

Pensamiento estatal y de la administración pública desde una perspectiva latinoamericana

**Horacio Cao
Arturo Laguado**

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 del 2001 en la Argentina. Una compilación que requirió colaboraciones de varios de los investigadores más prestigiosos del país (Blutman y Cao, 2013), muestra que han perdido vigor tanto las perspectivas hegemónicas durante los '90 como las ideas previas a la preminencia del ajuste estructural.

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

Vista esta situación, en el presente trabajo vamos a describir 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 Nestor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En éste último caso, se trata de primeras aproximaciones ya que sobre este período no hay una conceptualización consolidada en el mundo académico, el de las fuerzas políticas o de la administración pública².

En esta descripción trataremos de dejar de lado la casuística para centrarnos en los ámbitos más generales de lo que fue la visión del rol del Estado en la sociedad y cómo, de ese rol, se derivaban modelos de gestión de la administración pública. Remarcamos que, más allá de alguna referencia a medidas concretas, queremos describir las distintas visiones que sobre la cuestión hubo en cada etapa, aunque, claro está, éstas estuvieron permeada por las respectivas coyunturas.

1. La perspectiva desarrollista

Con la crisis de 1930, el libre mercado comienza a ser cuestionado en toda América Latina. 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.

La matriz de ampliación de la intervención estatal tuvo diferentes etapas y características. Aquí describiremos el período desarrollista, cuyo momento fundante suele situarse en la ponencia presentada por Raúl Prebisch en la Conferencia de La Habana de 1949³.

¹ La expresión es de Felcman (2013).

² Los autores vienen trabajando sobre estos temas. Ver por ejemplo Laguado (2013 y 2013a), Cao (2011), Blutman y Cao (2013) y Espacio Carta Abierta (2012). En el presente escrito tomamos algunos razonamientos desarrollados en estos textos.

³ A grandes rasgos, este es el texto que se sigue para comentar en los párrafos subsiguientes las ideas desarrollistas (Prebisch, 1949).

El desarrollismo -como modo de regulación y perspectiva económica y social - fue preponderante en América Latina desde mediados de la década de 1950 hasta la crisis que se inicia con la suba vertical del precio del petróleo en 1973. En su difusión, le cupo un papel crucial a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que se abocó al estudio de la situación económica de la región desde una perspectiva no ortodoxa.

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, patriótica- en aquellos países y regiones en donde habían sobrevivido regímenes oligárquicos.

En ese marco, se postulaba que sólo 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 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; 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 de la productividad industrial no se traducían en un acceso más barato a las importaciones que recibía la región.

Todo diagnóstico lleva implícito una solución. En este caso, ésta vendría a partir de:

- una importante actividad reguladora del Estado, tendiente a inducir la industrialización,
- 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 en el mercado mundial a la industria local.

Un tema muy discutido en derredor del desarrollo fue el de las etapas. El debate estuvo relacionado con una conclusión obvia: la sustitución de importaciones surgida de la crisis del '29 se estaba agotando. En este escenario, tuvo amplia recepción un trabajo que concebía al desarrollo como un proceso que pasaba por cinco etapas que iban desde la sociedad tradicional hasta el consumo a gran escala. En esta ordenada teleología, para la región tenían crucial importancia dos de ellas: la de transición, que fijaba las condiciones previas para “el despegue económico”, y el despegue (*take off*) propiamente dicho que, a grandes rasgos, consistía en un crecimiento industrial acompañado de un desplazamiento de la población campesina hacia actividades fabriles (Rostow, 1963).

Más allá de sus críticas a este modelo, la CEPAL adecuó la idea de las etapas a la situación latinoamericana, enfatizando la tarea que le cabía al Estado. De esta forma, había una etapa sustitutiva que iniciaba hacia 1930 y que implicaba un incremento sustancial en las capacidades, funciones y gasto del sector público.

A esa etapa le debía seguir otra en donde se avanzaba hacia la producción de bienes durables y de capital, ocasionando una apertura exportadora industrial, y con ella un salto de calidad en la capacidad de intervención estatal.

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 –p.e. los planes quinquenales de Perón- este nuevo impulso recurrirá, en toda la región latinoamericana, a un novedoso instrumental técnico que criticará a los ejercicios anteriores por rudimentarios y politizados (entre otros, 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. La disrupción del belicoso clima político de época en el despliegue de las directivas estatales tuvo un efecto paradójico: para disciplinar un contexto que no se adecuaba a lo que se esperaba, se planteó la posibilidad de que fueran necesarios gobiernos autoritarios que cancelaran la política y disciplinaran la rebeldía social y sectorial (Apter, 1972)⁴.

Esta visión autoritaria tuvo su correlato en la administración pública, en donde la influencia weberiana hizo simbiosis con la tradición borbónica, acentuando los componentes *de despotismo ilustrado* -una tecnocracia que desde el aparato estatal se propone transformar la sociedad- en el sector público de América Latina.

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. Sólo 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/producto⁵.

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 periodo presidencial de Arturo Frondizi (1958-1962), el anclaje en las tradiciones nacional populares de 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 éste último centraba su mirada en lo económico, el primero tenía connotaciones políticas y territoriales, lo que permitió al desarrollismo colocar en agenda la sempiterna cuestión federal y de los desequilibrios regionales

⁴ Los clásicos textos de O'Donnell "Modernización y Autoritarismo" y "El Estado burocrático autoritario", problematizan esta situación.

⁵ El más conocido teórico –no el único- de esta postura fue Alfred Hirschman (1961)

- Por último estaba la cuestión social. El desarrollismo dio un giro respecto a la mirada nacional popular y al modelo de Estado benefactor europeo. No se trataba de promover la “ciudadanía social”, sino de establecer requisitos funcionales para el desarrollo: la integración nacional, la legitimación del sistema de dominación, la incorporación de consumidores al mercado interno o la modificación de los patrones culturales de los habitantes.

La administración pública para el desarrollo

Para acompañar al Estado en las nuevas tareas que imponían los tiempos, se desplegaron una serie de ideas tendientes a 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 y del sistema político en la prosecución del desarrollo.

Con respecto al enfoque weberiano, esta mirada implicaba un giro, 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 hacerse efectivo al plan. En este sentido muchos estudios han hecho notar la conflictiva relación entre el par cuadros técnicos/plan, por un lado, y política, por otro, o, más estrictamente, el propósito de subordinar la última a las primeras.

Un texto producido ad hoc para un seminario realizado en 1965 en Buenos Aires permite un acercamiento a las ideas de reforma estatal. Nos referimos a la *Guía para modernizar la Administración* (Katz, 1965), de la cual citamos largamente su contenido tanto por la claridad con que se expresa, como por su procedencia institucional (la OEA), como por la influencia que tuvo en la formación de cuadros del Estado Argentino.

La *Guía* comienza comentando el rol crucial del Estado en el desarrollo: “A los gobiernos de los países menos desarrollados les corresponde un papel central en el desarrollo nacional. Las razones que así lo determinan son de índole variadas: los considerables insumos que demanda el desarrollo, la falta de capacidad de acción por parte de otros sectores de la

sociedad, las deficiencias de los mercados libres y las exigencias que imponen determinadas ideologías” (página 4). Es de remarcar tanto el peso del peronismo y la revolución cubana en estas palabras -las *determinadas ideologías*- como la insuficiencia de las instituciones mercantiles para el desarrollo⁶.

Un capítulo especial es dedicado a “la modernización administrativa” a la que pide asignar un “organismo especial”, ya que “un estudio detallado sobre las experiencias de numerosos países en materia de la planificación para el desarrollo, llega a la conclusión que la verdadera limitación para la realización del desarrollo no es la falta de recursos económicos, sino la falta de capacidad administrativa” (página 5).

Estas unidades “... a veces llamadas de dirección administrativa u oficinas de organización y métodos deben establecerse en todos los niveles importantes del gobierno para que proporcionen el estímulo y el apoyo técnico requeridos para analizar los problemas administrativos, modernizar la estructura institucional y los procedimientos. Ellas deben... causar que las operaciones del gobierno sean más efectivas y eficaces” (página 42). En cada caso, deberán desplegar “amplias medidas de modernización administrativa. Puede ser necesario modificar radicalmente los procedimientos administrativos... personal, abastecimiento, control y preparación de informes, con el objeto de satisfacer las demandas más exigentes impuestas por las metas del desarrollo ” (página 45).

Adicionalmente, cada una de estas oficinas debe formular “normas definidas para su desempeño que servirán para evaluar continuamente su labor” (página 43), normas que “... emanan del análisis científico” (página 55).

Las ideas que propone La *Guía* en 1965, ya estaban presentes en el “plan de racionalización” que llevara adelante Frondizi en 1958, aunque con elementos condicionantes propios de la realidad Argentina: el importante déficit fiscal y la debilidad presidencial que llevó a puestos clave a figuras del establecimiento liberal (Ministerios de Economía de Álvaro Alsogaray y Roberto Alemann). Este plan postulaba la jerarquización de funciones técnicas y la eliminación, vía indemnización, del personal considerado menos útil. También se estipulaba la reducción de empleados a través de su desplazamiento hacia la actividad privada. Para las empresas del Estado se señalaba el mismo tipo de medidas de racionalización y se agregaba la supresión de servicios inútiles y la privatización de servicios en forma parcial o total. El centro del programa fue la denominada por el presidente, “batalla del transporte”, que se dirigió a la reestructuración y reorganización de los ferrocarriles estatales. Esta reestructuración se proponía, entre otras cosas, la reducción de unos 40.000 agentes sobre un total de 212.000 (Nicoletti, 2008: 7 y 9).

En la estrategia de adecuar el Estado a las necesidades del desarrollo, un elemento importante fue la construcción de distintos entes de planeación, 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.

⁶ En la página 5 sostiene “el mecanismo de precios libres no tiende a generar un conjunto internamente consistente de opciones orientadas hacia los objetivos del desarrollo”.

El CONADE no tuvo únicamente tareas de planificación, sino que se lo 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 1965-69 y 1970-1974⁷.

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 con ellas, se multiplicaron las escuelas de Administración Pública. Estas escuelas, usualmente, tomaron como referencia el modelo francés de fuerte impronta weberiana. Paralelamente se envió a estudiantes a los países desarrollados –especialmente a Estados Unidos- que incorporarán modelos funcionalistas y las perspectivas organizacionales neoclásicas. De orígenes menos estructurados, con influencias del marxismo y el estructuralismo latinoamericano, el *dependentismo* también disputará en el ámbito académico y político por el diseño y la gestión de las estrategias estatales⁸.

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 sobre el Estado. Éste siguió ocupando un lugar central, pero ya no como herramienta clave para el desarrollo, si no 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, ineficiente, y siempre se priorizaban los intereses de la *sociedad* frente al sector público.

Lo que necesitaba la sociedad civil era libertad... y la libertad la daban los mercados. Al amparo de esta idea, la teoría económica neoclásica y sus modelos macroeconómicos demostraban *matemáticamente* el carácter autorregulado de los mercados. Según esta visión, ellos eran intrínsecamente eficientes y dependían fundamentalmente de las decisiones de los individuos. 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 sector exportadores. No hubo únicamente análisis formal: muchos reconocían las imperfecciones de los mercados de los

⁷ Este último se reformularía como Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975.

⁸ Un resumen de la trayectoria de la teoría de la dependencia puede verse en Dos Santos (2003).

países subdesarrollados, pero evaluaban que sus Estados eran todavía peores, por lo que las intervenciones públicas sólo podían agravar las cosas.

Si el modelo weberiano pensaba en funcionarios constreñidos por una *jaula de hierro* de control normativo que aislara al Estado de la sociedad para actuar como supremo racionalizador, y el desarrollismo como el encargado de domar a la sociedad para que la administración pública pudiera aplicar *científicamente* el programa del desarrollo, con el *rational choice* se invierte el modelo: la gerencia era la manera en que los intereses individuales, con los incentivos apropiados, entraban al Estado para disciplinar tanto al sector público como a sus funcionarios.

No puede dejar de vincularse la enorme ascendencia de este discurso –cuya implementación se desplegó no sólo con gobiernos de la derecha liberal, sino también con la llegada al Estado de muchas corrientes que históricamente habían sido refractarias a las ideas de achicarlo– con un contexto signado primero por la estanflación, luego por el desguace del Estado Benefactor iniciado por la *reaganomics* y, finalmente, la debacle del mundo soviético que daba inicio a la era del mundo unipolar.

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- convirtieron su impugnación al capitalismo en un sentimiento de rechazo hacia todo lo que estuviera relacionado con el ámbito estatal. El discurso post-estructuralista, denunciando las *tecnologías de poder*, los movimientos sociales reivindicando la autonomía de las ONGs o, el menos sutil pensamiento postmoderno proclamando el *fin de los grandes relatos*, conformaron un poderoso dispositivo anti estatista que Boltanski y Chiapello (2002) tematizaron como el *nuevo espíritu del capitalismo*.

Fukuyama aportaba su provocativa conceptualización del *fin de la historia*, postulando a la democracia liberal como una “aspiración uniforme compartida universalmente” y la economía de mercado como el orden económico “legitimado en todo el mundo”. De ellos se deducía el triunfo absoluto del “Estado débil... un Estado cuyos poderes están estrictamente limitados... tanto en la esfera de la economía como de la política” (1993: 15 y 16). Entre tanto, en América Latina, Vargas Llosa equiparaba libertad económica con libertad política *tout court*, concluyendo “que cuanto más libre sea el funcionamiento del mercado y más vasta su acción estará mejor defendido el interés general, armonizados más sensiblemente los intereses individuales y sectoriales con los del conjunto de la colectividad” (1994: 13).

Los contenidos concretos de 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 (Williamson, 1990).

En cuanto al rol del Estado, nos parece relevante diferenciar las dos perspectivas conceptuales que propiciaron su desguace:

- La vertiente del Estado mínimo, que sostenía que, independientemente de las intenciones, la intervención del Estado distorsionaba los mercados y siempre terminaba generando escenarios de carácter prebendario, clientelar, predatorio, corrupto y demagógico. Se consideraba que el sector público sólo debía encargarse de castigar a quienes alteraran el orden. El FMI fue quien impulsó con más ahínco estas ideas.

- La vertiente institucionalista, que si bien adhería a estos principios generales, reconocía el carácter de construcción histórica de las sociedades de mercado, y le asignaba al Estado, además de las funciones de gendarme, un papel en la edificación de instituciones que hicieran viables a los mercados (p.e. dando seguridades a los inversores y garantizando transparencia en la información para los agentes económicos). El Banco Mundial fue el defensor de este enfoque.

Estas dos perspectivas pueden, además, vincularse con dos momentos del ajuste estructural en América Latina.

Inicialmente, con la idea de Estado mínimo, se desplegaron reformas de primera generación en donde se articularon los objetivos de reducción de los desequilibrios fiscales con otros dirigidos a lograr una abrupta reducción del tamaño del sector público y un cambio en la orientación de la intervención pública. Concretamente, con ellas, fueron dejadas de lado una vasta cantidad de funciones y actividades que tenían por objetivo -o cumplían la función implícita- de garantizar un cierto nivel de inversión, empleo y de oferta universal de bienes sociales. Estas se trocaron por otras amigables con los inversores y el capital financiero.

Los años '80 y los primeros '90 registraron la prevalencia intelectual y política de las metas relacionadas con el combate a la crisis fiscal del Estado y la preocupación por los equilibrios macroeconómicos. Las críticas sobre la situación del Estado luego de la primera ola de reformas, llegó al Banco Mundial, que promovió una ampliación de la Agenda de Consenso de Washington. "Sólo los discursos más radicalmente neoliberales asumieron que la retirada del Estado... sería condición suficiente para el desarrollo de una economía de mercado vibrante" (Prats, 1998: 119).

Esta nueva agenda planteó la necesidad de reformas de segunda generación, las cuales se sustentaban en la citada necesidad de las sociedades de mercado de un entramado institucional que las contuviera.

La nueva ola no varió la caracterización del intervencionismo estatal y su nocivo papel como estrangulador de la iniciativa individual. Pero, a diferencia de lo que se afirmaba hasta ese momento, aquí no terminaba el análisis; ahora se decía que el retiro del Estado le permitiría especializarse en sus verdaderas funciones, que eran:

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

De esta manera, el escenario de la reforma tuvo su izquierda, centro y derecha. En este último lugar quedó el FMI, recalitrante en su defensa del Estado mínimo. El Banco Mundial se posicionó en el centro, al proponer una reforma institucional limitada, dirigida a dar los incentivos correctos a los agentes económicos. Los elementos clave en este sentido serían las finanzas, la educación, la justicia y la Administración Pública (Burki y Perry, 1998: 4).

Progresistas de diferentes vertientes establecieron una agenda de *izquierda* al promover una ampliación de la oferta de bienes preferentes por parte del Estado, una descentralización democratizadora y una fiscalidad progresiva.

En la teoría surgen los enfoques de gobernanza, acorde con la perspectiva neoinstitucionalista, que mediatiza el enfoque del funcionario como vehículo de la sociedad para disciplinar al Estado: si bien el sector público deja de ser el racionalizador hegeliano, tampoco es un cáncer que debe combatirse; en un camino intermedio, aparece como uno más de los actores en juego.

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: se trataba fortalecer y mejorar sus estructuras administrativas a la vez que se reducía 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 la administración pública. Toma preponderancia así el New Public Management (NPM), 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 inclusive 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 la misma podía amenazar el libre desarrollo de los mercados, como así 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.

Ajuste y política en la Argentina

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 del Dr. 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 sólo en pie el proyecto neoliberal.

De esta forma se construyó la matriz histórica que permitió al gobierno del Carlos Menem (1989-1999) llevar adelante las que fueron, tal vez, las políticas de ajuste estructural más profundas del subcontinente. 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 al 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 norteamericana y los organismos financieros internacionales.

Acicateado por 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 23.696 de Emergencia Administrativa y 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 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 9º 435/90), suspender por sesenta días el pago a todos los contratistas de obras públicas (artículo 13º 435/90), arancelar servicios que da el Estado gratuitamente (artículo 9º 1757/90), suprimir todas las secretarías ministeriales y poner un techo de 32 subsecretarías para todo el Estado (artículo 22º 435/90), congelar vacantes y promociones (artículo 27º 435/90), dar potestad de intervención de empresas públicas y organismos descentralizados al Ministerio de Economía (artículos 58º, 59º y 62º 435/90), desafectar la totalidad de los autos oficiales (artículo 57º 435/90), "determinar la magnitud de las reducciones en las dotaciones de personal (...) proponer ... instrumentos ... para la revisión de los regímenes de estabilidad y disponibilidad, como asimismo propiciar sistemas de jubilación anticipada, retiro voluntario selectivo" (artículo 29º 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 sólo se alcanzó la deseada 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 estructural que comentaremos sucintamente 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 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:

1. Asumir la responsabilidad de gestionar los grandes sistemas que quedaron en manos del Estado (salud, educación, seguridad, acción social),
2. incorporaron potestades de regulación y promoción económica y social, y
3. 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 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 sólo 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.

La liquidación de la reforma

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 peronista⁹, y el ala técnica -liderada por el Ministro Cavallo- que sostenía la necesidad de la continuidad del ajuste.

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 al 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 de 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 el apoyo que caracterizó a la primera ola de reformas, ni el gobierno, ni en el sistema político en general, ni en los grupos de poder que impulsaron los cambios de primera generación; resolviéndose en una solución de compromiso entre las necesidades fiscales y la agenda de cambio del aparato estatal.

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

⁹ 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 993/91), la puesta en vigencia del Convenio Colectivo del Sector Público (Ley 24.185) y la Ley de administración financiera y control del sector público (Ley 24.156), etc.

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 ni en las reformas que los defensores del ajuste consideraban imprescindibles para su supervivencia, ni para desplegar los cambios que se propusieron en la segunda ola de reformas.

3. El Estado post 2003: 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 la habían impulsado. La salida tuvo facetas diferentes: 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.

Muchos de estos elementos –exceptuando el último de los mencionados- hicieron parte del discurso desarrollista en sus distintas versiones, configurando un poderoso instrumental de intervención. El último de ellos –la independencia de los focos de poder internacionales- junto con el significativo justicia social, ocupó un lugar principal en el discurso de los gobiernos nacional populares desde sus orígenes.

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.

Esta nueva versión de la teoría del desarrollo se constituyó en la primera propuesta que, tal como sucedió con su antecesora de mitad del siglo veinte, une las reflexiones de académicos y *policy makers* que en muchos casos tienen o tuvieron estrechas relaciones con los gobiernos sudamericanos. Por tal motivo, merece que nos detengamos un poco en ella.

En un análisis esquemático, se pueden encontrar varios ejes en que el nuevo desarrollismo retoma las concepciones de su antecesor (ver primera sección de este trabajo): 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, como dijimos, 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, del estilo de la *flexiseguridad* que impulsaran, hacia la mitad de la década pasada, países como Dinamarca.

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. En esa etapa, se optó por el Estado empresario, generando las conocidas ineficiencias. Si ya en aquél momento confundir regulación estatal con empresa pública fue un error, 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 la inversión directa en empresas industriales, sino generar las condiciones para el buen suceso de esa inversión.

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, en concordancia con la sugerencia de Bresser Pereyra, 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.

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. 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). El gobierno quedó así atrapado en la dura disyuntiva que impusieron las privatizadas: o se les daba condiciones generales que garantizaran tasas extraordinarias de ganancias o se deterioraba la prestación.

Las reestatizaciones se complementaron con 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 industrializador: el de la ciencia y la tecnología. Se aprobó una 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 a través de los incentivos proporcionados por el Programa Raíces.

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. Como se mencionó más arriba, la centralidad que tiene el significante justicia social en esta tradición, explica que las normas distributivas promulgadas con posteridad 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 ... pero es notoria la falta de 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 esta 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 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.

¿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 trasnacional. 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.

CONCLUSION

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.

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

- Apter, David (1972[1965]) "Política de la modernización" PAIDOS - Buenos Aires, Argentina (Edición original 1965)
- Barzelay, Michael (1998) "Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública" Fondo de Cultura Económica – México DF
- Blutman, Gustavo y Cao, Horacio (compiladores) (2013) "Continuidades y rupturas en las ideas sobre Reforma y Modernización del Estado" Revista Aportes N° 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales - Buenos Aires, Argentina
- Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (2002). "El nuevo espíritu del capitalismo" Akal, Madrid, España
- Bresser Pererya, Luiz Carlos (2007). "Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo" En *Nueva Sociedad* N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas, Venezuela
- Burki, Shahid y Perry, Guillermo (1998) "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, Washington" The World Bank, Washington, EUA

- 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
- Dos Santos, Theotonio (2003) "La teoría de la dependencia. Balance y Perspectivas" Plaza Janes - Buenos Aires
- Espacio Carta Abierta (2012) "Documento de la Comisión "Estado y Administración Pública"" Tomado de <http://comisionestadoca.wordpress.com/> - 31/07/2013
- Felcman, Isidoro (2013) " La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del 'big bang' paradigmático" Revista Aportes N° 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales - Buenos Aires, Argentina
- Ferrer, Aldo (2010). "La nueva economía" Tomado de <http://pea-unc.blogspot.com.ar/2010/12/la-nueva-economia-por-aldo-ferrer.html> - 23/07/2013
- Ferrer, Aldo (2013). "Aliviar la restricción externa", Diario Página 12, jueves 26 - Buenos Aires, Argentina
- Fukuyama, Francis (1993) "Disertación" en "Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización" INAP/EUDEBA - Buenos Aires, Argentina
- Hirschman, Albert O. (1961) "La estrategia del desarrollo económico". FCE, México
- Jozami, Eduardo (2004) "Final sin gloria" Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina
- Katz, Saúl (1965) "Guía para modernizar la Administración para el Desarrollo" Organización de Estados Americanos, programa "Administración para el Desarrollo". Trabajo presentado en Seminario de Administración para el Desarrollo - diciembre de 1965 - 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
- Leiva Lavalle, Jorge (2010) "Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina" CEPAL – IPEA, Brasilia, Brasil
- Llach, Juan (1997) "Otro siglo, otra argentina"- Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires
- Márquez, Viviane y Godau, Rainer (1984) "Burocracia y políticas públicas: perspectiva desde América latina" en "Teoría de la burocracia estatal", Oscar Oszlak (compilador) - Paidós, Buenos Aires
- 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" Ponencia presentada en "V Jornadas Naciones Espacio, Memoria e identidad" 08 al 10 de octubre Rosario, Argentina - (disponible en <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 (www.iigov.org) (Biblioteca Ideas) – Barcelona, España
- Prebisch, Raúl (1949) "El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas" Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
- Rostow, Walt Whitman (1963). "Las etapas del crecimiento económico" FCE, México

- 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
- Vargas Llosa, Mario (1994 [1990]) "Elogio de la dama de hierro" publicado en Vargas Llosa, Mario "Desafíos a la libertad" Editorial Santillana, Buenos Aires
- Williamson, Jhon (1990), "What Washington Means by Policy Reform?", en J. Williamson (ed.), Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Institute for International Economics, Washington DC – EEUU

Reseña Biográfica de los autores

Horacio Cao, es Licenciado en Ciencia Política y Doctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha trabajado en los últimos 20 años en tareas de modernización de los Estados Provinciales. Paralelamente, estudia temas relacionados con el desarrollo desigual y la política y la Administración Pública de las provincias, publicando regularmente libros y artículos científicos y periodísticos en la Argentina e Iberoamérica sobre el tema. Actualmente es Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina, INAP.

Mail: horaciocao33@hotmail.com

www.horaciocao.com.ar

AV. Roque Sáenz Peña 511

CABA- Argentina

Arturo Claudio Laguado Duca es 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, sede Bogotá; 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 Alcaldía Mayor de Bogotá. Ha sido investigador invitado del Instituto Gino Germani de la UBA.

Actualmente es Director de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina, INAP.

Mail: alaguado@yahoo.com