

## **Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina**

*Dr. Horacio Cao y Dr. Arturo Laguado*

El Estado post 2003: una centralidad todavía poco definida

La generalización del ajuste estructural en América Latina durante la década de los '90 culminó con una extendida crisis de gobernabilidad que arrastró con ella a varios de los gobiernos que la habían impulsado. La salida tuvo facetas diferentes en los distintos países latinoamericanos: en algunos casos se produjeron reformas menores al modelo neoliberal, en otros éste se endureció hacia modalidades más autoritarias y, en la mayoría, se produjo una profunda sacudida de toda la estructura social. En todos los casos, el real alcance de esos cambios y su valoración, es objeto de profunda controversia. Al menos un acuerdo une a tirios y troyanos: es la hora del retorno del Estado, aunque las estrategias relacionadas con ese regreso, estén aún en discusión.

¿Cuáles fueron las ideas que orientaron ese retorno del Estado en América Latina y, particularmente, en Argentina? Si bien los distintos gobernantes pertenecientes a lo que podríamos 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. Esta comparación es una deuda pendiente de los académicos, aunque algunos rasgos comunes se pueden destacar: el énfasis en la recuperación simbólica y material del Estado como garante de los procesos de inclusión social y política, la renovada capacidad de regulación de los mercados, políticas industrialistas, junto con una marcada vocación latinoamericanista y manifiesta independencia de los centros de poder mundiales.

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 a la recobrada centralidad que le cabría al Estado en el siglo XXI (cfr. Bresser Pereyra (2007), Aldo Ferrer (2010) y, en general, los economistas agrupados en el Plan Fénix). A partir de entonces, el nuevo desarrollismo se postuló como una alternativa para que los países más avanzados del subcontinente recuperen el tiempo perdido en la carrera del desarrollo que, igual que en los años '50 y '60, es leído en clave de despliegue de la industria, aunque aggiornado a los tiempos de la mundialización. En un análisis esquemático, se pueden encontrar varios ejes en que el nuevo desarrollismo retoma las concepciones de su antecesor: centralidad de la intervención estatal en la regulación y la inversión económica y social, fortalecimiento del Estado como aparato, ocupación del sector público de espacios que tradicionalmente debería ocupar una burguesía nacional, 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 pero, 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.

Un cambio de fondo es mediatizar la centralidad de la estrategia sustitutiva. En su lugar, y siguiendo un camino en cierto sentido paralelo al que desplegaron 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.

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.

### Después de la tormenta

Cuando los defensores del neodesarrollismo comenzaron a bosquejar su modelo, tuvieron especialmente en cuenta la experiencia de reconstrucción argentina posterior al derrumbe parcial del Estado ocurrido en el 2001, y la rápida recuperación que se dio durante el gobierno de Néstor Kirchner. En varios aspectos, haber elegido este ejemplo no fue desatinado, en particular, en lo que se refiere a las herramientas de intervención usadas por el gobierno que asumió en 2003.

En línea con lo que venimos diciendo, 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).

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

Este nuevo momento industrializador no está separado de la procura de alta inversión privada y del incremento de la exportación industrial. Por ejemplo, el recientemente diseñado Plan Estratégico Industrial 2020 del Ministerio de Industria, tiene como objetivo fortalecer sectores de la industria nacional dedicados a la exportación. En similar dirección se mueve el Proyecto de Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos -PROARGEX-, iniciativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y del Banco Interamericano de Desarrollo.

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 mucha 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 fue un tipo de cambio competitivo –un eufemismo para decir, subvaluado-, al menos hasta que las presiones inflacionarias presentes desde 2008, relativizaron esta situación. La injerencia en el tipo de cambio estuvo acompañada de una importante intervención estatal. El Estado retomó su papel de agente activo en la inversión pero con una estrategia mixta respecto a la propiedad de las empresas. En algunos casos el control fue reasumido totalmente por el sector público, en otro –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. Es bueno remarcar que, más allá de las justificaciones que se dieron en cada caso, el Estado sólo recuperó empresas que presentaban graves deficiencias de gestión y luego de dar muchas oportunidades de mejora. Puede decirse que se nacionalizaron las empresas casi contra la voluntad política del gobierno, cuando el deterioro amenazaba el esquema económico y político por el menoscabo de la imagen ante los pésimos servicios, por el impacto sobre la capacidad adquisitiva del salario o sobre la balanza de pagos (caso YPF).

Las reestatizaciones se complementaron con un incremento sustancial de la intervención económica siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización. Estos instrumentos económicos fueron acompañados, asimismo, por el impulso a otro sector caro al discurso industrializador: el de la ciencia y la tecnología.

### La vertiente nacional y popular

La otra matriz del modelo de recuperación del Estado iniciado con posteridad a la crisis del 2001 es de raigambre nacional popular<sup>1</sup>. El punto de vista Nacional Popular tiene una perspectiva situada desde el punto de vista histórico y geográfico. Hace centro en nuestro país como parte de una nación en construcción -América latina- cuyo proceso histórico puede leerse en clave de alcanzar su plena autonomía y de superar los desequilibrios de su estructura social. Se trata de un espacio que la visión nacional y popular asume como en desarrollo, con marcados desequilibrios políticos, económicos y sociales: asimetría entre el poder regulador del sector público y los segmentos más concentrados de la economía, agudas desigualdades territoriales, funcionamiento restringido de su institucionalidad (para las formas y estándares canonizados por el establishment), bolsones de marginalidad social, sobredimensión del poder relativo de

---

<sup>1</sup> La perspectiva “Nacional y Popular” está compuesta por un corpus de valores, abordajes, conocimiento, relatos no totalmente estructurados, en parte porque siempre fue un saber plebeyo, que no tuvo como una de sus prioridades alcanzar un estatus filosófico o científico reconocido por los espacios institucionales del establishment. A los fines de facilitar la comprensión del escrito, digamos que cuando hablamos de lo “Nacional y Popular” estamos pensando en los vectores emancipadores presentes en los gobiernos de Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Kirchner-Fernández en la Argentina, entre otros. Un análisis al respecto, elaborado alrededor de las definiciones de populismo, puede verse en los trabajos de Ernesto Laclau (en especial, “La Razón Populista”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005).

fracciones del capital internacionalizadas, debilidad de los encadenamientos productivos, etc. La situación periférica y la dinámica del capitalismo mundial, como así también las tensiones que se generan en su propio territorio, alimentan tendencias hacia la reproducción de estos desequilibrios.

A partir de este diagnóstico, no es difícil colegir cuál es, para el enfoque Nacional-Popular, el objetivo último de la actividad política en general y de la acción del Estado y la Administración Pública en particular: salir de la situación de subdesarrollo. Esta voluntad de cambio y transformación tienen un sentido definido por dos estrategias centrales: a) Procesos de modernización y desarrollo socioeconómico, que permitan otro tipo de dinámica interna y de relación con el mundo; y b) Acciones tendientes a superar los desequilibrios sociales, con especial énfasis en la tarea de operar sobre los bolsones de pobreza y marginalidad como así también de reducir los desniveles en la asignación del ingreso. Estos dos objetivos se consideran estrechamente relacionados: sólo una sociedad que haya superado sus desequilibrios sociales puede desarrollarse; sólo a través del desarrollo pueden superarse los desequilibrios sociales.

La centralidad que tiene el significativo justicia social en esta tradición, explica que las normas distributivas promulgadas con posterioridad al 2003 trasciendan con mucho la generación de bienes sociales propuesta por el desarrollismo.

En un crescendo sostenido –que se aceleró en 2008, cuando el gobierno sufrió el rechazo de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción (retenciones móviles a los productos agropecuarios)- los programas y la legislación dirigida a operar sobre la cuestión social no dejó de desplegarse. La agenda redistributiva es amplia: 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 que quedó plasmado en el SIPA 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. Es tema de discusión hasta qué punto mecanismos como éste pueden tornarse en un freno para el crecimiento económico. Igual situación se discute para establecer limitaciones de este universalismo a sectores como salud y educación.

También es interesante analizar lo ocurrido en la esfera de la gestión estatal. En este rubro, la década puede mostrar algunos resultados trascendentes. Es que, como no podía ser de otra manera, en todos los programas que se han desarrollado con éxito hay por detrás 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 RENAPER, el desarrollo de la industria satelital por parte del INVAP, la puesta en marcha de la feria tecnológica Tecnópolis, por citar sólo algunos.

Por otro lado, en buena parte del resto del Estado, la realización de inversiones en infraestructura largamente retrasadas, y el incremento del gasto corriente –p.e. mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso– han permitido que el sector público muestre un rendimiento y cobertura superior al que se observó durante los '90. Sin embargo, todavía no está del todo resuelto el desafío de implementar estrategias más sofisticadas, eficaces y abiertas al control e información de la población.

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 los resultados finales a los que estas llegan: 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 una situación peculiar. Si en lo político, más allá de las complejidades de la hora, no se considera necesaria una ruptura similar a la de 2003 - sino que se trata de seguir siendo parte de la “ola” latinoamericana- en el ámbito de las políticas públicas se requiere mucho más que reacomodamientos epidérmicos: se ve cada vez más necesario lanzar una transformación en el modo y la intensidad de la intervención estatal. Esto ha generado un intenso debate del que es parte el presente trabajo.

Acá vale citar uno de los principales puntos de tensión entre el desarrollismo y neodesarrollismo con la ola latinoamericana: el perfil tecnocrático de estos, frente a gobiernos que se proponen en todo momento marcar la supremacía del momento político. En este sentido, no debe perderse de vista 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 -considerada la mayor huelga general de la historia de latinoamericana y que tenía por objetivo desplazar al presidente de Venezuela- en la que tuvieron participación principalísima directivos y expertos de la empresa. En otro registro, pero pivoteando 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.

¿Qué hay de nuevo en la política?

Como creemos haber demostrado, el proceso iniciado en la Argentina en 2003 remite, en muchos casos, a los instrumentos pergeñados por el desarrollismo. Sin embargo, también creemos que los gobiernos progresistas post-consenso de Washington van más allá de estas propuestas. Además, están obligados a hacerlo, si no quieren caer en la misma fragilidad política que truncó los procesos de desarrollo de mitad del siglo XX (Laguado Duca, 2013a).

Es en este campo donde las postulaciones del nuevo desarrollismo muestran su mayor debilidad. Para estos autores, la política tiene como misión construir el consenso entre empresarios productivos, trabajadores, técnicos de gobierno y clases medias profesionales, con el fin de construir esa alianza policlasista que transformaría a la nación (Bresser Pereyra, 2007). Esa alianza sería el soporte de legitimidad para que el país se inserte exitosamente en la competencia entre Estados nacionales que

necesariamente implica la globalización. El pacto policlasista –dirigido por el Estado– debería limar los conflictos de intereses y permitir que las empresas nacionales bandera conquistaran el mercado transnacional. Es decir, la burguesía nacional como representante de los intereses industrializadores de la nación.

Los primeros años del gobierno kirchnerista jugaron la carta de la burguesía nacional – p. e. el fracasado intento de transferir el control de YPF a capitales de origen argentino– sin mucho éxito. Fracaso esperable, pues como han destacado varios analistas, la concentración empresarial se mantiene en unas pocas compañías líderes con mínimas variaciones desde comienzo 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. 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.

Por tanto, aunque el desarrollismo puede ser visto como una perspectiva general para el proceso de reindustrialización que permite incorporar todo un bagaje de conocimiento e instrumentos acopiado en los últimos cincuenta años que, entre otras cosas, mitiga su enfoque economicista, a este modelo se le hacen las siguientes, cruciales, objeciones:

- Una crítica a la visión instrumental de la política, entendida como espacio cuya función es la de reunir poder para que los técnicos puedan desplegar las políticas públicas hacia el desarrollo. En su lugar, se apuesta a la supremacía de la política como espacio de conducción de todo el proceso social.
- Una revisión del papel de la planificación centralizada como instrumento para hacer funcionar la sociedad como un mecanismo de relojería. En general, puede decirse que hay menores expectativas en la capacidad de previsión y transformación de la sociedad por parte de las políticas públicas. Esto implica también el reconocimiento de una sociedad compleja, con la que se establecen lazos variados –no solamente de ordenamiento y disciplina a partir del plan nacional– sino también espacios de seducción y participación, ya que se reconoce en ella al motor del proceso de transformación.
- Un mayor cuidado de los equilibrios fiscales, la inflación y las cuentas externas. Se ha aprendido la lección, estos elementos fueron el talón de Aquiles en los procesos del pasado, y hoy se les presta mayor atención.

Así y todo, la recuperación crítica de algunos instrumentos desarrollistas –fuerte rol del Estado como asignador de recursos, apoyo a la industria nacional, incentivos a la inversión en I+D, entre otros– si bien ha funcionado ante los grandes desafíos de la primera década del siglo XXI, no constituye en sí mismo un proyecto coherente de transformación del Estado.

Quedan aún varios puntos de tensión que merecen el esfuerzo coordinado de intelectuales y dirigentes políticos. Entre ellos se pueden mencionar algunos que arrastran ya cierta antigüedad y que plantean, inclusive, cierto nivel de contradicción entre ellos:

- La tensión entre lo técnico y lo político. 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 sólo la democracia pierde intensidad, si no 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.
- 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 éste último caso, la autonomía debe ser pensada frente a los actores poderosos de la sociedad civil, tanto como a lo que se conoce como pretorianismo de masas, como a visiones clientelares y prebendarias.
- 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.
- *Last but not least*, la historia argentina y latinoamericana ha mostrado que el énfasis técnico de los proyectos desarrollistas –producto de la desconfianza de la supuesta irracionalidad de las demandas populares- originó una debilidad política que más temprano que tarde desembocó en un abrupto fin de ese proyecto. Actualmente es claro que sólo un fuerte proceso de legitimación política, podrá defender el proceso de cambio ante los sectores más poderosos del capital que ven afectados sus intereses. Para decirlo de forma directa: se trata de domesticar al capital por la vía de la movilización social. Todo proyecto de legitimación tiene costos. Es obviamente imposible trazar a priori una relación óptima entre inversión/legitimación. Pero, no por eso, la tensión entre lógica técnica/lógica política deja de ser un problema a ser repensado en la circunstancia actual.

Con respecto a la matriz nacional y popular, el objetivo último de la actividad política en general y de la acción del Estado y la Administración Pública en particular es salir de la situación de subdesarrollo. Tal como hemos visto, la visión nacional popular sostiene que los elementos que configuran el desarrollo -creación de más riqueza acompañada de nuevos y más complejos roles sociales, incorporación de tecnología, distribución de riqueza, entre otros- no surgen sin más del automatismo de mercado, sino que precisan de una serie de acciones dirigidas y conscientes que involucran al Estado y la Administración Pública.

Hacia la construcción de un nuevo patrón de gestión pública nacional y popular

Ahora bien, ¿cómo desempeña el sector público ese papel crucial? Para ello, se identifican cuatro segmentos que parecen marcar los hitos centrales de esta propuesta política en el tema que nos ocupa.

En primer lugar, las propuestas del espacio nacional popular en general se han planteado trabajar sobre la experiencia concreta y han hecho la crítica de recetas que, originadas generalmente más allá de nuestras fronteras, eran aceptadas casi como fórmula mágica. Así, la visión nacional y popular, con su énfasis en el desarrollo endógeno y su confianza en las fuerzas propias, tiene una mayor posibilidad de esquivar la trampa de los que quedan cegados por la teoría en boga recién desembarcada de Francia, Estados Unidos o cualquier otro polo de endiosamiento exterior.

En segundo lugar, la posición nacional y popular sostiene que los desequilibrios económico-sociales de la sociedad subdesarrollada sólo pueden superarse a partir del accionar del Estado. En esta línea, se piensa en una intervención que no sea neutra (en rigor de verdad nunca lo es), sino más bien constructiva - regeneradora, que cree condiciones materiales para la superación del desequilibrio en cuestión a la vez que reformula el escenario político social que lo genera. El Estado es una herramienta vital para superar desequilibrios que reproduce el subdesarrollo. Es más, tal vez las jornadas más distinguidas de las administraciones Nacionales y Populares han sido aquellas en las que se han creado / potenciado / re estructurado actores sociales Populares. En síntesis, para la vertiente en cuestión, el nivel de intervención es una variable dependiente de los objetivos y de la correlación de fuerzas: se interviene cuando se busca cambiar un escenario político en un ámbito relevante y tal cambio no involucra recursos que tendrían mayor productividad en otro terreno.

Las experiencias históricas de gobiernos de signo Nacional y Popular muestran una predisposición hacia el incremento del poder del Estado en términos de su capacidad para incidir sobre la marcha de los asuntos de la sociedad. Por esto, y en tercer lugar, la concentración del poder tiene su vértice en el gabinete del Poder Ejecutivo -donde hay una tendencia hacia gabinetes más compactos- y trata de llegar a todos los órdenes del Estado: las oficinas de la Administración Pública actúan más cercanas a las direcciones políticas, la articulación con el poder legislativo busca una coordinación más estrecha, las descentralizaciones -del Banco Central, de empresas públicas o de organismos del Estado- son vistas como espacios donde se puede obstaculizar la capacidad operativa o de planificación del poder centralizado. Esta situación es consistente con el lugar del Estado en el programa nacional popular: un instrumento potente al servicio de la construcción de una nueva sociedad. En este sentido, las instancias que lo limitaban eran vistas (y así muchas veces ocurrió) como espacios donde podían agruparse los actores opositores al proyecto popular.

Un elemento especial de estos procesos de aglutinación de poder estatal se encuentra en el caso de la organización federal del Estado y la consecuente articulación de los tres ámbitos que prevé la organización institucional argentina: Nación, Provincias y Municipios. En este punto, es necesario subrayar que en la idea de reconstituir redes en donde los sectores populares se expresen políticamente, ha ganado importancia la dimensión territorial de la construcción política. En esta dimensión se unen la multiplicidad de elementos en que ha quedado fragmentada la sociedad a partir del ajuste estructural, impulsa una impronta descentralizadora sobre el accionar del Estado.

En la Argentina existe otro elemento que ha hecho revalorar la cuestión federal en la perspectiva nacional y popular: la construcción de un patrón territorial de multipolaridad regional. En nuestro país, a partir de la Organización Nacional, la Pampa

Húmeda en general y Buenos Aires en particular fueron los ejes del desarrollo productivo; romper con esta centralidad territorial precisa de grados de autonomía regional en la estructura político administrativa. La idea nacional popular ha convergido con esta cuestión al preguntarse cómo las instancias provinciales y municipales sirven para estructurar al sujeto popular, de qué forma se encuentra un lugar para todos los actores regionales en el proceso de despliegue del proyecto nacional.

En cuarto y último lugar, el Estado y la Administración Pública resumen y expresan la discontinuidad y fragmentación social del subdesarrollo. Frente a ella, un gobierno que exprese la ideología nacional popular, y que por lo tanto se plantee transformar este escenario, buscará extremar la autonomía relativa de las instituciones estatales a los fines de que éstas puedan operar sobre las causas estructurales del atraso. Para ello construirá alianzas con actores sociales, las que deben dar el piso de gobernabilidad y gobernanza que permitirá el despliegue de políticas públicas en tal sentido.

En este punto, ¿quiénes son los actores sociales que sostendrán la construcción estatal?

En primer lugar, las organizaciones populares en general, aquellas que marcan la dinámica más importante de todo el proceso político. Dentro de los actores populares, párrafo aparte merece el caso de las organizaciones de empleados públicos. En el tema que nos ocupa ellos son un elemento central de la implantación del nuevo modelo de gestión pública, ya que sus intereses están en consonancia con los del gobierno nacional popular, al menos en lo que hace al mayor poder para el Estado. El otro actor que sostendrá la construcción estatal estará formado por aquellos sectores productivos que, actuación del Estado mediante, serán el germen de una nueva lógica en el funcionamiento de la economía. En resumen: los actores populares son los interlocutores privilegiados del Sector Público y una alianza de tipo desarrollista da el soporte clave al despliegue de las políticas públicas.

Para culminar este apartado, es menester resaltar que la preeminencia de lo político señalada, no implica desmerecer la importancia de la esfera administrativa, de lo que vulgarmente se conoce como “ámbito técnico”. Si bien subordinadas a las definiciones más generales de gestión pública, el ámbito administrativo es un espacio de ineludible importancia a la hora de pensar en la acción del Estado. En este sentido, más allá de la relevancia de la eficiencia, el quid de la cuestión estriba en la eficacia. Concretamente, en establecer cuál es la Administración Pública necesaria para alcanzar los objetivos básicos del programa nacional y popular. Nótese lo abarcador que tiene que ser el concepto para que sea pertinente para el conjunto y cada uno de los grandes sistemas de gestión (regulación económica, promoción del desarrollo, salud, educación, defensa y seguridad, obra pública, acción social, etc.) y de los diferentes ámbitos de actuación de la Administración Pública (Nación, provincias y municipios / Ejecutivo, Legislativo y Judicial / administración centralizada, descentralizada, autárquica, empresas públicas, etc.).

Para abordar ese conjunto tan heterogéneo, se sugieren dos ideas cardinales que, como es fácil de percibir, tienen entre sí múltiples puntos de contacto y tensión: 1) Realizar la construcción político-organizacional en función de los factores críticos de cada sector, lo que puede asimilarse a la llamada administración por contingencia; y 2) Establecer formas de coordinación entre las partes como forma de edificar la necesaria consistencia e integralidad en la respuesta estatal.

Los abordajes desde la contingencia consideran que no existe un tipo ideal de organización para todas las circunstancias. Por el contrario, se asume que la estructura organizacional y el sistema administrativo dependen (son contingentes) de los objetivos

que se busquen, la morfología contextual, la distribución del poder en esa área de la Administración Pública, del tipo de tarea, tamaño y tecnología que se utilice. Puede observarse que esta visión se articula de forma virtuosa con la idea de supremacía de la política: desde ella se debe decidir en cada caso cuál y cómo es la intervención necesaria. Por consiguiente, cada unidad tiene un recorrido histórico en donde ha sabido forjar una respuesta que puede ser mejor o peor de acuerdo a los objetivos que se tengan; no hay un algoritmo que pueda ser aplicado a priori a un sistema o circuito y que nos diga si éste necesita ser cambiado o no y cuál es el mejor camino hacia los objetivos planteados. En esta perspectiva cómo se gestiona es una variable dependiente de los objetivos y de la correlación de fuerza que hay en ese ámbito.

La administración por contingencia, precisa ineludiblemente de un segundo momento dado por: a) la integralidad como objetivo: la sociedad es una y debe ser tratada de todos los aspectos con una direccionalidad lo más clara posible aunque –como vimos en el punto anterior- atendiendo a los tiempos y heterogeneidad de actores sociales e institucionales involucrados; y b) la coordinación como medio: formas de actuar que hagan que las diferentes unidades redefinen sus fines y mecánicas de trabajo “locales” en pos de articular su accionar tras los objetivos estratégicos del Estado.

La administración que surja de cada contingencia debe prever un modo de articulación con el Estado como un todo ya que si no se corre el riesgo de que la administración pública sea un archipiélago de acciones inconexas o, peor aún, que se neutralizan entre sí. Este requisito se hace acuciante en los casos de una política pública con espacios compartidos; por ejemplo, en el tema seguridad, en donde las áreas de represión del delito y de acción social deben trabajar en forma conjunta para que una no inutilice la otra. En estos casos, cuando los ámbitos de articulación son débiles, se corre el riesgo de necesitar crecientes porciones de poder político para evitar una exacerbada puja de unidades por imponer su perspectiva. Por su parte, la coordinación es el lugar, además en donde se puede hacer una evaluación general de la marcha de las políticas públicas y su correspondiente control, como así también construir los dispositivos de planificación.

## Conclusión

Existe un largo camino entre el consenso sobre los elementos que hemos venido describiendo 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 al primer plano.

Sin embargo, hay diferencias en la visión de los distintos actores políticos acerca de qué implica en nuestro país 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 establecimiento. 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.

Por otro lado, quienes plantearon cambios de fondo, se propusieron reformular el sector público en clave latinoamericana y popular. De esta forma, transformaron una estructura estatal dirigida a apoyar la valorización financiera, a seducir al capital para que se instale en el país y a desplegar políticas asistencialistas para amortiguar el costo social del ajuste estructural, por otra que modificó la ecuación fiscal con las retenciones a las exportaciones, tendió a empoderar a los sectores populares y se dedicó a apoyar la producción industrial nacional y la integración sudamericana.

Estos cambios en la orientación estatal son inescindibles de una verdadera ola regional que generó cambios en lo que había sido la direccionalidad 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 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, superando 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.

## Bibliografía

Bresser Pererya, Luiz Carlos (2007). "Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo" En Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas, Venezuela

Cao, Horacio (2011) "Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular", publicado en Realidad Económica No 260 - IADE – Buenos Aires, Argentina

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (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 periodo 2002-2010" Ediciones cara o ceca. Buenos Aires, Argentina

Ferrer, Aldo (2013). "Aliviar la restricción externa", Diario Página 12, jueves 26 - Buenos Aires, Argentina

Laguado Duca, Arturo (2013) "Desarrollismo y neodesarrollismo" en Revista Aportes N° 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales - Buenos Aires, Argentina

Laguado Duca, Arturo (2013a) “El retorno del desarrollismo” en Revista Más Poder Local; Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno. Fundación Ortega-Marañón - Mayo, N° 16 - Madrid, España [www.maspoderlocal.es](http://www.maspoderlocal.es)

Schorr, Martín; Manzanelli, Pablo y Basualdo, Eduardo (2012). “Régimen Económico y cúpula empresarial en la posconvertibilidad”. Revista Realidad Económica. N° 264 - IADE - Buenos Aires, Argentina

Thwaites Rey, Mabel (2010) “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en OSAL Año XI, N° 27, CLACSO, Buenos Aires, Argentina