

Luces y sombras del Estado Nacional Popular a principios del siglo XXI

Cao, Horacio

CIAP-FCE/Universidad de Buenos Aires

 horaciocao30@gmail.com

Laguado Duca, Arturo

UNLAM-UNPAZ-FLACSO

 arturo.laguado@gmail.com

Rey, Maximiliano

UBA-UNPAZ-INAP Argentina

 maxirey@hotmail.com

Documento recibido: 19 agosto 2018
Aprobado para publicación: 15 septiembre 2018

Resumen

A lo largo de su vida institucional, el Estado argentino asumió diferentes formatos y patrones de gestión pública. En el presente trabajo se realiza un esquemático racconto las características peculiares de cada uno de ellos, para avanzar en el análisis del llamado Estado Nacional Popular, modelo que la Argentina ha optado por desarrollar - en sintonía con varios de los países de la región- en la primera década del presente siglo. Este artículo analiza las características políticas de ese Estado, tanto en sus fortalezas como en sus debilidades, haciendo eje en su modalidad de intervención en la economía, en la cuestión social y en el patrón de gestión pública que se "deriva" de ellos.

Palabras clave

Tipos de Estado - Política Argentina -Estado Nacional Popular-Paradigmas de Gestión Pública.

Abstract

Throughout its institutional life, the Argentine State has assumed different formats and modalities in its public management model. In this paper, a schematic account of the peculiar characteristics of each of these models is made. The objective is to advance in the analysis of the so-called "National Popular State", a recent model that Argentina has sought to implement during the first part of S XXI, as some countries in the region done, analyzing the characteristics of public policies driven by this model, both in its strengths and weaknesses, and emphasizing its economic intervention patterns, the orientation of the social policies implemented and its therein resulting public management model.

Keywords

Models of public management, Argentine Politics - National Popular State, administrative reforms.

Introducción

En la primera década del siglo XXI varios gobiernos de América Latina comenzaron a esgrimir un discurso abiertamente opuesto a la globalización neoliberal, al mismo tiempo que desarrollaban estrategias de gestión estatal que contravenían las recetas universalmente aceptadas durante los '90. En el caso argentino, luego de una crisis económica y social que fue catalogada como la más grave en más de un siglo, ganó las elecciones presidenciales un candidato que, proveniente de una provincia alejada de los principales centros de decisión, era casi desconocido poco antes de los comicios: Néstor Kirchner. El periodo abierto con su presidencia (2003/07) se continuó con otros dos cumplidos por su esposa, Cristina Fernández (2007/11 y 2011/15). Todos ellos se caracterizaron por desplegar un discurso y unas políticas públicas diametralmente opuestas a las desarrolladas en el último cuarto del siglo XX. Pasados dos años de su reemplazo por un nuevo gobierno neoliberal (presidencia de Mauricio Macri, para el periodo 2015/19), es hora de realizar una evaluación de las ideas que acompañaron estos doce años de gestión estatal.

Con este objetivo, el trabajo comienza con una **primera parte** dirigida a desarrollar un imprescindible prólogo conceptual. En la **segunda parte**, se hace una descripción de las diferentes alternativas de organización estatal que se desplegaron históricamente en el subcontinente. Allí se pasa una sucinta revisión de las distintas condiciones contextuales, formas estatales y patrones de gestión pública que se sucedieron en el último siglo y medio. En la **tercera** se realiza un análisis de las ideas que cobijaron las políticas públicas desplegadas por los gobiernos nacional-populares.

En el texto se intenta una síntesis de la experiencia y del pensamiento expresado durante el período, en busca de una suerte de "tipo ideal" estatal. Si bien el resultado final tiene resonancias más amplias, el texto toma referencias principalmente del caso argentino.

Para terminar esta corta introducción, queremos hacer constar que desde hace casi una década los autores vienen desarrollando trabajos que analizan el rol estatal en las diferentes etapas históricas¹. El texto que a continuación se presenta es un hito más en este sentido.

1. Acerca de lo estatal

Dada la polisemia de muchos de los conceptos que utilizaremos, creemos necesario presentar una serie de definiciones operativas, desarrolladas con el único objetivo de ubicar al lector en nuestra perspectiva.

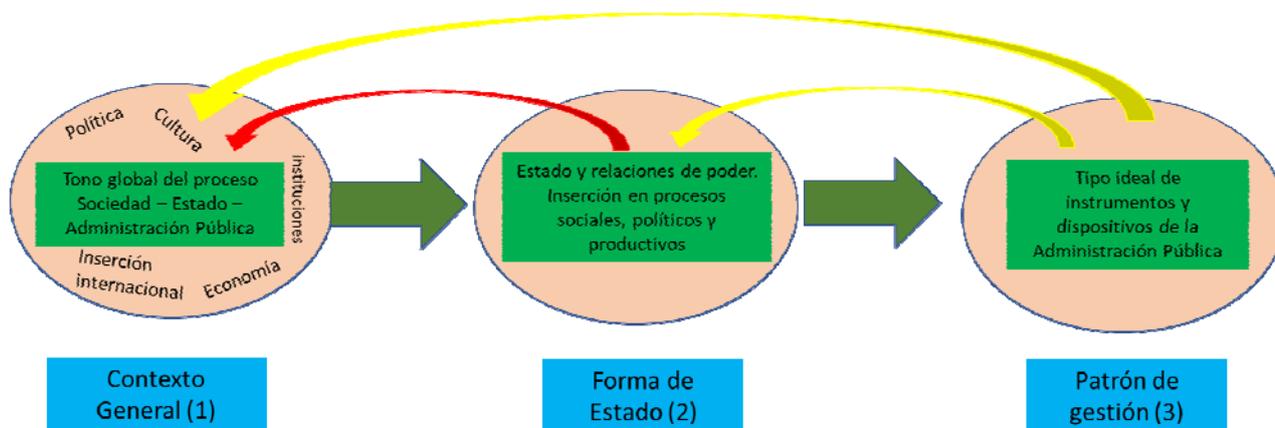
En primer lugar, sostenemos que el periodo latinoamericano bajo estudio (último siglo y medio) si bien se caracteriza como capitalista, presenta etapas que se diferencian por un distinto **contexto general (1)** en donde lo político, lo económico, lo social y lo cultural adoptan un modo específico.

El concepto mencionado es especialmente útil no sólo por el marco global que establece, sino porque está asociado a una forma particular de gobernanza, esto es, en cada una de esas etapas, las interacciones y el balance de fuerzas entre el Estado y la sociedad adquirieron un tono particular.

A este respecto, vale aclarar que más allá del rol preponderante que ocupa la autonomía estatal en nuestro análisis, hay fuerzas tendientes a cerrar las brechas que pudiera haber entre ambas: "Antes o después, los cambios en las relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública" (Vilas, 2009: 25). Estos cambios alcanzan:

- La **forma del Estado (2)**, es decir, el modo en que el mismo juega en las relaciones de poder que se dan en la sociedad, incluyendo su rol en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos,
- El **patrón de gestión (3)**, que remite a los valores, instrumentos, dispositivos y estructura que caracterizan a cada tipo ideal de administración pública.

Figura N° 1. Representación gráfica de nuestro abordaje estatal



Fuente: elaboración propia

¹ Ver, por ejemplo, Cao, Laguado y Rey (2016); Cao y Rey (2015); Cao y Blutman (2012); Laguado (2011, 2013) y Rey (2012)

Los elementos descritos se presentan, de forma gráfica en la figura N° 1. Analicemos ahora el tema desde una perspectiva dinámica. Las transformaciones en el ámbito del **contexto general** tienden a generar reacomodamientos en el Estado: los cambios -políticos, económicos, sociales, culturales, tecnológicos- van presionando sobre la estructura jurídica, institucional y organizacional del Estado, la cual se va amoldando, sea a través de reformas paulatinas o abruptas (en el sentido que muestran las flechas verdes en la Figura N° 1). Sin embargo, como ambas esferas -política y administrativa- tienen cierto rango de autonomía, suelen existir desajustes y asincronías en el vínculo entre la Sociedad y el Estado en sus dos dimensiones de **forma de Estado** y **patrón de gestión**.

Estas discontinuidades son relevantes, por ejemplo, para analizar la secuencia de la reforma neoliberal argentina: la dictadura cívico-militar iniciada en 1976 reformuló -terrorismo estatal mediante- la ecuación social y política que se había construido alrededor del sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). La nueva matriz política, económica y social construida durante los años de plomo (1976-1983) se terminó de plasmar en la morfología del Estado -como administración pública- con un retardo de más de un lustro, a partir de las reformas realizadas durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989/1995). De esta manera, la transformación estatal sería una consecuencia lógica del camino abierto por la dictadura. Igualmente importante es remarcar la posibilidad de que variaciones en el Estado o en la administración pública puedan redireccionar los procesos de cambio social. Una parte importante de la producción conceptual latinoamericana subraya ese poder estatal como factor transformador.

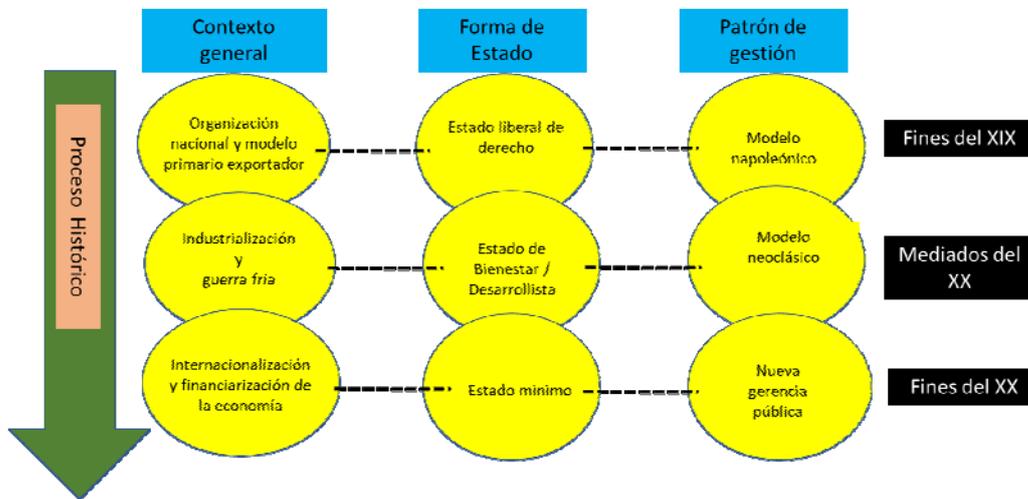
Analizada de forma esquemática, se puede diferenciar la reforma del Estado basada en la activación de fuerzas políticas (flecha roja oscura en la Figura N° 1) que caracterizó a la estrategia del primer gobierno peronista, de la propuesta de tipo más tecnocrática promovida desde el ideario desarrollista (flechas amarillas).

2. Síntesis del modelo estatal en los últimos años de historia argentina²

El lugar del Estado y los modelos de gestión pública ha tenidos importantes variaciones a lo largo de la historia, siguiendo una trayectoria que, si bien tiene resonancias universales, adquirió en el subcontinente notas específicas. Una presentación esquemática de las diferentes etapas -que trataremos sucintamente desde aquí hasta el final de este apartado- puede verse en la figura N° 2.

²Esta sección se desarrolló en base a Cao, Laguado y Rey (2016)

Figura Nº 2. Contexto general, Forma de Estado y Patrón de Gestión en Argentina (1880 hasta mediados de los '70)



Fuente: Elaboración Propia

2.1. De la organización nacional al desarrollismo

Después de las batallas por la Independencia (1809-1824), la Sudamérica emancipada de España vivió una etapa de desorden y guerras intestinas que ocuparon buena parte del siglo XIX. En las últimas décadas de la centuria, factores internos e internacionales permitieron que las diferentes naciones consolidaran su organización estatal sobre la base de economías primario-exportadoras.

Como parte de este esquema, las políticas estatales se dirigieron a organizar las relaciones mercantiles y a garantizar el modelo agroexportador, desarrollando un aparato institucional y de seguridad para garantizar el orden social. En un mismo movimiento se realizaron diversas acciones que facilitaron el desarrollo de una economía capitalista: creación –i.e. disciplinamiento- de una mano de obra útil para este nuevo momento de acumulación, desarrollo de infraestructura de comunicación, reorganización jurídico-legal, entre otras. En suma, en el periodo se combina la represión –Estado gendarme- con la institucionalización de nuevas formas de regulación de lo político, lo económico y lo social: es decir, un Estado instituyente.

En lo que hace al Patrón de Gestión, y tomando como ejemplo a Europa y los EE. UU., se reestructuran las administraciones públicas en función del modelo napoleónico, basado en una estructura jerárquica piramidal y una clara línea de subordinación (Mayntz, 1985: 34).

Años más tarde Max Weber será el encargado de conceptualizar en un conjunto sistemático el orden funcional de la Administración Pública -el paradigma burocrático- que se distingue por asignar al funcionamiento estatal un carácter neutral y sujeto a normas (1964{1922}). Por esa época, con puntos de contacto y tensión con la tradición europea, también daba sus primeros pasos la tradición norteamericana en el tema. Ella tendrá importante influencia en la impronta estatal latinoamericana, con un matiz más pragmático y con una mayor tendencia a utilizar herramientas organizacionales de la gran empresa³.

³ Los trabajos de Wilson (1980[1887]) suelen tomarse como el momento inicial de esta tradición.

La imposición del modelo napoleónico en América Latina no fue completa pues no erradicó prácticas de gestión que venían de la época de la Colonia. Zabludovsky (1984) hace notar que las Administraciones Públicas latinoamericanas se caracterizan por una notoria contradicción entre la obsesiva puntilliosidad burocrática y un funcionamiento real determinado por la amistad, el soborno o la filiación política.

2.2. La era estado-céntrica

A partir de la crisis del '30 sucesivas administraciones latinoamericanas pensaron el Estado desde una nueva perspectiva, asignándole un lugar central en la tarea de conducir la economía y la sociedad.

De las diferentes fases que cubrió este intervencionismo estatal, nos interesa destacar el modelo desarrollista, que tuvo auge en la inmediata post Segunda Guerra Mundial⁴. A su amparo se consolidó en los países más grandes de América Latina un proceso de industrialización tendiente a sustituir importaciones (ISI) y a atraer al capital extranjero como copartícipe de la política industrializadora.

En ese marco se asignó a la intervención estatal roles clave como los de construir marcos regulatorios sólidos para relaciones contractuales tanto en lo relacionados con el trabajo como con el mundo de los negocios, incentivos a la producción industrial estratégica pero también para atraer capital extranjero, el impulso de políticas de promoción en distintos ámbitos de intervención (desarrollo comunitario, formación profesional, desarrollo empresarial, etc.), la superación de estrangulamientos productivos.

En lo que hace al **patrón de gestión**, la importancia que había adquirido el Estado obligó a realizar una serie de reacomodamientos, en los cuales fue particularmente importante la impronta que dejó la Escuela Neoclásica de la Administración. Tomando como modelo sus estudios, se difundieron manuales de procedimientos, se propuso la estructuración de poderosas oficinas de organización y métodos -que diseñaban cargos y estructuras-, se racionalizaron flujos y se instituyeron carreras administrativas basadas en la capacitación y la antigüedad, entre otros importantes cambios.

No menos importante fue el asumir que al modelo burocrático weberiano le faltaba incorporar el contexto: los actores sociales y el ciudadano. Fue un paso obvio -el Estado, lanzado a transformar la sociedad no podía hacer eje en su ensimismamiento tras reglas formales- que derivó en diferentes herramientas y dispositivos dirigidos a incorporar los actores económicos, políticos y sociales en el mapa estatal. Este giro fue clave para el pensamiento nacional-popular y todavía hoy forma parte del núcleo duro de sus estrategias para el Estado.

2.3. El ajuste estructural

Desde mediados de los 70 comienza a construirse un nuevo **contexto general** en el Occidente capitalista. En el caso sudamericano confluyen factores de orden global -crisis del petróleo y etapa de la guerra fría durante

⁴ El proceso industrializador comenzó en América Latina -y, especialmente en el Cono Sur- a partir de la desorganización del comercio internacional que trajo aparejada la 1ra Guerra Mundial (1914-1919). Sin embargo, casi toda la región -con excepción de los países más agrarios, como los de Centro América- se lanzará enfáticamente a la ISI durante la Segunda Guerra Mundial y en los años inmediatamente posteriores. Principalmente en Brasil, Argentina y México comenzará la industrialización de la mano de los gobiernos nacional-populares. Pero será con los gobiernos desarrollistas cuando se establecerá una sólida conexión teórica entre industrialización y configuración de la administración pública. o, si se prefiere, superación de la primera fase de industrialización y modelo de gobernanza Estado-céntrico.

la cual se promovieron golpes de Estado- con procesos internos caracterizados por una fuerte activación política paralela al agotamiento del patrón ISI.

En esa época comienza un proceso conocido como *ajuste estructural* que tendrá su despliegue definitivo durante los '90. El grado de profundidad con que se siguió este paradigma en América Latina, al decir de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos parangones en el mundo.

La enorme ascendencia de ese discurso –cuya implementación se desplegó no sólo con gobiernos de la derecha liberal, sino también con la llegada al gobierno de muchas corrientes que históricamente habían sido refractarias a la idea de achicar el Estado (APRA peruano, Nacionalismo Revolucionario boliviano, Socialismo chileno, Justicialismo argentino)- abrevó también del creciente desprestigio del modelo soviético que terminó con su implosión, y del progresivo desmonte del Estado Benefactor.

En este entorno se construyó una imagen negativa de lo estatal: se afirmó que su intervención independientemente de las intenciones originales (desde idearios socialistas, populistas y desarrollistas en particular) siempre terminaban (de) generando en acciones de carácter prebendario, clientelar, predatorio, corrupto y demagógico.

La síntesis más recorrida de las recomendaciones de ajuste estructural fue el decálogo conocido como Consenso de Washington que, a grandes rasgos, dejaba de lado las políticas intervencionistas que habían primado en el Occidente capitalista a partir de la crisis del '30 (Williamson, 1990).

Sin embargo, en los hechos, la reducción de la intervención estatal se focalizó en el ámbito productivo, fundamentalmente a partir de la privatización de las empresas públicas, y en los procesos de desregulación económica.

Los niveles de gasto social se mantuvieron -o inclusive se incrementaron- como forma de contrarrestar los perniciosos efectos sobre la distribución del ingreso y la desocupación que generaba el ajuste. Se dio también una financiarización del gasto público, organizada fundamentalmente a partir de los procesos de endeudamiento estatal.

Los supuestos más generales del abordaje neoliberal fueron planteados por Francis Fukuyama con su provocadora conceptualización del "fin de la historia". En ella se postulaba la democracia liberal como una aspiración compartida universalmente y la economía de mercado como el orden económico legitimado en todo el mundo. Esto implicaba el triunfo absoluto de la idea de un "Estado débil [...] un Estado cuyos poderes están estrictamente limitados [...] tanto en la esfera de la economía como de la política".

De estos supuestos se deducían tópicos relativos a un Estado que tenía que ser mínimo y, por lo tanto, promotor de la ampliación de las áreas sujetas a un funcionamiento mercantil, lo que implicaba, entre otras cosas, políticas de desmonte de marcos regulatorios y privatización de las empresas públicas (Fukuyama, 1993:15, 16 y 17). En el marco de la expansión de la revolución neoliberal, Christopher Hood reunió una serie de conceptos que permitirían construir un Patrón de Gestión consistente con la idea de Estado mínimo (Aguilar Villanueva, 2006), el cual fue denominado "Nueva Gerencia Pública" (NGP). Por esa misma época Barzelay (1992) hará explícita la idea de que estas perspectivas buscaban reemplazar al modelo weberiano.

Dentro de las múltiples variantes de la NGP, en América Latina tuvo preeminencia la perspectiva *gerencialista* que, utilizando instrumentos de gestión tomados del sector privado, propuso un mayor poder para los funcionarios con cargo equivalente a la línea media de las organizaciones privadas.

En términos conceptuales, propugnó la clientelización de los ciudadanos, postulando la eficiencia como el valor rector de la actividad organizacional. En términos instrumentales, buscaba generar incentivos a la productividad -i.e. tercerización, flexibilidad de los contratos- de la mano del *gerente* portador de una cultura empresarial.

Si el modelo weberiano pensaba en funcionarios constreñidos por el control normativo, aislando al Estado de la sociedad para que actuara como supremo racionalizador, al tiempo que, durante la industrialización por sustitución de importaciones, se concibió a los funcionarios como los encargados de aplicar en la sociedad el programa modernizador; con la NGP se invierten los conceptos: de la mano del gerente ingresan al Estado intereses privados capaces de disciplinar tanto al burócrata público como a los funcionarios políticos (Dreyfus, 2012: Cap. III).

2.4. La transición socio-céntrica

La perspectiva que aquí llamaremos "sociocéntrica" consistió en una importante tendencia de época⁵ conformada con aportes de pensadores de diversas partes del mundo que coincidían en realzar el protagonismo de la sociedad civil ante el Estado. Pero fue de la mano de Anthony Giddens que alcanzó su mayor desarrollo en la formulación de la llamada *Tercera Vía*.

En el primer capítulo de "*La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*" Giddens afirma que el "socialismo y el comunismo han muerto", enterrando, junto a ellos, a la intervención estatal que "crea tantos problemas como resuelve". Con este desplazamiento conceptual, la Tercera Vía convocaba a los partidos de centro izquierda -y en particular a la socialdemocracia- a dejar de lado el paradigma bienestarista tal como se lo había formulado tradicionalmente, ya que el modelo del Estado Benefactor era imposible de mantener bajo las condiciones de la globalización (Giddens, 1999: 11).

Las ideas de la *Tercera Vía* permearon a todos los partidos socialistas de Europa que, amparados en este giro, recobraron la competitividad electoral al menos hasta la crisis de 2008⁶, dando sustento teórico a una socialdemocracia ansiosa por recuperar el poder.

Estos conceptos también tuvieron amplia repercusión en América Latina: importantes dirigentes e intelectuales -Fernando Henrique Cardoso (Presidente de Brasil), Ricardo Lagos (Presidente de Chile), Julio María Sanguinetti (Presidente de Uruguay), Carlos Álvarez (vicepresidente de Argentina)⁷, Jorge Castañeda (canciller de México), etc.- expresaron su afinidad con la Tercera Vía en momentos claves de sus carreras políticas.

Paralelamente, importantes sectores de la izquierda latinoamericana, derrotada electoral e ideológicamente -y en no pocas ocasiones, castigada por la represión informal- encontró en el discurso socio-céntrico una buena excusa para refugiarse en el trabajo *micro* con la comunidad toda vez que la ansiada 'toma del poder' se

5 En ella se encontraron autores de muy diferentes posiciones políticas como Max Neef (1986), de Soto (1986), Berger y Neuhaus (1996), entre muchos otros.

6 Entre 1997 y 1998 se sucedieron así triunfos electorales socialdemócratas en Francia, Inglaterra y Alemania.

7 En diferentes oportunidades el presidente De la Rúa (1999/2001) también mostró su acuerdo con estas ideas.

constituía en un horizonte demasiado lejano. Los llamados “Nuevos Movimientos Sociales” constituyeron un ejemplo de este cambio de estrategia.

La otra vertiente del paradigma socio-céntrico provino de un actor inesperado: el Banco Mundial lo que constituyó un importante giro para una institución que hasta fines de los '80 había sido uno de los adalides del Estado mínimo. El prólogo del anuario 1997 da cuenta de este cambio: "La historia ha demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social" (Banco Mundial, 1997: III). El nuevo posicionamiento del Banco Mundial no puede deslindarse de la presencia en la institución del luego Premio Nobel (2001), Joseph Stiglitz, como primer vicepresidente y economista jefe (1997-2000), ni de la evaluación de la experiencia del Estado mínimo en todo el mundo y particularmente en América Latina⁸.

Esta reversión no significó la vuelta atrás de las políticas liminares del ajuste estructural -equilibrio fiscal, centralidad de los dispositivos de privatización, desregulación y descentralización- pero agregó otros objetivos ligados al fortalecimiento de instituciones claves, al fomento de la participación ciudadana, a la idea de conformar órganos técnicos público/privados y de impulsar el pensamiento estratégico.

3. El modelo estatal nacional popular

La generalización del ajuste estructural en América Latina a lo largo de la década de los '90 -y la incapacidad de las políticas sociocéntricas para mitigar sus efectos- culminó con una extendida ola de turbulencias políticas y sociales. La superación de la crisis, que insumió los primeros años del naciente milenio, tomó caminos diferentes según el país: en algunos casos se produjeron reformas menores al patrón neoliberal (Chile, Perú), en otros este modelo se profundizó asumiendo perfiles más autoritarios (Colombia, México), y en otros hubo cambios significativos en una línea nacional-popular (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay).

En este último grupo de países, el esquema económico se basó en un relanzamiento productivo que buscó reconstruir el círculo virtuoso keynesiano de pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal e inversión social, cuidando, a diferencia del desarrollismo clásico, los equilibrios fiscales y del comercio exterior. En el curso que tomó Argentina en particular se pudo entrever una combinación de dos tradiciones: la neodesarrollista y la nacional-popular.

3.1. Estatalidad Económica

Retomando elementos del desarrollismo de mitad del siglo XX, el neodesarrollismo vuelve a poner en un lugar central la intervención estatal en la regulación social y la inversión económica. Sin embargo—y como es lógico ante el cambio de los tiempos- también se proponen modificaciones respecto al modelo que primó en el siglo pasado. Por ejemplo, se flexibiliza la protección de los derechos del trabajo en un mundo donde la movilidad del capital y la financierización de la economía, debilitan el poder de los Estados nacionales.

⁸ Oszlak hace notar el efecto adverso de este “travestismo discursivo”. Con él refiere a “los frecuentes cambios de énfasis en las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, frente al efecto ... de las reformas... puestas en marcha... cuyo curso no puede modificarse tan fácilmente como el discurso” (1999: 92).

Manteniendo el énfasis en el desarrollo industrial - con capitales nacionales o extranjeros- y en el fortalecimiento de la demanda agregada como base del *take off* industrializador, se toma en serio la tradicional restricción externa que azotó la economía argentina por la carencia estructural de dólares, pero sin abandonar el principio de una fuerte intervención estatal y un manejo prudente de las cuentas fiscales (esta tendencia se debilita a partir de la crisis mundial de 2008).

Thwaites Rey lo resume como "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). De hecho, en Argentina, si algo caracterizó a la etapa iniciada en 2003 fue un énfasis en la reindustrialización, inserto en la estrategia de reiniciar el círculo virtuoso propuesto por Keynes para reactivar la demanda: pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal, inversión social.

Una serie de medidas se impulsaron en esa dirección; por ejemplo, el Plan Estratégico Industrial 2020 del Ministerio de Industria, cuyo objetivo fue fortalecer sectores de la industria nacional dedicados a la exportación, o 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.

En la práctica, hasta que la crisis mundial de 2008 golpeará a las economías latinoamericanas, la tasa de crecimiento industrial estuvo cerca del 10% (CENDA, 2010). Estas medidas no lograron, sin embargo, revertir la extranjerización de la economía, ni la débil integración vertical de la industria nacional. De esta forma, la restricción externa⁹ se mantuvo presente, obligando a controlar la fuga de divisas, acelerada por la revaluación del peso que jaqueó el gran instrumento industrializador del gobierno: el cambio competitivo.

Asoma así la pregunta por el origen de esta debilidad del tejido productivo argentino. Una respuesta posible dirige la atención hacia el tipo de alianza socio-política necesaria para sostener el tipo de desarrollo buscado y en particular a uno de los sujetos esenciales de la misma: la burguesía nacional.

Sin perjuicio de las falencias de las políticas públicas, que de hecho colaboraron o por lo menos no mitigaron el problema, hay evidencia suficiente para aseverar que el rol jugado por las diversas facciones del empresariado distó del preanunciado por las perspectivas neodesarrollistas y por el contrario jugó a condicionar al Estado en beneficio propio.

La carencia del sujeto social que traccionara el desarrollo productivo no remite solamente a la existencia de un sector capitalista extranjero, que subordina las conductas favorables al desarrollo nacional a su posición global, sino que incluye a las élites industriales locales. Por tanto, no se dio en la práctica una de las condiciones políticas para el desarrollo que, por ejemplo, propone Chibber (2008:11): el empuje industrializador como "proyecto común entre las elites políticas, los gerenciadore del Estado y la clase capitalista interna". Esta situación es explicada, para el caso argentino, por una amplia literatura que entre sus principales elementos sitúa al comportamiento particular del empresariado.

⁹ Por restricción externas se conoce la imposibilidad de sostener un crecimiento consistente en una economía, por la dificultad para la obtención de divisas. Una serie de autores latinoamericanos la consideran el factor clave para explicar muchas de las dificultades de las economías del subcontinente.

Pensado para otro momento del país, pero sin embargo con utilidad para el período aquí descripto, Hugo Notcheff (1994) acuñó el concepto “cuasi rentas de privilegio”, para contraponerlo a las rentas producidas por la inversión e innovación. Las primeras surgen de un proceso de *rent-seeking*, en general a partir de la obtención de una posición de privilegio en determinado mercado, fruto de la acción estatal. Por el contrario, el empresario pensado por Schumpeter o en general por las perspectivas industrializadoras, arriesgaba su inversión en procesos de innovación que le otorgara una “cuasi renta tecnológica”¹⁰.

Sobre estas ideas, Ana Castellani (2009:225) apela a la idea de “ámbitos privilegiados de acumulación”: aquellos en los cuales se consigue la generación de cuasi rentas de privilegio. Aun cuando en el período bajo estudio, el Estado argentino intentó desandar el sendero de la valorización financiera, colocando a la industrialización como el norte a alcanzar, es plausible la hipótesis de que no se pudo evitar la perpetuación de este tipo de ámbitos: “durante varias décadas la perversa articulación entre ciertas políticas públicas destinadas a financiar directamente o indirectamente al capital local y diversas acciones desplegadas por los grandes empresarios permitieron que un reducido grupo de firmas lograra internalizar amplios márgenes de beneficios extraordinarios al calor de estos ámbitos”.

Esta descripción, válida para algunos sectores de la política industrial, no se contrapone a otras acciones que directamente emprendió el Estado, en las cuales retomó su papel de agente activo en la regulación económica y, cuando fue necesario, protegió el mercado interno o la balanza de pagos, con la inversión directa vía reestatización de empresas.

En todo caso, la composición general del período, más allá de los matices, muestra un incremento sustancial de la intervención económica -regulación de mercados; acuerdos de precios en productos de la canasta básica, subsidios de distinta índole en sectores sensibles, 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, aunque se pueda cuestionar su capacidad para tornar completamente virtuoso el funcionamiento de la economía argentina.

Desde perspectivas críticas al gobierno del período estudiado, autores no neoliberales que reconocen los esfuerzos por recomponer tanto las condiciones sociales como las políticas a favor de la industria, no dejan de llamar la atención que en la “mayoría de los rubros industriales, no se definieron ni se implementaron políticas industriales activas que sentaran las bases para un proceso sostenido de sustitución de importaciones” (Schorr y Wainer, 2017:154) sino que se apostó al “efecto cambiario”.

De allí la limitada transformación de la estructura productiva realizada bajo la experiencia postneoliberal argentina, que de tal forma mostró alto grado de continuidad con la década previa, en la cual profundizó su carácter heterogéneo y desequilibrado. Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017:101) analizan el período kirchnerista de esta manera: la intervención pública se concentró más en la esfera de circulación del excedente que en la modificación de las condiciones de su generación {...} la mejora en los niveles de empleo, el salario

10 Por cuasi rentas tecnológicas se entiende a la ganancia monopólica (dada principalmente por las patentes) lograda por empresarios emprendedores que usa su posición dominante en el mercado -usualmente con el apoyo estatal- para lograr ganancias extraordinarias y dificultar el ingreso de competidores en el mercado (Notcheff: 1994: 26) Por definición son transitorias e implican una constante inversión en I+D+I. A estas cuasi rentas tecnológicas -que serían la ‘opción dura de la industrialización’- Notcheff contrapone ‘las rentas de privilegio’, es decir, aquellas logradas por el establecimiento de una relación privilegiada con el poder político.

real y la distribución del ingreso fueron resultado de esa intervención; las dificultades para seguir avanzando en ese sendero, a su vez, derivaron de la permanencia de las modalidades productivas predominantes.

Para cerrar el análisis, no está de más recordar que, más allá de sus debilidades, los índices relativos de la industria argentina -crecimiento del producto y empleo- fueron superiores en la etapa a las de los otros dos países latinoamericanos con tradición industrial: México y Brasil.

3.2. Estatalidad social

En esta sección haremos foco en las características de diferentes acciones que componen la estatalidad social postneoliberal. Por tal entendemos un conjunto de atributos relativos a la intervención social del Estado, que lo conforman institucionalmente, pero en estrecha relación con su rol como instancia de dominación política, que le exige tomar parte de diversas formas –la social es una de ellas- del proceso de construcción social.¹¹

Si algo caracteriza el periodo en esta dimensión fue que, combinada con la mirada neodesarrollista, surgieron distintas políticas públicas que reinstalaron la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social.

La estrategia fue relacionar políticas económicas con política social, buscando recuperar el citado el círculo virtuoso keynesiano, donde los programas sociales, entre otros efectos, se dirigen a generar transferencias monetarias a los bolsillos de los ciudadanos con el objetivo de fomentar el consumo y, con este, el mercado interno.

Una dimensión importante de este sostén de la demanda agregada fue la política laboral, al punto de convertirse, según Alonso y Di Costa, en el “instrumento prioritario [...] y principal mecanismo articulador de la política social” (2014:114). En un marco del crecimiento económico, la estrategia estatal fue “la preservación, primero, y la expansión de los puestos, el salario y la regularización del empleo informal” (Grassi, 2012:13) apelando a la noción de “trabajo decente” como guía principal.

Además de una serie de medidas iniciales¹² para capear la emergencia post 2001, se sumaron estructuralmente las convenciones colectivas de trabajo y la derogación de legislación proveniente de la década neoliberal que promovía la flexibilidad laboral. Con ellas se llegó a una situación cercana al pleno empleo. Las políticas laborales se complementaron con las de asistencia y, en su conjunto, generaron una progresiva redistribución del ingreso. Con estas acciones se buscó recuperar el principio de solidaridad colectiva, con una lógica que trascendió una visión economicista de la demanda agregada keynesiana y de los bienes meritorios -*meritory goods*- neoclásicos, para tornarse en un instrumento de legitimación política.

Vale decir, nos encontramos frente a una concepción auto referencial de la protección social, sostenida sobre la centralidad que tiene el significativo justicia social en la tradición nacional-popular, que explican en buena

11 Esta forma de entender la estatalidad reconoce la perspectiva desarrollada por Oszlak (1978) para quien “la formación del Estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del estado se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estatalidad” -la condición de “ser estado”-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional”.

12El gobierno estableció por ley la doble indemnización por despido, la cual fue sostenida luego hasta más allá de la situación de emergencia. En 2004 se convocó nuevamente al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, y desde entonces se lo actualizó dos veces por año.

medida las normas (re)distributivas promulgadas con posterioridad al 2003. El cambio en el modo de intervención del Estado se plasmó en tres grandes ejes: *universalización, territorialización y protagonismo popular*.

3.2.1. Tendencia a la universalización

La AUH es una de las iniciativas más destacadas de la segunda mitad de la década pasada, tanto por su innovación como por su ruptura con las ideas de focalización, preponderantes en el momento neoliberal.¹³

La página web de la Administración Nacional de Seguridad Social, en el año 2014, definía a la AUH como *un derecho que les corresponde a los hijos de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto o perciban alguno de los siguientes planes (ANSES, s/f)*.

La prestación monetaria que otorgó inicialmente la AUH se fijó en monto equivalente a la que corresponde a la mayor asignación por hijo del régimen de asignaciones familiares contributivo nacional. Luego, la ley que aprobó el Congreso Nacional, fijaría retribuciones mayores atadas a una fórmula de indexación automática.

Más allá del consenso sobre los logros de la AUH en el sentido de permitir superar casos de exclusión producidas por la crisis del mercado de trabajo (CIFRA, 2010), nos interesa contextualizarla en otro modelo de Estado. Las asignaciones familiares, atadas al trabajo formal tal como las concebía el Estado desarrollista, sufrieron un colapso con los ajustes de la última década del siglo XX y la crisis de 2001, tras la cual el índice de desocupación rondó entre el 22% y el 25% de la PEA. Aun cuando la gran creación de empleo en los años siguientes a la crisis modificó en parte este escenario¹⁴, la AUH se constituyó en una forma de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social –que, no está de más recordar, fue recuperado por el Estado en detrimento de un escandaloso sistema de pensiones privado- reconociendo las situaciones de exclusión todavía existentes.

La AUH fue el mascarón de proa de la universalización de la seguridad social retomando los aspectos solidaristas que caracterizó la tradición nacional popular de mitad del siglo XX.

3.2.2. Procesos de territorialización

La complejidad de la sociedad argentina actual va de la mano de un fenómeno relevado por varios autores: el territorio se ha convertido en un lugar privilegiado de la expresión política popular. Ciertamente estas características identitarias se potencian cuando los guarismos de desocupación trepan a niveles insospechados previamente, como por ejemplo en la década de 1990 en Argentina, pero no se deben exclusivamente a éstos, sino a procesos más generales de transformación de las sociedades industriales, a los que Merklen (2004:48) denomina la “descomposición de la estructura salarial”, produciendo de tal forma un “repliegue en el barrio” como respuesta a tal situación. Acorde a esta configuración, la gestión de varios organismos estatales adaptó

¹³Además de sostener que la AUH amplía el principio de solidaridad, Grassi (2012:24) considera que la AUH se mueve en el “camino de los sistemas universales. Es decir, sistemas en los que el derecho a la protección y seguridad ante avatares no dependa de condiciones que escapan a la capacidad de incidencia de los sujetos, como es la dinámica del sistema de trabajo”.

¹⁴Según Alonso y Di Costa (2011:114) “para el primer trimestre de 2007 el desempleo ya había caído a un 9,8%”.

su estructura otorgándole cierta impronta territorial, lo que supuso el despliegue ministerial (o de las agencias respectivas) en todo el territorio nacional.

Dentro una miríada de programas nacionales, provinciales y municipales, hubo cinco desarrollos emblemáticos desde donde se coordinaba todo el accionar territorial:

- a) los Centros de Referencia (CdRs, del Ministerio de Desarrollo Social), espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral. Hacia 2009 había 36 CdRs en todo el país, por lo menos uno en cada provincia.
- b) Los Centros de Integración Comunitarios (CICs, también del Ministerio de Desarrollo Social) Espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo. En 2012 existían 625 CICs, de los cuales alrededor de 200 estaban instalados en áreas rurales.
- c) las Unidades de Atención Integral (UDAIs, de la Administración Nacional de Seguridad Social, ANSES), Oficinas de atención al público en general distribuidas por todo el territorio nacional en donde se pueden realizar todos los trámites relacionados con la Seguridad Social y recibir asesoramiento adecuado sobre las prestaciones y servicios que brinda la ANSES. En 2015 se contaban 350 UDAIs.
- d) las Oficinas de Empleo (OE, del Ministerio de Trabajo), Oficinas en las cuales se brinda acompañamiento en la búsqueda de empleo; orientación sobre el mercado de trabajo local; vinculación con cursos de formación profesional gratuitos (PROGRESAR), programas de empleo, talleres para la búsqueda de empleo y con puestos de trabajo. Además, ofrecen asistencia técnica a microemprendedores. Las OEs constituían una Red conformada por más de 630 unidades en todo el país.
- e) En el 2008 se creó el Plan de Abordaje Integral (de gestión interministerial), dirigido a poblaciones entre 2.000 y 10.000 habitantes en situación de alto riesgo social. Si bien no desarrolló espacios fijos, se caracterizó por establecer equipos de visita cotidiana sobre estas localidades.

3.2.3. Predisposición a fortalecer el protagonismo popular

Un tema de fundamental importancia para un proyecto de inclusión social es la participación, enfoque que, si bien hoy está presente en casi toda propuesta política, varía su significado varía profundamente según que tradición de pensamiento la fundamente.

El Ministerio de Desarrollo Social mostró interés en la participación de diversos sectores del quehacer social - desde ONGs hasta sindicatos, pasando por fundaciones y credos religiosos- pero desde el comienzo de la gestión nacional popular el vínculo privilegiado se estableció con organizaciones populares.

En línea con esta idea, una ex-funcionaria del área acuñó la noción de "protagonismo social": "los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como compromiso y militancia están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario" (Bernazza, 2009:2).

Estas ideas se plasmaron en un conjunto de pequeñas iniciativas desplegadas en todo el territorio nacional. Un ejemplo pequeño, pero paradigmático, lo constituye el programa "Promotores Territoriales", que implica un tipo de participación social específico que "interpela a los participantes en el programa no como individuos sino como integrantes de ciertos movimientos sociales. Y, además, no de cualquier colectivo social, sino que en particular de aquellos movimientos que tuvieron activo involucramiento en la resistencia a las políticas neoliberales" (MDS, 2010:92). Estos promotores territoriales son los encargados de articular la sociedad con la Administración Pública, vehiculizando de esta forma la política estatal.

3.3. El modelo de gestión pública en disputa

En lo que hace a la gestión estatal, el giro nacional-popular implicó un retorno a varios conceptos que la mirada gerencialista había dejado atrás. El más importante de ellos fue la vuelta hacia el Estado como elemento básico del ordenamiento social, en contraposición a la visión gerencialista que lo considera un oferente de los bienes y servicios que, por alguna razón, no puedan ser producidos por el sector privado.

Un autor ligado a la Nueva Gestión Pública lo expresó con claridad: la "única tarea [de la Administración Pública] es la de proporcionar los servicios a los que los ciudadanos tienen derecho [... por oposición a] la administración pública clásica que más bien se ve como administración del orden" (Schröder, 2001: 8 y 24).

Otro cambio de perspectiva fue la idea de potenciar el poder de la Administración Pública mientras se afianzaba su dependencia de la dirección estratégica. Si el modelo gerencialista postula, entre otros objetivos, el degenerar una serie de institutos que limiten la posibilidad de intervención de la esfera política -porque considera que termina por generar distorsiones en el accionar mercantil- la visión nacional popular genera muchos puntos en tensión con ella al potenciar la capacidad de acción estatal en general y de la conducción política sobre la administración pública en particular.

Un tercer elemento consistió en la redención de los sistemas sujetos a normas, en contraposición a las miradas gerencialistas que conjugan su objetivo de limitar la esfera política con la idea de dar poder a los gerentes portadores de un saber técnico no contaminado por intereses espurios.

En esta perspectiva, no sólo se trata de ganar eficiencia, sino también impedir que la estructura administrativa concentre poder y amenace el libre desarrollo de los mercados, ya que, en la lógica neoliberal, "toda burocracia es ontológicamente socialista" (Vargas Llosa, 1994: 15).

La visión nacional popular es diametralmente opuesta a este discurso: si lo que se busca es desplegar un sistema que promueva que los funcionarios actúen para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado, en donde la búsqueda de ganancia opaca al resto de los valores.

La reacción nacional-popular contra la NGP se justifica aún más si se considera que en América Latina sólo se tomaron las apariencias formales de la dominación racional-legal, pues en ausencia de los elementos socio-económicos y políticos necesarios, los que se desarrolló fueron mayormente sistemas mixtos, cercanos a lo que Weber llamó burocracias patrimoniales. Sin un núcleo potente, basado en la noción de carrera administrativa y en una cultura burocrática que garantice el Estado de derecho y el universalismo abstracto, las ideas gerenciales, justamente, acentúan el riesgo de formas patrimonialistas. En otras palabras, no es el control de

resultados, sino los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático -i.e. el sometimiento a reglas precisas- lo que aparece como más funcional en la realidad latinoamericana¹⁵.

La defensa del carácter burocrático no implicó negar las críticas -certeras- sobre su carácter formalista y su tendencia al inmovilismo. En tal sentido, si bien se preservó la legalidad weberiana del expediente, se la combinó con la apelación a la acción expeditiva y a la vocación de servicio: detrás de todo trámite existen ciudadanos a los cuales el Estado debe dar respuesta con "funcionarios comprometidos, que pongan el corazón y la mística" (MDS, 2010:84).

En suma, se buscó armonizar la continuidad de un marco general weberiano con un tono cercano a lo que Mintzberg llama "misional", que consiste en que una ideología permea la conducta de los miembros de una organización y de esa forma guía su funcionamiento.

De esta forma, el modelo misional se caracteriza por desplegarse alrededor de "una misión {que} domina toda la actividad de la organización, tomando el lugar de los sistemas de autoridad, habilidad y política; los agentes se identifican con el objetivo de preservar, extender y perfeccionar la misión de la organización; y por tanto se puede confiar en que actuarán de acuerdo con los intereses de ésta" (1995:431).

De más está decir que el espíritu transformador del proceso nacional popular, unido a este carácter misional entró muchas veces en colisión con los tiempos y formalismos típicos de Latinoamérica que citáramos al principio del presente texto.

A modo de conclusión

A lo largo del presente trabajo expusimos la manera en que el **contexto general**, la **forma Estado** y el **patrón de gestión** presentan una fuerte *afinidad electiva* -para tomar la afortunada expresión de Max Weber- en distintos momentos de la historia argentina. El modelo nos permitió distinguir tres tipos de Estado durante el siglo XX, a los que denominamos: Estado liberal, Estado desarrollista y Estado mínimo (con su variante sociocéntrica) y los patrones de gestión que mejor se adaptaron a ellos.

En los albores del nuevo milenio, tras la profunda crisis de legitimidad originada por el despliegue del proyecto neoliberal, en algunos países de América Latina, aparece una forma novedosa que, tomando algunos elementos del siglo anterior, propone otra relación entre la forma Estado y el patrón de gestión: el Estado nacional -popular. Surgido en un contexto de hegemonía del capital financiero mundial, pero también de relativa valorización de las *commodities*, el Estado nacional-popular propone una profunda transformación en la concepción estatal (forma de Estado y patrón de gestión) y en el abordaje que, desde él, se hace de la cuestión social. Surgiendo más como una reacción a la ruptura del orden social que como la aplicación de modelos de desarrollo madurados en usinas de pensamiento, los gobiernos nacional-populares resolvieron los problemas sobre la marcha. De esta forma, usualmente echaron mano a recetas del pasado, aunque cambiándoles el sentido. De ahí que podamos encontrar en ellos una síntesis del neodesarrollismo y del populismo clásico, con todos los claroscuros que esta opción implica.

15 Prats i Catalá (1998) desarrolla prolijamente las diferentes críticas que se han hecho a la posición gerencialista, y el rol imprescindible de un aparato burocrático regido por procedimientos en América Latina.

Esta estrategia de reconstrucción de la estatalidad originó que muchos de sus críticos vean en ellos la continuación del neoliberalismo de finales del S.XX o, desde otra perspectiva, el retorno de los populismos de mitad del siglo pasado. El modelo conceptual que soporta la indagación que desarrollamos, muestra que esa reducción al pasado es limitada. Si bien retoma parcialmente elementos, herramientas y dispositivos desarrollados en diferentes momentos del siglo XX, como no podía ser de otra manera, para sostenerse por más de una década con resultados -electorales, fiscales, económicos- bastante exitosos, va de suyo que debió aproximar sus desarrollos conceptuales y tecnologías de gestión a las características de la sociedad post industrial.

En el tercer lustro del siglo XXI se vivió una contraofensiva del capital financiero en el contexto delo que ha dado en llamarse "neoliberalismo tardío"¹⁶. Más allá de las características de esta nueva derecha -cuyo análisis no corresponde hacer aquí- en buena parte del subcontinente el modelo nacional popular se mantiene como alternativa de poder y es, para muchos, la esperanza de construcción de una sociedad más justa. 🇨🇺

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis., 2006. La implementación de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alonso, Guillermo y Di Costa, V., 2011. "Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003 – 2010", en Revista Aportes N° 29: 113-137. AAG, Buenos Aires
- ANSES (s/f). <http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92> Fecha de acceso: febrero de 2018 Consultado en diciembre de 2014
- Banco Mundial, 1997. Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación, Banco Mundial, Washington D.C.
- Barzelay, Michael, 1992. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, Berkeley: University of California Press.
- Berger, Petery Neuhaus, Richard, 1996 "To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy" American Enterprise Institute, NY
- Bernazza, Claudia, 2009. Participación, protagonismo y representación social. Mimeo, Disponible en <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/participacionprotagonismo.doc>. Consultado en dic de 2015
- Cao, Horacio y Blutman, Gustavo, 2012. "Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado" en Revista Aportes Año 18, N° 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires
- Cao, Horacio y Rey, Maximiliano, 2015. "El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina", en Nueva Sociedad, n°257, julio-agosto
- Cao, Horacio; Laguado Arturo y Rey, Maximiliano, 2016. El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1960-2015). Buenos Aires: Prometeo Editorial – 2ª Edición
- Castellani, Ana, 2009. Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. Cuestiones de Sociología N|5-6, p. 223-234. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4059/pr.4059.pdf

¹⁶ El concepto está tomado de García Delgado y Gradín (2017)

- Chibber, Vivek, 2008. "¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la 'burguesía nacional'", en DAAPGE n.11 Santa Fe jul./dic. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272008000200001
- CIFRA, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina/ATE, 2010. La asignación universal por hijo: a un año de su implementación. Documento de trabajo nº 7. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=24> Fecha de acceso: febrero de 2018
- De Soto, Hernando, 1986. El otro sendero, la revolución informal, ILD, Lima
- Dreyfus, Françoise, 2012. La invención de la burocracia, Buenos Aires, Biblos.
- Fukuyama, Francis, 1993, "Disertación" en "Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización" INAP. EUDEBA - Buenos Aires, Argentina.
- García Delgado, Daniel. y Gradín, Agustina, 2017. "Neoliberalismo tardío. Entre la hegemonía y la inviabilidad" en "Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis" García Delgado y Gradín (Coordinadores) Documento de Trabajo Nº 5 – FLACSO, Buenos Aires.
- Giddens, Anthony, 1999, La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia, Madrid, Taurus.
- Grassi, Estela, 2012. "La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición", en e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, Vol. 10, Nº 39:5-33. Disponible en <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/e-latina/>
- Laguado Duca, Arturo, 2011, La construcción de la cuestión social. El desarrollismo postperonista. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Laguado Duca, Arturo, 2013. "El retorno del desarrollismo" en Revista Más Poder Local; Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno. Fundación Ortega-Marañón. Madrid, Mayo, Nº 16. www.maspoderlocal.es
- Max Neef, Manfred, 1986. Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro, CEPAUR, Santiago de Chile
- Mayntz, Renate, 1985. "Sociología de la administración pública" Alianza Universidad - Madrid, España
- MDS - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010) Políticas Sociales del Bicentenario, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Merklen, Denis, 2004. "Sobre la base territorial, la movilización popular y sobre sus huellas en la acción", en Laboratorio (publicación electrónica), año 6, no 16, pp. 46-53. Disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/lavbo16.pdf>
- Mintzberg, Henry, 1995. La estructuración de las organizaciones, Ariel Economía, Barcelona
- Notcheff, Hugo, 1994. Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina en El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, conservadurismo y elite económica en la Argentina. Azpiazu, Daniel y Notcheff, Hugo. Bs As, Ed. Tesis
- Oszlak, Oscar, 1978. Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio, Revista Desarrollo Económico Vol.1, No. 3: 5-43 CEDES, Buenos Aires
- Oszlak, Oscar, 1999. De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado, Revista Nueva Sociedad Nº 160 – Fundación Friedrich Evert – Caracas
- 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.
- Porta, Fernando; Santarcángelo, Juan y Schteingart, Daniel, 2017. "Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista", en Pucciarelli y Castellani (Coords.) Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

- Schröder, Peter, 2001. Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno, Fundación Friedrich Naumann, - Oficina Regional - América Latina –México.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés, 2017. "La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural", en Pucciarelli y Castellani (Coords.) Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Rey, Maximiliano, 2012. "Hacia una administración pública para el Estado democratizador". En Aportes para el Estado y la Administración Pública, Asociación de administradores gubernamentales, Bs As: 127-140.
- 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. Desafíos a la libertad, Santillana, Buenos Aires
- Vilas, Carlos, 2009. "El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la reforma del Estado y la Gestión de Gobierno" en "Estado y Administración Pública", Guillermo Schweinheim (Coordinador) AAEAP – Buenos Aires, Argentina.
- Weber, Max, 1964 {1922}. Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México
- Williamson, John. 1990. What Washington Means by Policy Reform en Latin American Adjustment. How much has happened? – Institute for International Economics, Washington D.C.
- Wilson, Woodrow, 1980 {1887}. El Estudio de la Administración en Revista de Administración Pública, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF.
- Zabludovsky, Gina, 1984. Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales, Año XXIII, Nueva Época, N° 124, México.

Sobre los autores/ About the authors

Horacio Cao es Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset de (España). Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha sido director del INAP y ha ocupado cargos de conducción varias provincias argentinas. Desde hace más de veinte años es docente e investigador de diferentes universidades, publicando una pluralidad de libros y trabajos de investigación en temas relacionados con el Estado y la Administración Pública. Arturo Laguado Duca es sociólogo, antropólogo, especialista en sociología económica, Magister en sociología política y Dr. en Ciencias Sociales. Sus campos de investigación principales son la sociología de América Latina y la teoría del Estado, temas sobre los que ha publicado numerosos artículos académicos y libros. Ha sido Director de Investigaciones del INAP en Argentina y de la Consejería de Paz en Colombia, además de profesor en prestigiosas universidades de América Latina. Actualmente es profesor de Flacso, la Universidad Nacional de La Matanza y la Universidad Nacional de José C.Paz. Maximiliano Rey es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín y Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Profesor Titular Regular de la Universidad Nacional de J.C. PAZ y Profesor Adjunto Regular de la Universidad de Buenos Aires. Es o ha sido profesor de diversas instituciones educativas universitarias de grado y de posgrado. Investigador y docente del INAP (Argentina). Ha publicado numerosos artículos en libros y revistas de su especialidad.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org