

Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina (2003-2013)

*A public administration for post-neoliberal societies in Latin America
(2003-2013)*

Por Arturo Laguado* y Horacio Cao**

Fecha de Recepción: 26 de junio de 2014.

Fecha de Aceptación: 01 de marzo de 2015.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es reconstruir las discusiones sobre la Administración Pública en la Argentina, a partir de la crisis el 2001. Parece haber acuerdo entre los académicos en la necesidad de construir una nueva conceptualización sobre el retorno del Estado, aunque las estrategias relacionadas con ese regreso, estén aún en discusión. El artículo espera aportar a este debate.

Palabras clave: Administración Pública, Estado, Neoliberalismo, Pensamiento nacional-popular, Argentina.

ABSTRACT

The aim of this paper is to reconstruct the discussions on Public Administration in Argentina, from the crisis in 2001. There seems to be agreement among scholars on the need to

build a new conceptualization of the return of the state, although related strategies that return, are still in discussion. The article hopes to contribute to this debate.

Keywords: *Public Administration, State, Neoliberalism, National and Popular Thought, Argentina.*

El Estado post 2003: una centralidad todavía poco definida

La generalización del ajuste estructural en América Latina durante la década de los '90 culminó con una extendida crisis de gobernabilidad que arrastró con ella a varios de los gobiernos que la habían impulsado. La salida tuvo facetas distintivas en cada uno de los países latinoamericanos: en algunos casos se produjeron reformas menores al modelo neoliberal, en otros éste se endureció hacia

* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Sociología Política. Antropólogo y Sociólogo. Correo electrónico: alaguado@yahoo.com

** Doctor por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Máster en Asuntos Públicos, Política y Gobierno por el Instituto Ortega y Gasset (España) y Licenciado en Ciencia Política. Correo electrónico: horaciocao30@gmail.com

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.

El objetivo de este trabajo es reconstruir las ideas que orientaron el retorno del Estado en América Latina y, particularmente, en la Argentina después de la crisis del 2001. 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. Una producción como la citada es una deuda pendiente de los académicos, aunque algunos rasgos comunes se pueden destacar: el énfasis en la recuperación simbólica y material del Estado como garante de los procesos de inclusión social y política, la renovada capacidad de regulación de los mercados, políticas industrialistas, junto con una marcada vocación latinoamericanista y manifiesta independencia de los centros de poder mundiales.

Ante el fracaso de las políticas preconizadas por el Consenso de Washington, se fue construyendo una propuesta alternativa al modelo neoliberal, la que tuvo dos fuentes: la perspectiva del nuevo desarrollismo y la vertiente nacional y popular.

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 (Bresser Pereira, 2007; Aldo Ferrer, 2010) y, en general, los economistas agrupados en el Plan Fénix). En él se combinarían una intervención estatal fuerte –aun-

que limitada– con reformas institucionales modernizadoras, en donde la figura del Estado poderoso pero austero, se combina con el manejo cuidadoso de las cuentas fiscales como herramienta clave para garantizar la soberanía económica.

La otra matriz del modelo de recuperación del Estado iniciado con posterioridad a la crisis del 2001 tiene raíces en la tradición *nacional popular*. Si en el caso del nuevo desarrollismo su influencia estuvo vinculada principalmente al instrumental de intervención económica y de modernización –entendida ésta principalmente como la necesidad de cerrar la brecha científico-tecnológica–, en lo nacional popular el centro estuvo en la cuestión del poder y en el signifiante de igualdad y justicia social.

Después de la tormenta

Cuando los defensores del neodesarrollismo comenzaron a bosquejar su modelo, tuvieron en cuenta especialmente la experiencia de reconstrucción argentina posterior al derrumbe parcial del Estado ocurrido en el año 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 el año 2003.

En efecto, 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, logrando –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 lo señalan críticos del modelo, que la diversificación del sector ha sido escasa, la concentración del capital sigue siendo mucha y la extranjerización se mantiene alta, lo que obligó a tomar medidas para evitar la constante transferencia de utilidades al exterior.

El gran instrumento reindustrializador seguido por los gobiernos kirchneristas fue un tipo de cambio competitivo –un eufemismo para decir, subvaluado–, al menos hasta que las presiones inflacionarias presentes desde 2008, relativizaron esta situación. La injerencia en el tipo de cambio estuvo acompañada de una importante intervención estatal. El Estado retomó su papel de agente activo en la inversión, pero con una estrategia mixta respecto a la propiedad de las empresas. En algunos casos, el control fue reasumido totalmente por el sector público; en otro –y esto es una innovación respecto al desarrollismo clásico aunque algunos de sus teóricos ya lo habían propuesto– en responsabilidad compartida con el sector privado.

Es bueno remarcar que, más allá de las justificaciones que se dieron en cada caso, el Estado sólo recuperó empresas que presentaban graves deficiencias de gestión y luego de dar muchas oportunidades de mejora. Puede

decirse que se nacionalizaron las empresas casi contra la voluntad política del gobierno, cuando el deterioro amenazaba el esquema económico y político por el menoscabo de la imagen ante los pésimos servicios, por el impacto sobre la capacidad adquisitiva del salario o sobre la balanza de pagos (caso YPF).

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

La vertiente nacional y popular

Como dijimos anteriormente, la otra matriz del modelo de recuperación del Estado iniciado con posteridad a la crisis del 2001 es de raigambre Nacional-Popular¹. Esta perspectiva está compuesta por un *corpus* de valores, abordajes, conocimiento, relatos no totalmente estructurados, en parte porque siempre fue un saber plebeyo, que no tuvo como una de sus prioridades alcanzar un estatus filosófico o científico reconocido por los espacios académicos del *establishment*.

El punto de vista Nacional-Popular tiene una perspectiva situada desde el punto de vista histórico y geográfico. Hace centro en nuestro país como parte de una nación en construcción –América latina– cuyo proceso histórico puede leerse en clave de alcanzar su plena au-

1 Cuando hablamos de lo “Nacional y Popular” nos referimos a los vectores emancipadores presentes en los gobiernos de Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Kirchner-Fernández en la Argentina, entre otros. Un análisis al respecto, elaborado alrededor de las definiciones de populismo, puede verse en los trabajos de Ernesto Laclau (2005).

tonomía y de superar los desequilibrios de su estructura social. Se trata de un espacio que la visión nacional y popular asume como en desarrollo, con marcados desequilibrios políticos, económicos y sociales: asimetría entre el poder regulador del sector público y los segmentos más concentrados de la economía, agudas desigualdades territoriales, funcionamiento restringido de su institucionalidad (para las formas y estándares canonizados por el *establishment*), bolsones de marginalidad social, sobredimensión del poder relativo de fracciones del capital internacionalizadas, debilidad de los encadenamientos productivos, etc. La situación periférica y la dinámica del capitalismo mundial, como así también las tensiones que se generan en su propio territorio, alimentan tendencias hacia la reproducción de estos desequilibrios.

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

La centralidad que tiene el significativo *justicia social* en esta tradición, explica que las normas distributivas promulgadas con posterioridad al 2003 trasciendan con mucho la

generación de bienes sociales propuesta por el desarrollismo.

En un crescendo sostenido –que se aceleró en 2008, cuando el gobierno sufrió el rechazo de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía y Producción (retenciones móviles a los productos agropecuarios)– los programas y la legislación dirigida a operar sobre la cuestión social no dejó de desplegarse. La agenda redistributiva es amplia: Plan Nacer, Procrear, Remediar, Argentina Trabaja, Microcréditos, Manos a la Obra... en fin, un sinnúmero de acciones que teniendo al trabajo digno como ordenador general, se dirigieron a ampliar y a 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.

La situación del aparato Estatal

Es interesante analizar lo ocurrido en la esfera de la gestión estatal, en donde se observan al-

gunos 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 de eficiencia en la gestión: los programas “Conectar Igualdad” que distribuyeron computadores personales a todos los alumnos secundarios, la transformación en la seguridad y en la 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.

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

De esta forma, se manifiestan 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 la necesidad, en el ámbito de las políticas públicas, de desplegar cambios que vayan más allá de reacomodamientos epidérmicos: se ve cada vez más necesario lanzar una transformación en el modo y en la intensidad de la intervención estatal. Esto ha generado un intenso debate del que es parte el presente trabajo.

Vale citar uno de los principales puntos de tensión entre el desarrollismo y neodesarrollismo con los gobiernos nacional-populares de

América Latina: el perfil tecnocrático de estos, frente a gobiernos que se proponen en todo momento marcar la supremacía del momento político. En este sentido, no debe perderse de vista la conflictividad desatada en varios países entre cuadros profesionales y gobierno. El caso más emblemático es el paro de la empresa estatal venezolana PDVSA de 2002-2003 –considerada la mayor huelga general de la historia de latinoamericana y que tenía por objetivo desplazar al presidente de Venezuela– en la que tuvieron participación principalísima directivos y expertos de la empresa.

En otro registro, pero pivoteando sobre los mismos actores, por esa misma época se desata una ríspida pugna entre el gobierno del Uruguay y la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), a partir de la intención gubernamental de regular la carrera profesional de los empleados públicos. En algún sentido, también tuvo este cariz de expertos enfrentados a la conducción política la rebelión policial “profesionalista” –devenida en golpe de Estado– de los policías de Ecuador en octubre de 2010.

Las tensiones entre desarrollismo y momento nacional y popular

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.

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 lo 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 participa-

ción, 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.
- También es necesario 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.

Hacia la construcción de un nuevo patrón de gestión pública

Ahora bien, ¿cómo desempeña el sector público ese papel crucial? Para ello, se identifican

cuatro segmentos que parecen marcar los hitos centrales de esta propuesta en el tema que nos ocupa.

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

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

Las experiencias históricas de gobiernos enfrentados con el *establishment* muestran una predisposición hacia el incremento del poder del Estado en términos de su capacidad para incidir sobre la marcha de los asuntos de la sociedad. Por esto, y en tercer lugar, la concentración del poder tiene su vértice en el gabinete del Poder Ejecutivo –donde hay una

tendencia hacia gabinetes más compactos— y trata de llegar a todos los órdenes del Estado: las oficinas de la Administración Pública actúan más cercanas a las direcciones políticas, la articulación con el poder legislativo busca una coordinación más estrecha, las descentralizaciones —del Banco Central, de empresas públicas o de organismos del Estado— son vistas como espacios donde se puede obstaculizar la capacidad operativa o de planificación. Esta situación es consistente con el lugar que se asigna al Estado: un instrumento potente al servicio de la construcción de una nueva sociedad. En este sentido, las instancias que lo limitan son vistas (y así muchas veces ocurre) como espacios donde podían agruparse los actores opositores al proyecto popular.

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

En la Argentina existe otro elemento que ha hecho revalorar la cuestión federal: la construcción de un patrón territorial de multipolaridad regional. En nuestro país, desde el siglo XIX, la pampa húmeda en general y Buenos Aires en particular, fueron los ejes del desarrollo productivo. Romper con esta centralidad territorial precisa de grados de autonomía regional en la estructura político administrativa.

En cuarto y último lugar, el Estado y la Administración Pública resumen y expresan la discontinuidad y la fragmentación social del subdesarrollo. Frente a ella, un gobierno que

se plantee transformar este escenario buscará extremar la autonomía relativa de las instituciones estatales a los fines de que éstas puedan operar sobre las causas estructurales del atraso. Para ello, construirá alianzas con actores sociales, las que deben dar el piso de gobernabilidad y gobernanza que permitirá el despliegue de políticas públicas en tal sentido. En este punto, ¿quiénes son los actores sociales que sostendrán la construcción estatal? En primer lugar, las organizaciones populares en general, aquellas que marcan la dinámica más importante de todo el proceso político. Dentro de los actores populares, párrafo aparte merece el caso de las organizaciones de empleados públicos. En el tema que nos ocupa, ellos son un elemento central de la implantación del nuevo modelo de gestión pública, ya que sus intereses están en consonancia con los del gobierno, al menos en lo que hace al mayor poder para el Estado. El otro actor que sostendrá la construcción estatal estará formado por aquellos sectores productivos que, actuación del Estado mediante, serán el germen de una nueva lógica en el funcionamiento de la economía. En resumen: los actores populares son los interlocutores privilegiados del sector público y una alianza de tipo desarrollista da el soporte clave al despliegue de las políticas públicas.

Conclusión

Existe un largo camino entre el consenso sobre los elementos que hemos venido describiendo y la organización de un *corpus* de conocimiento sobre la cuestión estatal. En efecto, queda en pie la necesidad de una herramienta teórica que ayude a delinear una guía para trabajar cada tema específico y concreto en su problemática, en el marco de este regreso del Estado al primer plano. Sin embargo, hay diferencias en la visión de los distintos actores políticos acerca de qué implica en nuestro país este retorno. Así, mientras algunos postulan cam-

bios de fondo frente a las políticas de ajuste estructural, otros propugnan cambios menores tendientes a adecuar el Estado a los nuevos formatos que se postulan desde las usinas del *establishment*. Quienes sostienen esta última estrategia encuentran dificultades para superar el anclaje que tienen estas herramientas y teorías con la catástrofe socioeconómica de fines de los '90. Adicionalmente, se observa en ellos una suerte de perplejidad e irresolución —a la que no es ajena la crisis que se inicia en el 2008 en el mundo desarrollado— ya que las recomendaciones ortodoxas para los países periféricos en crisis —Grecia, Portugal, Irlanda, Bulgaria, Italia, España— generan resultados muy parecidos a los que sufrió la Argentina.

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

Estos cambios en la orientación estatal son inescindibles de una verdadera ola regional que generó cambios en lo que había sido la direccionalidad de las políticas públicas en las últimas tres décadas. Sin embargo, estas modificaciones 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 referan 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 enfrenta cotidianamente.

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

Referencias bibliográficas

- Bresser Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo. En *Nueva Sociedad* N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas, Venezuela.
- Cao, H. (2011). Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular. *Realidad Económica* No 260, IADE-Buenos Aires.
- 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*. Buenos Aires: Ediciones Cara o Ceca.
- Ferrer, A. (2013). Aliviar la restricción externa. *Diario Página 12*. Buenos Aires.
- Laclau, E. (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laguado Duca, A. (2013). Desarrollismo y neodesarrollismo. *Revista Aportes* N° 30. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Laguado Duca, A. (2013a). El retorno del desarrollismo. *Revista Más Poder Local; Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno*. Fundación Ortega-Marañón - Mayo, N° 16 - Madrid, España. Disponible en: www.maspoderlocal.es
- Schorr, M., Manzanelli, P., y Basualdo, E. (2012). Régimen Económico y cúpula empresarial en la posconvertibilidad. *Revista Realidad Económica* N° 264. Buenos Aires: IADE.
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? En *OSAL*, Año XI, N° 27, Buenos Aires: CLACSO.