puntapié inicial de la reforma fue dado por las Leyes N° 23.696 de Emergencia Administrativa y N° 23.697 de Emergencia Económica, aprobadas en pleno proceso hiperinflacionario. Para poner en práctica sus disposiciones se creó el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA, Decreto N° 1757/90), al que se le asignaron amplias potestades para “formular y promover la ejecución de la racionalización administrativa que resulte de las políticas de privatización, desregulación, desburocratización, descentralización y transferencia de organismos”.

En la normativa aprobada, las disposiciones de fondo fueron acompañadas por medidas draconianas de reducción del gasto tales como suspender “todos los trámites de contrataciones, licitaciones públicas o privadas y compras” (artículo 9° 435/90), suspender por sesenta días el pago a todos los contratistas de obras públicas (artículo 13° 435/90), arancelar servicios que da el Estado gratuitamente (artículo 9° 1757/90), suprimir todas las secretarías ministeriales y poner un techo de 32 subsecretarías para todo el Estado (artículo 22° 435/90), congelar vacantes y promociones (artículo 27° 435/90), dar potestad de intervención de empresas públicas y organismos descentralizados al Ministerio de Economía (artículos 58°, 59° y 62° 435/90), desafectar la totalidad de los autos oficiales (artículo 57° 435/90), “determinar la magnitud de las reducciones en las dotaciones de personal (...) proponer (...) instrumentos (...) para la revisión de los regímenes

En menos de una década, el Estado perdió un capital de trabajo, organizacional y social que, en algunos casos, había costado más de medio siglo edificar.

de estabilidad y disponibilidad, como asimismo propiciar sistemas de jubilación anticipada, retiro voluntario selectivo” (artículo 29° 1757/90), etc.

Excede al presente trabajo describir con más detalle las medidas del ajuste estructural argentino; todas ellas, de forma más o menos directa, tuvieron notables cambios en la morfología del Estado. Brevemente, describiremos dos: las *privatizaciones* y la *descentralización de funciones hacia las provincias*.

El programa de *privatizaciones* y concesiones llevado a cabo en la década 1990-1999 alcanzó a la mayoría de las empresas estatales y cubrió prácticamente todos los flancos del que había sido uno de los parques de empresas públicas más extendidos de América Latina. En menos de una década, el Estado perdió un capital de trabajo, organizacional y social que, en algunos casos, había costado más de medio siglo edificar. De esta forma, no solo se alcanzó la deseada -y efímera- reducción del gasto corriente del Estado, sino que se desmontó una red que históricamente había permitido al Estado funcionar como contrapeso del capital. Además, y no menos importante, desaparecieron unos 200 mil empleos (casi la mitad en la concesión de Ferrocarriles Argentinos) y una cifra superior -que varía según las diferentes estimaciones- de puestos de trabajo indirectos.

Las privatizaciones no solamente fueron importantes en términos fiscales y económicos. También lo fueron porque Argentina pasaba a implementar -en ese momento se postulaba que definitivamente- políticas amigables hacia los inversores internacionales. De hecho, estas acciones fueron el punto de partida de una amplia expansión de la *inversión extranjera directa* en el país.

La situación de urgencia justificó las condiciones particularmente favorables para las empresas adquirientes: precio vil, falta de competencia, cuadro tarifario garante de superávit, concentración de la propiedad en grupos económicos, cambio de condiciones de trabajo favorables a la patronal.

El segundo componente es el proceso de *descentralización*. La prédica descentralizadora se asentó en el clásico argumento a favor de la reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos; se argumentó también la necesidad de preservar el corazón estratégico (*i.e.* el Estado central) de las turbulencias de la gestión y de las presiones sociales y sindicales.

En el caso argentino, el proceso descentralizador se valió de la forma federal del Estado, lo que permitió que el aparato estatal

El efecto combinado de privatizaciones y descentralizaciones cambió el eje de la gestión estatal. Las provincias tomaron a su cargo casi dos terceras partes del empleo público y alrededor del 50% del gasto público consolidado.

nacional pasaba a comportarse como una estructura de segundo piso, abandonando la ejecución directa de acciones y concentrando su rol en el diseño y coordinación de programas y en la conducción estratégica del sector público.

Las provincias (estados miembro de la federación), por su parte, pasaron a: a) asumir la responsabilidad de gestionar los grandes sistemas que quedaron en manos del Estado (salud, educación, seguridad, acción social); b) incorporaron potestades de regulación y promoción económica y social; y c) llevaron adelante programas financiados, diseñados y controlados por la Nación.

El efecto combinado de privatizaciones y descentralizaciones cambió el eje de la gestión estatal, que dejó de estar en el ámbito nacional para situarse en las provincias, las que tomaron a su cargo casi dos terceras partes del empleo público y alrededor del 50% del gasto público consolidado (Nación + provincias + municipios). Este cambio no solo generó una nueva matriz organizacional del Estado; también repercutió en el ámbito político con una revalorización de las instituciones de cuño federal y la entronización de los gobernadores como actores políticos de primer nivel.

### ***El ocaso del ajuste estructural y la segunda ola de reformas***

Al calor del ajuste se fueron generando dos alas en el Gobierno nacional: el ala política, en donde se pensaba que, al dejar atrás la crisis, se podrían desarrollar políticas más cercanas a la tradición peronista<sup>10</sup>, y el ala técnica -liderada por el ministro Cavallo-, que sostenía la necesidad de la continuidad del ajuste<sup>11</sup>.

Según la adscripción del enunciador se privilegiaban factores distintos: en Economía se hablaba de transparencia, racionalización y reducción del gasto público, mientras que el ala política hablaba de reconstrucción del Estado y del momento de la justicia social. También había puntos de acuerdo: todos consideraban que se debía consolidar el Estado central como una organización de segundo piso, desligada de la prestación y administración de servicios directos a la población y concentrada en roles de regulación, promoción y orientación de la iniciativa privada.

La constituyente de 1994, un triunfo del ala política, abrió el debate sobre la segunda reforma del Estado para enseguida congelarlo a partir de la profunda recesión que disparó el *efecto tequila*, con su ola de pánico generalizado del que se produjera una nueva espiral de violencia social y caos económico. Esta situación llevó a que

todo el arco político -inclusive la agrupación de centro izquierda FREPASO, que había superado en votos en la constituyente a la histórica UCR- tomara nota del humor social y, para no perder competitividad electoral, defendiera las privatizaciones y avalara la convertibilidad (Jozami, 2004: 56 y 57).

Por otra parte, comenzaba a sentirse el impacto de la reforma previsional, ejecutada en 1994, que redujo de manera considerable los ingresos estatales. La privatización del sistema de jubilaciones fue, entre otras cosas, una estrategia deliberada de inducir déficits para bajar el gasto público. Esto fue reconocido por el entonces Viceministro de Economía, Juan Llach: “las eliminaciones y reducciones de impuestos, en verdad, eran el único método para bajar el gasto. Si no había plata, no podía gastarse. Si la había, en cambio, las presiones para gastar eran incontenibles” (1997: 153).

A finales de 1995, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Poder Legislativo un proyecto de segunda reforma del Estado, que sería aprobado con importantes modificaciones en marzo de 1996 (Ley N° 24.629). La estrategia comunicacional de la segunda reforma consistió en presentarla como un instrumento para optimizar la gestión pública dentro del modelo de Estado vigente. En tal sentido, las adecuaciones del aparato estatal implicarían nuevos ajustes, pero ya no era necesario un terremoto político organizacional comparable al desatado por la *primera ola*.

Este proceso no contó con tanto apoyo como la primera ola de reformas dentro del Gobierno ni del sistema político en general, resolviéndose en una solución de compromiso entre las necesidades fiscales y la agenda de cambio del aparato estatal<sup>12</sup>.

Por esa época se produjo el recambio de figuras que habían cumplido un rol clave en el despliegue del ajuste estructural (renuncias de Eduardo Bauzá a la Jefatura de Gabinete en junio y del Ministro de Economía Domingo Cavallo en agosto) y todas las iniciativas -piloteadas por el nuevo hombre fuerte del Gobierno, el Ministro del Interior Carlos Corach- se subordinaron al logro de un tercer mandato consecutivo para el presidente Menem. En ese contexto, la segunda ola de reformas perdió centralidad.

En 1997, la Alianza FREPASO/UCR triunfó en casi todo el país y, también por esa época, comenzaron las turbulencias económicas que terminarán en el estallido social de principios del siglo XXI. Ni desde lo político ni desde lo económico ni desde lo fiscal había espacio para avanzar en las reformas que los defensores del ajuste consideraban

Si bien se acuñaron poderosas ideas fuerza que lograron darle identidad a los procesos políticos regionales -Socialismo del Siglo XXI, Revolución Ciudadana, Desarrollo con Inclusión-, no existe una sólida reflexión experta que sistematice el modelo emergente.

imprescindibles para su supervivencia, ni tampoco para desplegar los cambios que se propusieron en la segunda ola de reformas.

### 3. El Estado a comienzos del siglo XXI: una centralidad todavía poco definida

La generalización del ajuste estructural en América Latina durante la década de los noventa culminó con una extendida crisis de gobernabilidad que arrastró con ella a varios de los gobiernos que lo habían impulsado. La salida tuvo facetas diferentes: en algunos casos se produjeron reformas menores al modelo neoliberal, en otros el modelo se endureció hacia modalidades más autoritarias y, en la mayoría, se produjo una profunda sacudida de toda la estructura social.

Se ha caracterizado el esquema general de la etapa por “dar al Estado el rol de centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico [refiere a hidrocarburos, minería, soja, etc.]; a la *sociedad civil* se le cede la tarea del *desarrollo endógeno* y esto se combina con la interpelación a una *burguesía nacional*, que además de pequeños y medianos empresarios de base local incluiría a empresas grandes y, en particular, a las transnacionales de base regional (las denominadas *multilatinas*), que han crecido en las últimas décadas en la región” (Thwaites Rey, 2010: 32).

En todos los casos, la implicancia de estos cambios y su valoración son objeto de profunda controversia. Al menos un acuerdo une a tirios y troyanos: el Estado está llamado a ocupar un lugar más importante que el que se le asignaba en los 90, aunque las estrategias relacionadas con este nuevo sitio estén aún en discusión.

¿Cuáles fueron las ideas que orientaron este retorno del Estado en América Latina y, particularmente, en Argentina? Si bien los distintos gobernantes, pertenecientes a lo que se podría llamar el arco progresista, acuñaron poderosas ideas fuerza que lograron darle identidad a los procesos políticos regionales -Socialismo del Siglo XXI, Revolución Ciudadana, Desarrollo con Inclusión-, no existe una sólida reflexión experta que sistematice el modelo emergente. En lo que resta del trabajo se espera hacer un aporte en tal sentido, a partir de la construcción de una genealogía de sus bases conceptuales.

Aun cuando existen múltiples puntos de contacto con otros procesos del arco progresista latinoamericano, para hacer este análisis se seguirá el caso argentino, cuyas bases valorativas y conceptuales tienen dos fuentes históricas: el desarrollismo y la perspectiva nacional popular.

### ***Las vertientes del nuevo desarrollismo***

Buena parte del instrumental de las políticas estatales de la Argentina después de 2001 se basa en una versión *aggiornada* de las ideas desarrollistas.

En efecto, ante el fracaso de las políticas preconizadas por el Consenso de Washington, un grupo de economistas, con un enfoque más normativo que descriptivo, construyó el término *nuevo desarrollismo* para referirse al paradigma que permitiría abordar el desarrollo en el siglo XXI (ver Bresser Pereira, 2007; Ferrer, 2010 y, en general, los intelectuales agrupados en el Plan Fénix<sup>13</sup>).

Se pueden encontrar varios temas en donde el nuevo desarrollismo retoma las concepciones de su antecesor: centralidad de la industrialización como estrategia de desarrollo, papel clave de la intervención estatal en la regulación y la inversión económica y social, fortalecimiento del Estado como aparato, renovado énfasis en la formación en I+D teniendo en cuenta que, en la actualidad, el conocimiento es universalmente considerado un bien estratégico.

Pero, también se promueven cambios sobre esta visión. En algunos tópicos son menores, como por ejemplo, se mantiene la idea de utilizar el Estado para ampliar el acceso a bienes sociales aunque -sostiene el nuevo desarrollismo- la protección de los derechos del trabajo no puede tener las mismas rígidas reglas de mediados del siglo XX, sino que habría que buscar alternativas vinculadas con la mayor movilidad del capital, del estilo de la *flexiseguridad* que impulsaran, hacia la mitad de la década pasada, países como Dinamarca.

Otro espacio en donde hay un cambio de perspectiva es en el papel de la planificación. Mientras que en el desarrollismo clásico se partía de la idea de un plan que haría funcionar a la sociedad como un mecanismo de relojería, en la nueva perspectiva, si bien se mantiene la valoración positiva de esta herramienta, se reconoce el carácter complejo de la sociedad y de las limitaciones para predecir el futuro y de llevar el orden social hacia una meta previamente definida.

En otros títulos se promueve una transformación completa; por ejemplo, en la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. En su lugar, y tratando de adecuar el camino desplegado por los tigres asiáticos, se promueve una estrategia exportadora que impulse un renovado incremento de la productividad, evitando el estancamiento que tuvo la industria latinoamericana en el desarrollismo tardío. De igual forma, hay un giro copernicano -y se adoptan algunos puntos de vista neoliberales- en lo que respecta a los equilibrios fiscales, la inflación y las cuentas externas; situación



**El gran instrumento reindustrializador seguido por los gobiernos kirchneristas fue un tipo de cambio competitivo -un eufemismo para decir subvaluado-, al menos hasta que las presiones inflacionarias, presentes desde 2008, relativizaron esta situación.**

lógica si se considera que estos elementos fueron el talón de Aquiles en los procesos desarrollistas del pasado.

La (re)industrialización fue uno de los objetivos explícitos de la política de desarrollo seguida durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). Política industrialista que buscó reconstruir el círculo virtuoso keynesiano de pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal e inversión social, y logró, a diferencia del desarrollismo clásico, alcanzar el estratégico superávit gemelo (fiscal y de comercio exterior).

De hecho, si en el período 1991-2001 la industria manufacturera creció a una tasa del 1% anual y el sector servicios al 3%, durante el lapso 2002-2008 esa tasa fue del 11% y 6,9%, respectivamente (CENDA, 2010), marcando una tendencia industrializadora que aún continúa, y que marca una *performance* muy superior a la que muestran Brasil y México. Aunque, también es cierto, como señalan críticos del modelo, que la diversificación del sector ha sido escasa, la concentración del capital sigue siendo elevada y la extranjerización se mantiene alta, lo que obligó a tomar medidas para evitar la constante transferencia de utilidades al exterior.

El gran instrumento reindustrializador seguido por los gobiernos kirchneristas, en concordancia con lo planteado por Bresser Pereira (2007), fue un tipo de cambio competitivo -un eufemismo para decir subvaluado-, al menos hasta que las presiones inflacionarias, presentes desde 2008, relativizaron esta situación. Pero la intervención estatal fue mucho más allá de la injerencia en el tipo de cambio.

Un elemento a destacar es la estrategia mixta respecto a la propiedad de las empresas; en ella, si bien se abandonaba la valoración universalmente negativa del accionar estatal sostenida durante los 90, se tomaban en cuenta las ineficiencias y presiones sobre el equilibrio fiscal que había generado el extendido parque de empresas que gestionó el Estado desde 1940 hasta su liquidación por las privatizaciones de los 90.

Si en los momentos fundacionales del desarrollismo fue un error confundir regulación estatal con estatizaciones, más lo sería ahora cuando los países latinoamericanos cuentan con un importante sector privado con suficientes recursos acumulados para grandes inversiones. Entonces, salvo casos puntuales, no sería el papel del Estado hacerse cargo de la gestión directa.

Más allá de esta idea, el Estado recuperó algunas empresas -casi contra su voluntad política- cuando el deterioro generaba el menoscabo del poder político por los pésimos servicios, cuando las tarifas

**En la propuesta del nuevo desarrollismo se combinarían una intervención estatal fuerte -aunque limitada- con reformas institucionales pro mercado, en donde la figura del Estado poderoso pero austero se combina con el manejo cuidadoso de las cuentas fiscales.**

amenazaban la capacidad adquisitiva del salario o cuando tenían un impacto crítico sobre la balanza de pagos (por ejemplo, la empresa de petróleos, YPF). El Estado quedó así atrapado en la dura disyuntiva que impusieron las privatizadas: o se les daba condiciones generales que garantizaran tasas extraordinarias de ganancias o ellas atacaban objetivos básicos de Gobierno.

En algunos casos el control fue reasumido totalmente por el sector público; en otros -y esto es una innovación respecto al desarrollismo clásico, aunque algunos de sus teóricos ya lo habían propuesto- en responsabilidad compartida con el sector privado. En este marco se reestatizaron total o parcialmente empresas de servicios públicos o estratégicas para la Nación: Aerolíneas Argentinas, YPF, ferrocarriles, empresas de agua y saneamiento ambiental, correos, etc. Con criterio similar también se crearon algunas empresas (ENARSA, ARSAT, Radio y Televisión Argentina, YPF tecnología SA, etc.).

Pero no solo fueron nacionalizaciones; en el período hubo un incremento sustancial de la intervención económica -regulación de mercados agropecuarios, acuerdos de precios en productos de la canasta básica, subsidios de distinta índole en sectores sensibles (se destaca entre ellos el de las tarifas del transporte público), protección externa arancelaria y para arancelaria, negociaciones constantes hacia el interior de diferentes cadenas de valor, etc.-, siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización.

Estos instrumentos económicos fueron acompañados por el impulso a otro sector caro al discurso desarrollista: el de la ciencia y la tecnología. Se aprobó la Ley del Software, se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, se multiplicaron las becas doctorales y postdoctorales del CONICET, se propició el retorno de científicos al país.

Los elementos mencionados no agotan la propuesta del nuevo desarrollismo, pero sintetizan las ideas sobre el rol del Estado en lo que denominan un desarrollismo de economía abierta. En él se combinarían una intervención estatal fuerte -aunque limitada- con reformas institucionales pro mercado, en donde la figura del Estado poderoso pero austero se combina con el manejo cuidadoso de las cuentas fiscales como herramienta clave para garantizar la soberanía económica.

### ***La vertiente nacional y popular***

La otra matriz del modelo de recuperación del Estado iniciado con posterioridad a la crisis de 2001 tiene raíces en la tradición nacional popular.

El discurso nacional y popular fue ganando en centralidad en la medida en que el Gobierno precisó domesticar el capital por la vía de la movilización social.

Si en el caso del nuevo desarrollismo su influencia está vinculada principalmente al instrumental de intervención económica y de modernización -entendida esta principalmente como la necesidad de cerrar la brecha científico tecnológica-, en la vertiente nacional popular el foco se coloca en la cuestión del poder y en el referente de igualdad y justicia social.

La influencia de esta perspectiva no puede desligarse del ciclo político: tuvo un *crescendo* sostenido, que se aceleró en el año 2008, cuando el Gobierno sufrió el rechazo de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción<sup>14</sup>. A grandes rasgos puede decirse que el lugar central que ocupó en el Gobierno la perspectiva neodesarrollista necesitó, en cierto momento, ser superada para no caer en la misma fragilidad política de mediados del siglo XX (Laguado Duca, 2013).

De esta forma, la prédica *modernizadora* del desarrollismo va siendo reemplazada por un discurso militante, de combate, en donde la política y el accionar del sector público son las únicas instancias que pueden esgrimirse para contrapesar las tendencias hacia la polarización social y la desarticulación económica que surgen del mercado mundial y las corporaciones. Para decirlo de forma directa: el discurso nacional y popular fue ganando en centralidad en la medida en que el Gobierno precisó domesticar el capital por la vía de la movilización social.

El esquema de funcionamiento es bastante simple: el liderazgo político empodera al Estado para que este desarrolle toda una serie de programas dirigidos a operar sobre la cuestión social: *Plan Nacer, Procrear, Remediar, Argentina Trabaja, Microcréditos, Manos a la Obra...* en fin, un sinnúmero de acciones que teniendo al trabajo digno como ordenador general, se dirigieron a ampliar y garantizar los derechos de la población.

Lo significativo es el registro ideológico en que se inscriben estas iniciativas. El retorno al sistema de reparto en jubilaciones o la Asignación Universal por Hijo son esfuerzos universalistas que reinstalan la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social. Esta legislación recupera el principio de solidaridad colectiva que caracterizó a los Estados de Bienestar de postguerra y al primer peronismo en la Argentina. Esa lógica trasciende con mucho la propuesta desarrollista de considerar los bienes sociales como condiciones del desarrollo, para tornarse en un imperativo de la legitimación política.

Por ejemplo, en el sistema jubilatorio de reparto se flexibiliza la relación entre el monto de los aportes y el beneficio recibido,

favoreciendo a los ciudadanos que fueron menos exitosos según los parámetros de las leyes del mercado. En este registro, el tema clave pasa a ser hasta qué punto mecanismos como este pueden tornarse en un freno para el crecimiento económico<sup>15</sup>.

Desde la centralidad de la política que establece la perspectiva nacional popular -y a partir de la experiencia concreta- se pueden establecer algunos elementos arquetípicos en relación con el modelo de gestión del aparato estatal<sup>16</sup>:

- *¿Cuánto poder para el Estado? (Capacidad de actuar y límites en el sector público)*. El Estado es concebido como un instrumento poderoso, el único al que puede apelarse para contrapesar las tendencias degenerativas del mercado mundial y las corporaciones. De más está decir que, en ese marco, las instancias que limitaban su capacidad de intervención -usualmente construidas en la década de los noventa- fueron consideradas trabas impuestas por los sectores dominantes, a los que se esperaba desalojar del poder estatal.

Si el discurso neoliberal enfatiza la necesidad de que las instituciones estatales se controlen mutuamente para que su accionar no interfiriera en los procesos económicos ni en las libertades del individuo/consumidor, el enfoque nacional popular considera indispensable adelantar reformas jurídicas de envergadura que reconstruyan la capacidad de intervención estatal para contrarrestar los poderes fácticos: *regulación del mercado de trabajo, Ley de Medios, límites a la independencia del Banco Central*, etc. En ese marco, es fundamental que las políticas públicas -como sucedió en el caso argentino- le den prioridad a los derechos humanos. No solo como imperativo moral, sino también como contrapeso a la acumulación de poder estatal.

- *¿Qué papel para la administración pública? (Por qué y cuándo interviene el Estado)*. En contraposición a los modelos neoliberal y socialdemócrata, que apelan al mercado y al tercer sector, respectivamente, se retorna a la matriz estadocéntrica.

Esta dimensión está en la base del diferendo existente entre los teóricos de los gobiernos nacional-populares y el *mainstream* de la Ciencia Política, que considera esta interpenetración entre Estado y movimientos sociales como ajeno al “tipo ideal” de política democrática, donde actores sociales, partidos políticos y aparato estatal deberían estar nítidamente separados. La generalización de la experiencia histórica europea y su transposición acrítica a América Latina -obliterando las numerosas y sangrientas guerras que la atravesaron- redundó en que la particularidad latinoamericana sea tachada despectivamente como *populismo*<sup>17</sup>.

El Estado es considerado una herramienta vital no solo para superar los problemas asociados al déficit de desarrollo, sino también en su carácter de (re)constructor de las identidades populares y el empoderamiento de los actores sociales.

En Argentina, el Estado es considerado una herramienta vital no solo para superar los problemas asociados al déficit de desarrollo, sino también en su carácter de (re)constructor de las identidades populares y el empoderamiento de los actores sociales.

- *Nunca se gestionan casos corrientes (no hay un modelo de gestión universal)*. El fuerte énfasis en el desarrollo endógeno y en la particularidad latinoamericana de estos gobiernos ha generado una profunda desconfianza en las recetas producidas en los países centrales. En su lugar se ha privilegiado una reacción casuística ante los distintos desafíos de la gestión cotidiana, donde el decisor político actúa en constante tensión entre el saber técnico y el compromiso militante. En palabras de Cao (2011), “para el decisor político, para el funcionario, para el militante, el accionar óptimo será una encrucijada entre objetivos, su microcosmos de relaciones y la perspectiva ideológica (y no hay recetas para llegar a ese óptimo)”.

- *Los sujetos del despliegue estatal (las fuerzas sociales que sostienen al sector público)*. Los sectores populares son el actor privilegiado de las políticas y su soporte fundamental, buscándose que ellos sean el centro de una alianza policlasista, con una relación privilegiada con colectivos sociales, típica de la estrategia desarrollista.

Paralelamente, se considera fundamental proteger el empleo social, lo que lleva a que se establezcan vínculos estrechos -usualmente vía incentivos- con sectores industriales considerados generadores de puestos de trabajo.

Las decisiones tomadas por los técnicos a menudo serán matizadas/ adaptadas por los acuerdos surgidos de la interacción con los actores sociales estratégicos. Veremos que este elemento es uno de los puntos críticos en la articulación del pensamiento neodesarrollista con la visión nacional popular.

A partir de estas ideas, la gestión estatal muestra algunos resultados trascendentes. Es que, como no podía ser de otra manera, en todos los programas que se han desarrollado con éxito hay tras ellos casos notables de eficacia y eficiencia en la gestión: los programas “Conectar Igualdad”, que distribuyeron computadores personales a todos los alumnos secundarios, la transformación en la seguridad y gestión de la documentación personal en el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), el desarrollo de la industria satelital por parte del INVAP, la puesta en marcha de la feria tecnológica *Tecnópolis*, muchos de los programas sociales citados más arriba, por nombrar solo algunos.

El incremento de la demanda de bienes y servicios ofrecidos por el Estado desnuda falencias operativas de este, especialmente en el ámbito provincial.

Por otro lado, en buena parte del resto del Estado, la realización de inversiones en infraestructura largamente retrasadas y el incremento del gasto corriente -por ejemplo, mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso- han permitido que el sector público muestre un rendimiento y cobertura superiores al que se observó durante los años 90, pero se está haciendo notoria la falta de estrategias más sofisticadas, eficaces y abiertas al control e información de la población que permitan un mayor empoderamiento ciudadano. De esta manera, el incremento de la población pasiva, resultado de la aprobación de leyes de moratoria previsional, puso de manifiesto la debilidad operativa de la obra social -i.e. servicio de salud- de los jubilados. Los ejemplos podrían multiplicarse, pero, en general, el circuito es similar: el incremento de la demanda de bienes y servicios ofrecidos por el Estado desnuda falencias operativas de este, especialmente en el ámbito provincial.

Se manifiestan, de esta forma, temas y problemas que sin tener relación con la orientación de las políticas públicas, tienen incidencia en su despliegue y en sus resultados finales: falta de planificación, problemas de coordinación -en particular entre ministerios y entre Nación/provincias/municipios-, proliferación y solapamiento de estructuras organizacionales, etc.

Este diagnóstico marca los límites de la casuística y la necesidad de un enfoque global de la intervención estatal. Esto ha generado un intenso debate del que es parte el presente trabajo.

### ***Las tensiones entre desarrollismo y visión nacional popular***

Para concluir este apartado, se hará un breve repaso de las tensiones que se generan en la confluencia entre estas dos tradiciones.

El primer elemento a destacar es que, aunque se reconozca la potencia y sofisticación del neodesarrollismo como perspectiva general para el proceso de reindustrialización, tiende a producir una visión instrumental de la política, lo que implica limitaciones insalvables. Concretamente, la política queda restringida a la función de construir poder -a partir de una alianza entre empresarios productivos, trabajadores, técnicos de Gobierno y clases medias profesionales- para que los planificadores y técnicos gubernamentales puedan desplegar el programa industrializador.

Esto queda claro en el seguimiento del proceso argentino. Después de superados los momentos iniciales de crisis, hacia el final del primer gobierno de Néstor Kirchner (año 2007) comenzaron a hacerse visibles

las debilidades del dispositivo político que, alrededor de la burguesía nacional como representante de los intereses industrializadores de la Nación, proponía el nuevo desarrollismo.

La estrategia fracasó, pues, como han destacado varios analistas, la concentración empresarial se mantiene en unas pocas compañías líderes con mínimas variaciones desde comienzos de la década de los 90, cualquiera sea el índice que se use para medirla (Shorr, Manzanelli y Basualdo, 2012). Concentración que se da en el marco de una de las economías más extranjerizadas del mundo, donde de las 500 firmas más importantes, 300 son filiales de empresas multinacionales (Ferrer, 2013). En ese marco de empoderamiento del gran capital, es muy poco probable que los grandes empresarios estén dispuestos a aceptar de buena gana las regulaciones estatales. Menos aun cuando existe una fuerte tradición de pensamiento liberal en el país, empeñado en el rechazo a toda intervención del Estado (Laguado Duca, 2011; Beltrán, 2011) y un comportamiento rentista en la burguesía industrial argentina (Basualdo, 2006).

Tampoco es de esperar que las clases trabajadoras, en un contexto de fuerte movilización, acepten resignar sus ingresos inmediatos para facilitar la acumulación de las grandes empresas que quieren competir en el mercado mundial.

En tal sentido, la tradición nacional popular, con su apuesta a la supremacía de la política como espacio de conducción del proceso social, presenta más posibilidades para mostrarse como instancia sintetizadora. Claro está, este es un debate que tiene múltiples aristas, de las cuales resaltamos dos:

- Si bien es claro que solo un fuerte proceso de legitimación política podrá defender los cambios ante los sectores más poderosos del capital que ven afectados sus intereses, el proyecto de legitimación tiene costos. Más aún cuando la legitimación se sostiene en fuertes liderazgos carismáticos. Es obviamente imposible trazar a priori una relación óptima entre inversión/legitimación; este equilibrio es constantemente tensionado por la necesidad de sostener el poder del liderazgo gubernamental, por un lado, y los requerimientos de inversión para mantener la competitividad, por otro.

- Es necesario también poner nuevamente en discusión los alcances del concepto de autonomía del Estado. La autonomía del Estado -como bien señalan los desarrollistas- debe consolidar las capacidades internas de la burocracia (el Estado como administrador). Sin embargo, es necesario pensar los límites de esa autonomía, evitando que se convierta en aislamiento de la sociedad civil tanto como en sometimiento a ella. En

este último caso, la autonomía debe ser pensada frente a los actores poderosos de la sociedad civil, tanto respecto a lo que se conoce como *pretorianismo de masas* como a visiones clientelares y prebendarias.

La tensión entre ambas perspectivas también alcanza otros elementos, más directamente vinculados con el Estado y la administración pública.

Uno de sus puntos álgidos refiere a la tirantez entre el discurso político y el técnico. El lugar que se le asignaría a uno y otro en la formulación de las políticas sería una de las grandes diferencias entre el desarrollismo y el nacionalismo popular: mientras que los primeros enfatizan el perfil tecnocrático del agente estatal, los segundos destacan en todo constantemente la supremacía del momento político.

En ese marco debe interpretarse la conflictividad desatada en varios países entre cuadros profesionales y Gobierno. El caso más emblemático es el paro de la empresa estatal venezolana PDVSA, de 2002-2003, que tenía por objetivo desplazar al presidente Chávez -considerada la mayor huelga general en la historia latinoamericana- y en la que tuvieron importante participación directivos y expertos de la empresa. En otro registro, pero pivotando sobre los mismos actores, por esa misma época se desata una ríspida pugna entre el Gobierno del Uruguay y la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), a partir de la intención gubernamental de regular la carrera profesional de los empleados públicos. En algún sentido, también tuvo este cariz de *expertos enfrentados a la conducción política*, la rebelión policial “profesionalista” -devenida en golpe de Estado- de los policías de Ecuador en octubre de 2010.

En esta perspectiva, la tensión entre técnicos y políticos no es menor. Si bien toda política de Estado que pretenda continuarse en el tiempo debe tender hacia una burocracia profesionalizada sujeta al accionar racional, también es cierto que cuando esa mentalidad burocrática se impone a las decisiones políticas no solo la democracia pierde intensidad, sino que los procesos de cambio se ven limitados en su capacidad de legitimación. En sociedades con fuerte tradición de desestabilización por parte de sus elites económicas, esto se traduce en disminución de la sustentabilidad política.

La década neoliberal insistió reiteradamente en conceptos como gobernanza, participación y planeación participativa con el objetivo de que el Estado recabara y movilizara las diferentes potencialidades de los actores sociales. Este discurso, aunque formalmente se presentó como democratizador, terminó siendo funcional para que los actores más poderosos de la sociedad civil impusieran sus intereses. Es un importante tema de reflexión trazar los límites entre los intereses



particulares representados por los actores de la sociedad civil, la participación democrática y la autonomía estatal, sin por ello aislar a los administradores públicos y *policy makers* del entorno social.

### **Conclusión**

Existe un largo camino entre el consenso sobre los elementos descritos y la organización de un *corpus* de conocimiento sobre la cuestión estatal. En efecto, queda en pie la necesidad de una herramienta teórica que ayude a delinear una guía para trabajar cada tema específico y concreto en su problemática en el marco de este *regreso del Estado*.

Por otro lado, hay diferencias en la visión de los distintos actores políticos acerca de qué implica para Argentina este retorno. Así, mientras algunos postulan cambios de fondo frente a las políticas de ajuste estructural, otros propugnan cambios menores tendientes a adecuar el Estado a los nuevos formatos que se postulan desde las usinas del *establishment*.

Quienes sostienen esta última estrategia encuentran dificultades para superar el anclaje que tienen estas herramientas y teorías con la catástrofe socioeconómica de fines de los 90. Adicionalmente, se observa en ellos una suerte de perplejidad e irresolución -a la que no es ajena la crisis que se inicia en el 2008 en el mundo desarrollado- ya que las recomendaciones ortodoxas para los países periféricos en crisis -Grecia, Portugal, Irlanda, Bulgaria, Italia, España- generan resultados muy parecidos a los que sufrió la Argentina.

En cambio, aquellos que se propusieron reformular el sector público en clave latinoamericana y popular intentaron transformar una estructura estatal que, hasta el momento, había priorizado la atracción del capital extranjero y la valorización financiera como motores de la economía, relegando la política social a la función de asistir a los damnificados del ajuste. La propuesta emergente bosquejó una agenda basada en el fortalecimiento del Estado en múltiples campos, para lo cual se buscó fortalecer los ingresos fiscales incrementando los impuestos al sector agroexportador, al tiempo que se enfatizaba en el apoyo a la industria nacional, el empoderamiento de los sectores populares y la integración sudamericana.

Estos cambios en la orientación estatal no son escindibles de una verdadera *ola* regional de la que surgió un arco de gobiernos progresistas que se propusieron modificaciones de fondo en lo que habían sido las orientaciones de las políticas públicas en las últimas tres décadas.

Sin embargo, los cambios no han logrado sintetizarse en un cosmos conceptual que dé una respuesta al momento político que se vive. En efecto, la ola latinoamericana, a pesar de sus éxitos, ha tenido

Los cambios en la orientación estatal no son escindibles de una verdadera ola regional de la que surgió un arco de gobiernos progresistas. Sin embargo, los cambios no han logrado sintetizarse en un cosmos conceptual que dé respuesta al momento político que se vive.

dificultades para desplegar un conjunto ordenado y medianamente sistemático de ideas que refieran al papel que debe ocupar el Estado, la morfología de la administración pública y la forma de gestionar al sector público. En tal sentido, los intelectuales han ido por detrás de la política, que ha trabajado de forma pragmática para superar los diferentes escollos que enfrentó.

Transcurrido más de una década de experiencias progresistas en la región, es urgente un debate informado y riguroso, que sume los aportes de académicos y especialistas para comenzar a saldar esta deuda pendiente.

### Notas

(1) La expresión es de Felcman (2012).

(2) Los autores vienen trabajando sobre estos temas. Ver, por ejemplo, Laguado (2012 y 2013), Cao (2011 y 2012), Blutman y Cao (2012) y Espacio Carta Abierta (2012). En este trabajo se han tomado algunos razonamientos desarrollados en tales textos.

(3) Hay acuerdo entre los especialistas en el período que, con la llegada al Gobierno de Juan Domingo Perón, se inicia en Argentina una etapa de fuerte regulación estatal, en la que destacan la intervención de los mercados -especialmente el de trabajo-, la promoción de actividades industriales, así como la creación de numerosas empresas estatales y la inversión en infraestructura para dinamizar las actividades productivas. Entre muchos otros se puede consultar a Campione (2007).

(4) A grandes rasgos, este es el texto que se sigue para comentar en los párrafos subsiguientes las ideas desarrollistas (Prebisch, 1949).

(5) El más conocido teórico de esta postura fue Alfred Hirschman (ver, en particular, Hirschman, 1961).

(6) El período que describimos, si bien mostró la preeminencia de ideas desarrollistas, estuvo surcado por apasionados debates en donde se observa la influencia del modelo francés de fuerte impronta weberiana, el modelo promovido por universidades norteamericanas (que leían el desarrollismo en clave funcionalista y racionalizadora neoclásica) y el *dependentismo* que lo hacía desde el marxismo y el estructuralismo latinoamericano (una aproximación a la trayectoria de esta teoría puede verse en Dos Santos, 2003).

(7) En rigor, el discurso que apelaba a la *sociedad civil* era la contrapartida política del más duro discurso económico que apelaba al *individuo consumidor*.

(8) Inicialmente, la idea de Estado mínimo acompañó las llamadas *reformas de primera generación*. En ellas se articularon objetivos de reducción de los desequilibrios fiscales con aquellos dirigidos a lograr la reducción del tamaño del sector público y un cambio en la orientación de la intervención pública. En la práctica se dejaron de lado las funciones estatales relacionadas con la oferta de bienes universales o la regulación del mercado de trabajo, trocándose por otras amigables con los inversores y el capital financiero.

(9) Michael Mussa, durante diez años director del Departamento de Investigaciones del FMI, lo recuerda así: “después de superar exitosamente las tensiones de la crisis del Tequila, la Argentina pasó a ser considerada como una de las economías emergentes más exitosas. Sus políticas económicas eran elogiadas por doquier en la comunidad internacional oficial” (Mussa, 2002: 29).

(10) Desde los inicios del Gobierno de Menem hubo un ala política que postuló que las medidas de ajuste debían combinarse con otras de reconstrucción estatal. En este afán, ocasionalmente, lograron algunos éxitos parciales, tales como la aprobación de un nuevo escalafón general (el “Sistema Nacional de la Profesión Administrativa”, SINAPA, Decreto N° 993/91), la puesta en vigencia del Convenio Colectivo del Sector Público (Ley N° 24.185) y la Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público (Ley N° 24.156).

(11) La diferenciación entre ambas vertientes no remite a una supuesta contradicción entre los políticos con unos técnicos ajenos al quehacer político, sino a la manera de presentarse los actores en el discurso público.

(12) Una crónica de la génesis y el frustrado despliegue de la segunda ola de reformas puede verse en Bozzo y López (1999).

(13) En torno al Plan Fénix se reunió una serie de investigadores de la Universidad de Buenos Aires. Sus enfoques en relación con las diferentes dimensiones de la realidad argentina (economía, Estado, sector externo, salud, educación, etc.) pueden verse en las publicaciones del Plan “Voces del Fénix” (disponibles en <http://www.vocesenelfenix.com>).

(14) La Resolución N° 125 sancionaba un incremento en los impuestos a las exportaciones de soja y girasol y establecía un sistema de tributo móvil de acuerdo al precio internacional de estos productos. Como respuesta a la medida se produjo una fuerte movilización de las patronales agropecuarias, que contó con apoyo de sectores urbanos, jaqueando al Gobierno. Aunque el Poder Ejecutivo aceptó la derogación parlamentaria de la iniciativa, su respuesta se dio en el plano político con un llamado, especialmente a los jóvenes, a intensificar la militancia política.

(15) Quienes critican este tipo de políticas sostienen que generan un efecto bola de nieve sobre el gasto que más tarde o más temprano es imposible de controlar (y financiar). Un análisis sobre los desafíos que enfrenta el sistema previsional argentino puede verse en Cetrángolo y Grushka (2004).

(16) Desde aquí hasta el final del acápite, nos basamos en Cao (2011).

(17) Son muchas las connotaciones peyorativas del término populismo. No tenemos espacio aquí para tratarlas; nuestra perspectiva remite a dos clásicos trabajos sobre el tema: Vilas (1994) y Laclau (2005).

## Bibliografía

- Apter, David (1972), *Política de la modernización*, Buenos Aires, Paidós.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de*

- la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial.
- Basualdo, Eduardo (2006), *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Beltrán, Gastón (2011), “Las paradojas de la acción económica: las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales”, en *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*, Alfredo Pucciarelli (coord.), Buenos Aires, Siglo XXI.
- Blutman, Gustavo y Cao, Horacio (comps.) (2012), “Continuidades y rupturas en las ideas sobre reforma y modernización del Estado”, en *Revista Aportes*, N° 30, diciembre, pp. 15-43.
- Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- Bozzo, Cristina y López, Beatriz (1999), “Crónica de un fracaso anunciado: la segunda reforma del Estado en Argentina”, en *Revista Convergencia*, Vol. 6 N° 19, mayo-agosto, pp. 31-53.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2007), “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 210, julio-agosto, pp. 110-125.
- Burki, Shahid y Perry, Guillermo (1998), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, World Bank.
- Campione, Daniel (2007), *Orígenes estatales del peronismo*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Cao, Horacio (2011), “Cuatro tesis acerca de una gestión pública nacional y popular”, en *Realidad Económica*, N° 260, pp. 123-134.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Políticas públicas para el desarrollo provincial”, en *Voces en el Fénix*, N° 17, pp. 34-41, [http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/Voces%20N.17%20baja.pdf](http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces%20N.17%20baja.pdf), 10-02-2014.
- CENDA (2010), “La macroeconomía después de la convertibilidad”, en *CENDA: la anatomía de un nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino; Cara o Ceca.
- Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2004), *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, Santiago, CEPAL, <http://books.google.com.ar/books?hl=es&lr=&id=8CPMTq8ecWMC&oi=fnd&pg=PA7&dq=COSTOS+DEL+SISTEMA+PREVISIONAL&ots=C2KT0Pwxmo&sig=szrjmvcDrDPFzpt0vXQBUMnNQXs#v=onepage&q=COST>

- OS%20DEL%20SISTEMA%20PREVISIONAL&f=false, 15-08-2014.
- Dos Santos, Theotonio (2003), *La teoría de la dependencia: balance y perspectivas*, Buenos Aires, Plaza Janes.
- Espacio Carta Abierta (2012), Documento de la Comisión “Estado y Administración Pública”, <http://comisiones.tadoca.wordpress.com>, 31-07-2013.
- Felcman, Isidoro (2012), “La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del ‘big bang’ paradigmático”, en *Revista Aportes*, N° 30, diciembre, pp. 87-98.
- Ferrer, Aldo (2010), La nueva economía, <http://pea-unc.blogspot.com.ar/2010/12/la-nueva-economia-por-aldo-ferrer.html>, 23/07/2013.
- \_\_\_\_\_ (2013), “Aliviar la restricción externa”, en *Diario Página 12*, jueves 26 de septiembre, Buenos Aires.
- García Canclini, Néstor (1995), *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo.
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jozami, Eduardo (2004), *Final sin gloria*, Buenos Aires, Biblos.
- Laclau, Ernesto (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laguado Duca, Arturo (2011), *La construcción de la cuestión social: el desarrollismo postperonista*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Desarrollismo y neodesarrollismo”, en *Revista Aportes*, N° 30, diciembre, pp. 69-86.
- \_\_\_\_\_ (2013), “El retorno del desarrollismo”, en *Revista Más Poder Local: Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno. Miradas desde Argentina*, N° 16, mayo, pp. 6-16, <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/138-F5197d6271381368905255-articulo-1.pdf>, 10-02-2014.
- Leiva Lavalle, Jorge (2010), *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*, Brasilia, CEPAL, IPEA.
- Lewis, Arthur (1954), “El desarrollo económico con oferta ilimitada de factores”, en *La economía del subdesarrollo*, A. N. Agarwala y S. P. Singh (eds.), Madrid, Tecnos.
- Llach, Juan (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel Sociedad Económica.
- Lozano González, Corazón Raquel (2009), “Institucionalismo, gobernanza y participación de la sociedad civil”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, N° 72, enero-abril,

- pp. 37-62, [http://www.academia.edu/971377/Institucionalismo\\_Gobernanza\\_y\\_participacion\\_de\\_la\\_Sociedad\\_civil](http://www.academia.edu/971377/Institucionalismo_Gobernanza_y_participacion_de_la_Sociedad_civil), 24-04-2014.
- Márquez, Viviane y Godau, Rainer (1984), "Burocracia y políticas públicas: perspectiva desde América Latina", en *Teoría de la burocracia estatal*, Oscar Oszlak (comp.), Buenos Aires, Paidós.
- Mussa, Michael (2002), *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires, Planeta.
- Nicoletti, María José (2008), "Conflictos políticos, agencias estatales e implementación de políticas: una aproximación al problema de la racionalización del Estado propuesta por el gobierno de Frondizi", documento presentado en las V Jornadas Naciones Espacio, Memoria e Identidad, 8 al 10 de octubre, Rosario, Argentina, <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/nicoletti.pdf>.
- Prats i Catalá, Joan (1998), "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública", en *Colección de documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, Barcelona, Biblioteca Ideas.
- Prebisch, Raúl (1949), *El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago, CEPAL.
- Schorr, Martín; Manzanelli, Pablo; y Basualdo, Eduardo (2012), "Régimen económico y cúpula empresarial en la posconvertibilidad", en *Revista Realidad Económica*, N° 265, enero-febrero, pp. 7-37.
- Thwaites Rey, Mabel (2010), "Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?", en *OSAL*, Vol. 11 N° 27, pp. 19-43, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal27/05Thwaites.pdf>, 2-04-2014.
- Vargas Llosa, Mario (1994), "Elogio de la dama de hierro", en *Desafíos a la libertad*, Mario Vargas Llosa, Buenos Aires, Santillana.
- Vilas, Carlos (1994), *La democratización fundamental: el populismo en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- \_\_\_\_\_ (2009), "El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno", en *Estado y Administración Pública*, Guillermo Schweinheim (coord.), Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform?", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, J. Williamson (ed.), Washington, Institute for International Economics.