



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 7, Año IV, octubre de 2016

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA**

**AYACUCHO 555 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**



ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 7, Año IV, octubre de 2016.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA



FLACSO
ARGENTINA

Director
Mg. Luis Alberto Quevedo



Área
Estado y Políticas Públicas

Director
Dr. Daniel García Delgado

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **LATINDEX (Nivel Superior de Excelencia)**, **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales Enzo Faletto** y **Repositorio FLACSOAndes**.



ISSN 2310-550X

CONTACTO DE LA REVISTA

Dirección Postal

Revista Estado y Políticas Públicas
FLACSO – Oficina 31, 1er. Piso. Ayacucho 555 (C1026AAC)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.

Vías de contacto:

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar
Teléfono: (54) (11) 5238-9456

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO- Sede académica Argentina.
Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Argentina.

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Repositorios

Samanta Tello, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Universidad de Buenos Aires (UBA). Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarlos a la lectura del séptimo número de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista contribuya a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el séptimo número de esta Revista y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitados a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Floreal Forni

In Memoriam

Hace unas semanas falleció Floreal Forni. No salió en los diarios, no fue tapa de ninguna revista, ni ningún funcionario o personaje famoso fue a su velatorio. Pero los que conocimos sabemos que murió uno de los grandes sociólogos de la Argentina del siglo XX. Probablemente el más erudito de todos. Con una formación clásica en sociología y doctorados en la Universidad de París y Notre Dame, Estados Unidos.

Como director del CEIL, acometió una gigantesca labor de promover estudios en sociología agraria, de la religión y de las organizaciones populares. Amaba su profesión y el compromiso con su pueblo y la justicia.

Murió un gran sociólogo, para mí también un amigo, de aquellos que te marcan y generan inesperados giros en tu vida. De aquellos que con pocas palabras, te sugieren sobre dónde canalizar tu profesión, qué profundizar en tus estudios, por dónde ir.

Este número está dedicado a Floreal Forni, gran sociólogo, maestro, director del CEIL

y miembro en su momento del Directorio del CONICET. Dedicamos este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* como humilde reconocimiento a su gran tarea de conocer la realidad argentina y, a la vez, tratar de transformarla. Se podría decir que fue un revolucionario pacífico, y un profesional comprometido con la democracia y los humildes.

Por todos estos méritos, la *Revista Estado y Políticas Públicas* le quiere dedicar este número que, también como él, intenta ser un instrumento de calidad científica de investigación que nos permita comprender mejor nuestra realidad para transformarla para el bien común.

Adiós Floreal, te recordaremos siempre.

Daniel García Delgado
Director
Área Estado y Políticas Públicas
FLACSO Argentina

Sumario

EDITORIAL	15
Volver a pensar el Estado. Por Luis Alberto Quevedo	
DOSSIER	19
<i>El Estado: Entre la Transformación y la Modernización.</i> Coordinadores: Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier	
Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal.	21
<i>Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina.</i> Por Víctor Ramiro Fernández	
Neoliberalismo tardío y desestructuración del <i>demos</i>:	49
<i>El poder toma el poder.</i> Por Daniel García Delgado y Agustina Gradin	
Buscando armar el rompecabezas de la gestión pública:	69
<i>Argentina en el Siglo XXI.</i> Por Gustavo Blutman	
Modernizando la modernización:	83
<i>Planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires.</i> Por Ricardo Sebastián Piana y Mauro Solano	
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	103
<i>Research Articles</i>	
Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. (2003-2010)	105
Por José Miguel Busquets y Nicolás Pose	
Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico.	123
<i>Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas.</i> Por Salvador Tiranti	
El Estado argentino y el acceso a la información pública. (2003-2016)	137
Por Marina Acosta	

ENTREVISTA	151
<i>Interview</i>	
A Guillermo Schweinheim	153
Por Maximiliano Rey	
RESEÑAS DE LIBROS	165
<i>Book Reviews</i>	
Byung-Chul Han (2015). <i>The Transparency Society</i>. Stanford: Stanford University Press.	167
Por Germán Aguirre	
Byung-Chul Han. <i>El aroma del tiempo. Un ensayo filosófico sobre el arte de demorarse</i>. Buenos Aires: Herder Editorial.	171
Por Yanina Soledad Amarilla	
RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO	177
<i>Post-graduate Thesis' Abstracts</i>	
Estímulos políticos directos sobre el accionar estatal frente al delito: <i>Los posicionamientos que más incidieron en la orientación operativa del Ministerio de Seguridad de la Nación de la República Argentina entre diciembre de 2010 y mayo de 2013.</i>	179
Por Nicolás Klimberg	
El entramado interinstitucional en clave de corresponsabilidad. <i>El caso del Municipio de San Martín. (2013 - 2014)</i>	185
Por Karina Mato	

COMUNICACIONES	191
News	
Programa Gestión del Conocimiento. Área Estado y Políticas Públicas. FLACSO Argentina.	193
Cuarto Documento de Trabajo. ¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? <i>Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.</i> Por Ma. Alejandra Racovschik y Carlos Raimundi (Comps.).	
<i>Revista Miríada.</i>	195
Investigación en Ciencias Sociales. IDICSO – Instituto de Investigación en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales – Universidad del Salvador. Núm. 11, Año 7, 2015. Por Marcelo Salas	
<i>Revista Perspectivas de Políticas Públicas.</i> Año 6, Núm. 11, Julio-Diciembre 2016. Por Carlos M. Vilas	197
SOBRE LOS AUTORES	199
<i>About the Authors</i>	
CONVOCATORIA: OCTAVO NÚMERO	203
<i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier: Economía y Geopolítica: Puentes entre lo global y lo local.</i> Coordinador: Ricardo Aronskind. Fecha límite: 01 de febrero de 2017.	

Editorial

Volver a pensar el Estado

Nuestra región presenta un nuevo rostro político, económico y social a partir de los procesos que se han producido en dos países estratégicos a los que debemos prestar especial atención: Brasil y Argentina. En el caso de Brasil, su importancia resulta ineludible ya que estamos frente a la mayor economía de América Latina en cuanto a su Producto Bruto Interno (PBI) y, según el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), la séptima economía del mundo, a lo que hay que sumarle su indiscutible liderazgo económico y político en la región. Brasil tuvo una especial proyección sobre toda América del Sur durante las presidencias de Luiz Inácio “Lula” da Silva y la primera presidencia de Dilma Rousseff, tanto por su crecimiento económico como por su protagonismo político en los momentos sensibles que se vivieron en los primeros quince años del siglo XX en la región. Brasil también fue muy importante por su contribución a la formación de una nueva institucionalidad en América Latina y en el Cono Sur. Sin embargo, el país lusitano vivió en el año 2016 una crisis política que terminó con el derrocamiento del gobierno constitucional de la presidente Rousseff a través de un procedimiento parlamentario que ha dejado más dudas que convicciones institucionales y cuyo proceso terminó con un nuevo presidente que en pocos meses ha comenzado a dar un giro en los lineamientos políticos y económicos del país.

En el caso de la Argentina, la gran novedad se produjo a fines del año 2015 por el triunfo, por primera vez en las urnas, de una derecha liberal que en nuestro país nunca había llegado al poder a través de elecciones democráticas y que hoy tiene en Mauricio Macri no sólo un presidente electo con todas las de la ley, sino también un claro liderazgo en una coalición conservadora que se propone revertir los doce años de los gobiernos progresistas de Néstor y de Cristina Kirchner. El primer año de gobierno de la Alianza *Cambiamos* (integrada por el PRO del mismo Mauricio Macri, la histórica UCR y la joven formación política ARI, que en su conjunto, dibujan un perfil político que podemos caracterizar como una derecha moderna y de nuevo tipo) no sólo ha significado un desmantelamiento de muchos programas sociales, educativos, en el campo de la salud y de reducción de la brecha tecnológica, sino que se ha experimentado un retiro paulatino de la intervención del Estado en muchos sectores de la economía a los que durante los últimos doce años no se los dejó librados a manos del mercado, sino que fueron objeto de distintas regulaciones y/o controles. Pero también se ha vivido un verdadero cambio cultural en lo que fueron los pilares ideológicos que sostuvieron a los gobiernos kirchneristas: la inversión en materia de ciencia y tecnología, la primacía y expansión de los derechos humanos, civiles y económicos, la

perspectiva regional latinoamericana, la defensa de la industria nacional y en particular de las industrias culturales locales, la expansión del gasto público en obras de infraestructura y en políticas de contención social, las políticas activas en materia de empleo, la decisión de apostar al desendeudamiento sobre todo con los organismos internacionales de crédito y la banca internacional, entre otras características de lo que se llamó "el modelo". Pero a todo esto, habría que sumar otro cambio: la aparición de una nueva arquitectura institucional del Estado argentino que ha comenzado a mirar distinto su rol en material social o la idea de la permanente expansión de los derechos ciudadanos, las regulaciones al mercado, etc., sino también el modo en que se privilegia a los actores de la economía y el desarrollo: está en marcha un nuevo modelo de acumulación basado en una transferencia de recursos a los sectores más concentrados y transnacionalizados de la economía argentina, así como se ha producido una retracción de muchas políticas públicas que obraban como mallas de contención a los sectores sociales más vulnerables.

Ambos procesos políticos, el de Brasil y el de la Argentina, han cambiado el mapa regional y, en varios planos, ambos gobiernos tienden a actuar en conjunto frente a los nuevos desafíos regionales: comparten una mirada común ante las instituciones que se crearon o fortalecieron en la última larga década, al tiempo que privilegian las nuevas alianzas regionales e internacionales ligándose a los países centrales antes que privilegiar un fortalecimiento de las relaciones en la región: ambos países han virado su mirada latinoamericana a una visión de integración a la economía mundial a través de privilegiar los lazos con Europa, los Estados Unidos y otros países de la economía mundial más desarrollada (que incluye a China y a otras economías asiáticas, sobre todo en el caso de Brasil).

También ambos gobiernos, tanto el de Michel Temer como el de Mauricio Macri, pese

a que se conformaron a partir de una legitimidad de origen muy diferente (y por lo tanto, nacieron con una relación distinta con la opinión pública así como con compromisos políticos también muy diferentes), han elegido gobernar con gabinetes que no han privilegiado a los elencos de los políticos tradicionales (pese a que en el caso de Temer ha recurrido a algunos integrantes de la vieja guardia del PSDB), sino que han acudido a personas cuyas trayectorias se dieron en empresas privadas (sobre todo empresas transnacionales y de capital muy concentrado) donde ocupaban cargos de alta responsabilidad gerencial. Un buena parte de la prensa y algunos analistas (que también encontraremos en esta Revista) ha definido esto como "el gobierno de los CEOs", pero más interesante es la forma en que Daniel García Delgado y Agustina Gradín (en un excelente artículo del *Dossier* que forma parte de este número de la Revista) lo han definido como un nuevo fenómeno político donde "el poder vuelve al poder". ¿Qué quiere decir esto? Ni más ni menos que haber ingresado a un modelo económico que si bien se lo puede vincular a anteriores momentos neoliberales, en este caso en particular, se realizan a través de una estrategia diferente: el Estado se gestiona con un elenco de funcionarios de primera línea que formaron parte hasta el día anterior de la gestión a las principales empresas multinacionales. Podríamos decir que la novedad consiste en el *fin de las mediaciones políticas*: ya no son los partidos o la dirigencia política tradicional la que gestiona los intereses sectoriales, sino que el Estado está en manos de quienes vienen directamente de los negocios privados e impulsan un modelo económico que solamente se propone privilegiar a las fuerzas del mercado. Pero este nuevo criterio en la conformación de los elencos ministeriales no solamente no se oculta sino que se intenta instituir como *una nueva cultura de gestión estatal*, es decir, se trata de una argumentación que busca legitimar una nueva

forma de lo que tradicionalmente la academia ha llamado la “anti-política”: demostrar que son los gerentes privados –y no los partidos políticos– los más idóneos para formar a las elites encargadas de gestionar el Estado, para tener en sus manos el destino del bien común.

Este número de la Revista Estado y Políticas Públicas en muchos de sus artículos se propone justamente reflexionar sobre las consecuencias de esta nueva reforma del Estado en nuestro país que reconoce algunos correlatos en otros países de América Latina. Sin lugar a dudas, vivimos un momento clave para la Argentina y nuestra región: estamos frente a una reforma estructural del Estado en contraste con las que se llevaron adelante durante los años setenta (durante la dictadura militar), luego la que se conoció en los noventa y que privilegió el libre mercado y que estuvo ligada a la globalización de un mundo unipolar tras la caída de la Unión Soviética y la tercera reforma que se produce mediante el ascenso democrático de una coalición de derecha liberal. Este proceso seguramente nos tendrá ocupados durante los próximos años ya que supone una estrategia de construcción política que se propone pasar de un Estado impulsor y regulador del desarrollo económico (con políticas activas de redistribución del ingreso) a un Estado que solamente se percibe a sí mismo como el garante de los negocios privados, la inversión extranjera, un sector externo al que se lo privilegia e impulsa, un mercado financiero activo y cuyo desarrollo va de la mano del endeudamiento público y a las empresas más concentradas como el nuevo motor del desarrollo y del bienestar general. Sin embargo, esta nueva etapa también se propone una nueva modernización del Estado, una nueva institucionalidad ligada a la transparencia: en este número de la Revista, la autora Mariana Acosta revisa, por ejemplo, la aprobación de una nueva ley de acceso a la información pública que constituye un derecho fundamental en las sociedades democráticas, ya que supone

una obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus actos públicos ante los ciudadanos comunes que son los destinatarios de las políticas públicas. El principio de publicidad de los actos de gobierno, como el principio de transparencia en la administración, deberían forma parte del ordenamiento republicano y en la Argentina esta problemática del acceso a la información pública ingresó muchas veces en la agenda parlamentaria pero sin que tuviera un buen destino. Este es un ejemplo de una nueva institucionalidad que probablemente tenga también un desarrollo en los próximos años.

En este mismo sentido, Gustavo Blutman analiza en esta Revista un desafío similar cuando pensamos en los temas de transparencia y utiliza para ello los conceptos de *visibilidad* e *invisibilidad* de la administración y de la gestión pública estatal. Partiendo de la idea de que el Estado siempre se encuentra vinculado a la forma en que se estructuran las relaciones sociales y, por lo tanto, debe ser reconocido como un organizador de un tipo específico de dominación social, de la hegemonía de ciertos grupos sociales, políticos y económicos que para alcanzar tal objetivo entran constantemente en alianzas, negociaciones y conflictos, que no siempre aparecen a la luz como tales. Por este motivo, volver a pensar el Estado es volver a pensar cuál es la forma de aparición, la visibilidad de la acción pública que suele estar ligada a los tres ámbitos de la administración pública, a los tres poderes de gobierno, que se reconocen con mayor nitidez y que son los tres poderes de gobierno: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y, eventualmente, las llamadas instituciones “extra poderes”. Por este motivo, señala Blutman, podemos decir que la Administración Pública es el ámbito donde el poder del Estado se hace visible a partir de un conjunto de organizaciones que tiene un basamento jurídico estatuido. Entonces, analizar el Estado, volver a sus fundamentos y a las bases de su institucionalidad es también volver a dar

cuenta de una cierta distribución del poder en un país.

Y no está de más recordar que esta complejidad se ahonda tomando en cuenta que la Argentina es un país federal que garantiza, por la Constitución Nacional, la autonomía de los municipios. Según Blutman, "esta situación implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos: la administración pública nacional, también conocida como administración central o federal; la administración pública provincial, asimismo denominada estadual o regional; y la administración pública municipal", de donde repensar el Estado es también repensar cada uno de los ámbitos de la acción de los poderes visibles y en permanente tensión.

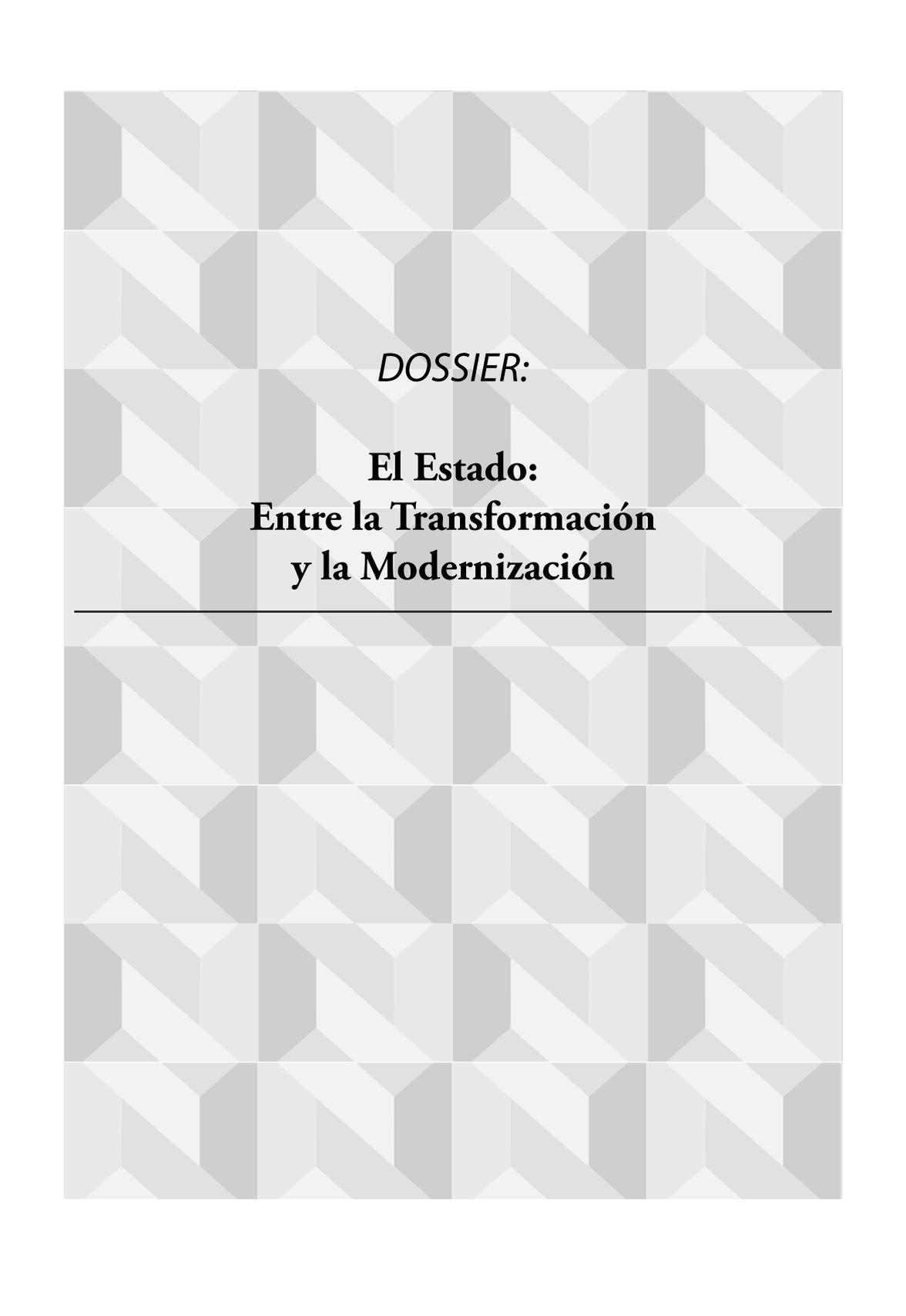
Por todo lo dicho anteriormente, y por las experiencias que estamos viviendo en la región pero muy especialmente por lo que estamos viviendo en la Argentina, no podemos dudar de que estamos ante un cambio de rumbo que también le cambiará la cara al Estado, que establecerá un nuevo vínculo entre lo público, el mercado, las organizaciones de la sociedad civil y las luchas por el poder en el seno de la sociedad. Y donde asimismo deberemos estar atentos a los procesos de modernización que acompañarán esta nueva etapa. Luego de las experiencias que vivió la región (que comenzaron en el inicio del siglo XXI y persistieron por más de una década) basadas en la re-instalación de un modelo neo-desarrollista (o de espíritu *neokeynesiano* como también se lo ha denominado) y sobre todo que colocaron a la región como un "laboratorio mundial de la pos-neoliberalidad" (como lo ha dicho Víctor Ramiro Fernández aquí mismo), hoy podemos constatar que todas estas tendencias perdieron terreno a partir de la conformación de este nuevo panorama político.

La perspectiva neoliberal y conservadora no es un rayo caído de un cielo sereno: tiene

arraigo en nuestras sociedades y sin lugar a dudas forma parte de la ideología de los grupos más poderosos: de lo contrario, no se entendería esta "rejuvenecida vigencia" de proyectos que creíamos que formaban parte del pasado. El desmantelamiento de lo que se ha diagnosticado como "experiencia populista" de los últimos quince años es regional. Las políticas que están en marcha ni son menores ni son tibias, son fuertes intentos de recomponer el poder en nuestras sociedades. Son llevadas adelante por grupos que detentan sistemas de pensamientos que están muy vigentes en el corazón de quienes manejan la economía, asociados al mercado mundial, con fuerte apoyo de los países centrales y con un indisimulado apoyo de los medios masivos de comunicación que han dejado de ser "empresas periodísticas" para constituirse en complejas corporaciones que forman parte del sistema de cambios culturales que también están en marcha en la actualidad. No estamos ante un fenómeno que será menor ni pasajero, estamos frente a un cambio de época que es global, regional y local. Es un cambio complejo que involucra a todos los ámbitos de la vida social. Es nuestra responsabilidad investigarlos, entenderlos, incorporarlos al debate académico y también a los debates que se están dando en el espacio público. Este número de la Revista Estado y Políticas Públicas es una contribución a ello: una contribución que se basa en un compromiso con la producción de conocimiento académico y sustentado en hechos, pero es también un intento de posicionar nuevamente, contra la corriente dominante, un pensamiento crítico y comprometido. En eso estamos y en esta senda seguiremos.

Luis Alberto Quevedo
Director de FLACSO Argentina

Buenos Aires, octubre de 2016



DOSSIER:

**El Estado:
Entre la Transformación
y la Modernización**

Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal.

Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina

*From the neo-developmental laboratory to the neoliberal resurgence.
A creative review of “double movement” Polanyian in Latin America*

Por Victor Ramiro Fernández*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2016.

Fecha de Aceptación: 23 de agosto de 2016.

RESUMEN

¿Cuáles han sido los factores que han jaqueado las reacciones neo-desarrollistas que tuvieron lugar en América Latina a inicios del siglo y cuestionado su carácter de alternativas post-neoliberales? ¿Cuáles son los fundamentos del resurgimiento de las experiencias neoliberales? ¿Cuáles son los desafíos para el desarrollo de estrategias efectivamente alternativas al neoliberalismo? Este trabajo procura dar respuesta a esos interrogantes a partir de re-explorar críticamente el concepto polanyiano de *doble movimiento*, y recuperar innovadoramente sus tres categorías centrales de integración social: *intercambio, redistribución y reciprocidad*. A través de ello se analizan los límites de esas reacciones en la constitución de un “proyecto estatal”, capaz de alterar el patrón de acumu-

lación y alternativizar las formas de mercantilización que persigue neoliberalismo y los actores e intereses globales comprometidos en su constitución y expansión. En el marco de esos límites y sus efectos, gana plausibilidad la reemergencia en la región de las formas más crudas de neo-liberalización.

Palabras clave: *Neoliberalismo, Neo-desarrollismo, Doble Movimiento, Polanyi, Latinoamérica.*

ABSTRACT

Which were the factors that have undermined the Latin American neo-developmental reactions at the beginning of the century, questioning his character of post-neoliberal alternatives? Which are the bases of the resurgence of neoliberal experiences? Which are the challenges for the development of effective

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Director del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSO) de doble dependencia UNL-CONICET. Director de la Maestría en Ciencias Sociales (FCJS-UNL). Correo electrónico: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

alternatives to neoliberalism strategies? This paper attempts to answer these questions from a critically re-exploration of Polanyi’s double movement, recovering in an innovative way its three core categories of social integration: exchange, redistribution and reciprocity. Throughout, the limits of these reactions in the configuration of a “state project”, which is supposed to alter the pattern of accumulation and to offer alternate forms of commodification to neoliberalism (and to the actors and global interests involved in its creation and expansion) are analyzed. The paper suggests that in the framework of those limits and their effects, the reemergence of the crudest forms of neo-liberalization in the region gains plausibility.

Keywords: *Neoliberalism, Neo-developmental, Double Movement, Polanyi, Latin American*

Introducción

Luego de un largo recorrido que posicionó a Latinoamérica como la región representativa de postración por el endeudamiento (Griffith-Jones y Sunkel, 1986) y, posteriormente, como el *poster child* de los proyectos neoliberales (Green, 2003), el escenario latinoamericano se transformó a inicios del siglo XXI en el más auspicioso campo de construcción de una alternativa “pos-neoliberal” (Sader, 2008). Ello, tomó lugar a partir de un conjunto, por cierto heterogéneo, de reacciones sociopolíticas a los efectos desestructurantes que el Consenso de Washington (en adelante, CW) dio lugar en América Latina (en adelante, AL), de las que de modo general, se pueden colocar bajo el mote *neo-desarrollista* (representando más claramente los casos de Brasil y Argentina) (Basualdo, 2011; Bresser-Pereira, 2007; Félix, 2012; Sanmartino, 2009), aunque otras, como las de Bolivia, Ecuador y Venezuela, parecen adquirir un mote más radical asociado al socialismo del siglo XXI y el *buen vivir* (Katz, 2013).

Transcurrida una década y media desde entonces, un conjunto de indicadores, tanto en la trayectoria económica como en el plano geopolítico, dan cuenta que luego de la “euforia de la primera década” que vivió la región desde inicios de siglo, a medida que avanza la primera mitad de la segunda, la re-instalación neo-desarrollista y el posicionamiento de AL “como laboratorio mundial de la pos-neoliberalidad” (como referencia global), ha perdido claramente terreno, al tiempo que lo han ido ganando, y obtenido rejuvenecida vigencia, proyectos neoliberales que instalan una contraofensiva de los sectores que alientan el diagnóstico sobre las distorsiones empobrecedoras ligadas al “sobre-intervencionismo estatal populista”.

Ahora bien, tres interrogantes se desprenden de ese escenario:

1. ¿Cuáles han sido los factores que han jaqueado las reacciones neo-desarrollistas y cuestionado sus alcances como estrategia y alternativa pos-neoliberal?
2. ¿Cuáles son los fundamentos de la re-emergencia de las experiencias neoliberales?
3. ¿Cuáles son los desafíos para el desarrollo de estrategias efectivamente alternativas al neoliberalismo?

A riesgo de sacrificar las especificidades, resulta válido examinar estas preguntas a partir de un análisis más holístico que el estrictamente nacional, centrado en la forma como la región en su conjunto se ha venido insertando en el contexto de un complejo proceso de reestructuración del capitalismo. Es decir, evaluar a AL en conjunto –más allá de las especificidades nacionales– bajo un esquema de regularidades que emergen en el contexto de las más recientes transformaciones geoeconómicas y geopolíticas globales. Por tanto, la propuesta es observar –a través de esas regularidades– a las reacciones neo-desarrollistas, no como un “fenómeno que colisiona” con los proyectos

neoliberales, sino como “presas” o “partes” de un *sigiloso proceso de re-apoderamiento* neoliberal del Estado y una *permissiva -y transitoria- convivencia* de los actores políticos y económicos transnacionales –que motorizan ese apoderamiento– con las formas redistributivas y des-mercantilizadoras impulsadas desde el Estado a través de áreas que no afectan el direccionamiento del proceso de acumulación.

Actores y procesos ligados a la re-captura, conviven con actores y procesos de la reacción, dejando inhábil la gestación de un proyecto organizacional e implicativo del Estado capaz de transformar y re-direccionar el patrón acumulativo (en adelante, PA). Sobre este escenario, el proyecto de clase –que impulsa el proceso neo-liberalizador– reafirma sus condiciones de reproducción y de sub-alternidad de la periferia.

Para presentar nuestro argumento, apelamos a una resituada y reelaborada interpretación del “doble movimiento” desarrollada por Karl Polanyi. Se argumenta que la re-edición de un *segundo movimiento*, reactivo al primero del mercado auto-regulado, más que un desplazamiento, representa un conflictivo, disputado y transitorio escenario de reconfiguración de estrategias y actores, que guarda en los patrones organizativos e implicativos del Estado un elemento central. Bajo ese escenario y esos patrones conviven el re-capturante y selectivamente permisivo “veneno neoliberal” y las debilidades de su “antídoto neo-desarrollista”, y, en esa convivencia, se desarrollan las debilidades de las reacciones al interior de ese segundo movimiento y se prepara el terreno para un reingreso del primero.

Este argumento se desarrolla en cuatro partes. En la primera, presentamos los hechos vinculados a la dinámica económica y geopolítica que dan cuenta conjuntamente del “cambio de escenario” y disparan los interrogantes centrales. En la segunda parte, presentamos las preguntas clave y la hipótesis central sostenida. En la tercera parte, desplegamos las

herramientas conceptuales utilizadas para el desarrollo de esa hipótesis para, en la última, en base a lo indicado, desarrollar los argumentos sobre los que se sostiene nuestra hipótesis en el escenario latinoamericano.

1. Los hechos que sustentan “el hecho”

1.1 Los hechos “estilizados” de la economía

De modo aparente, y en dirección opuesta a la corriente neo-liberalizadora que ganó cuerpo en el Este Asiático (Beeson y Islam, 2005; Crotty y Lee, 2005), e interpretadas como parte de un “cambio epocal” (Svampa, 2005) signado por un “giro a la izquierda” de la región (Stoessel, 2014), el conjunto de experiencias nacidas como respuesta a los efectos regresivos del CW convergieron en presentarse como “alternativas al neoliberalismo” (Sader, 2008). Como credenciales de ello, aportaron estrategias destinadas a compatibilizar el crecimiento económico con un patrón de redistribución e inclusión bajo diversos formatos democráticos (Grugel y Riggiozzi, 2012; Wylde, 2012).

Siempre bajo particularidades nacionales e idiosincráticas, se convergió en un intento de re-jerarquizar al Estado, orientándolo en dirección de una “intervención fuerte”, inversa a la del CW, fundada en una “re-regulación-des-privatizadora”. De este modo, se procuró reparar los resultados anti-productivistas, socialmente desiguales y excluyentes derivados de aquella que acompañaron los años neoliberales del CW, capitalizando para ello una inédita alza en el precio de los *commodities* (Svampa, 2013). Esa reorientación del Estado tuvo lugar, esencialmente, a través de tres ejes esenciales:

1. La reinstalación de la política monetaria expansiva y de los tipos de cambio flotantes y regulados (Salvia, 2015), cíclicamente compatibles con la recomposición del mer-

cado interno y la inserción externa, en un cuadro macroeconómico amistoso con el equilibrio fiscal y tasas inflacionarias razonables, a pesar de ciertas diferencias entre países (Bresser-Pereira y Gala, 2010).

2. La recuperación estatal de activos y actividades previamente transferidos; re-nacionalizaciones y re-estatizaciones de activos y actividades privatizadas durante el CW (Auroi, 2011).
3. Políticas de intervención social expansivas e inclusivas, con claro sentido redistributivo (Cepêda, 2012), soportadas en buena medida en una expansión en el uso de los recursos naturales (Gudynas, 2012), y fundada en la utilización de subsidios a los servicios básicos de sectores de menores ingresos y planes sociales de cobertura con sentido universal (Agis, Cañete y Panigo, 2010; OIT, 2009).

La década de la expansión igualadora

A lo largo de la primera década, los resultados se vieron reflejados en, al menos, cuatro grandes aspectos que abonaron al tono de euforia con el que se interpretó la primera década del siglo en Latinoamérica (CEPAL, 2013):

- i. Una recuperación del crecimiento tras el colapso y las tasas modestas de crecimiento bajo el CW y el escenario de una marcada desaceleración en los países centrales;
- ii. Un proceso de visible desendeudamiento que había condicionado a la región en las dos últimas décadas del siglo pasado
- iii. Una recuperación del empleo o reducción de las tasas de desempleo abiertas; y
- iv. Una marcada reducción de la desigualdad, la pobreza y la indigencia (CEPAL, 2014)¹.

1 En el año 2012, por primera vez desde que existe disponibilidad de datos, la región tuvo un coeficiente de Gini menor a 0.50, al tiem-

El inicio del descenso

Sin embargo, en la última parte y, particularmente en la primera mitad de la segunda década del iniciado siglo, el auspicioso proceso comenzó a enfrentar un escenario tormentoso, reflejado en: i) una ralentización del crecimiento (particularmente de las experiencias más representativas de la “reacción desarrollista”, como la Argentina y Brasil, frente al dinamismo de los “neoliberales” Colombia y Perú)²; ii) un estancamiento en la generación de empleo y en el achicamiento de la desigualdad de ingresos; y iii), una restricción externa asociada a un creciente desbalance en las cuentas corrientes, potenciado por la caída consecutiva en el precio de los *commodities* desde la segunda década del siglo (Adler y Sosa, 2011; Grijalva, 2014).

Esta situación de “fin del ciclo expansivo” con estrangulamiento externo, recurrente en el comportamiento latinoamericano a raíz de la debilidad del perfil exportador y la limitación interna para avanzar sustitivamente en bienes de capital (Díaz Alejandro, 1970), encuentra fundamento en la in-alteración del núcleo/patrón de acumulación (PA) y en las restricciones del núcleo de implicación estatal (NIE) para provocarla a raíz de las vinculaciones de ambos núcleos con las Redes Económicas Globales (REG) y las Redes Políticas Globales (RPG). Como avanzaremos en los puntos subsiguientes, las restricciones que se presentan frente a la alteración del PA están asociadas a las formas organizativas-funciona-

po que en ese año la pobreza (28.2%) y pobreza extrema (11.3%) se encontraron en sus niveles más bajos desde 1980 (CEPAL, 2014).

- 2 La primera mitad de la segunda década de un siglo iniciado impetuosamente, experimentó un visible proceso de desaceleración económica, incluso con previsión de decrecimiento para 2016 (Banco Mundial, 2016).

les y conceptuales-simbólicas que denominaremos proyecto estatal.

1.2. Los hechos de la geopolítica

Los países que actuaron como pilares de la “reacción neo-desarrollista” en el Cono Sur (CS) han pasado de una etapa reciente de rejuvenecida relevancia (Nolte y Hoffmann, 2007) a otra –aún más reciente– de carácter más bien defensiva. Sus grandes países (Brasil y Argentina), que lideraron junto a Venezuela el distanciamiento del ALCA y propiciaron un desarrollo inclusivo, alternativo al neoliberal, asisten a un momento de resurrección de propuestas conservadoras en el marco del complejo escenario institucional, traducido en un cambio radical orientado a reponer una orientación conservadora que resalta la “asfixia del intervencionismo estatal”, sus herencias macro económicas inflacionarias (Dornbusch y Edwards, 1990), su configuración escasamente democrática y su papel de fábricas de interminable corrupción (The Economist, 2006)³. Bajo estas consignas, y una indisimulable ofensiva de los Estados Unidos en la **región**, hacia la mitad de la segunda década del siglo **ganó** lugar una inestabilidad y amenaza institucional a los gobiernos de Maduro en Venezuela, un golpe institucional a la presidencia de Rousseff en Brasil, así como un desplazamiento de diez años de experiencia kirchnerista en la Argentina.

Este proceso tuvo lugar un contexto marcado por dos grandes procesos. Por un lado, un avance sostenido de la estrategia del capitalismo financierizado estadounidense (Palma, 2009), ya no sólo en el escenario centroamericano sino también en el CS, consolidando posiciones –desde México hacia el sur– y adquiriendo –a través de la “Alianza para el Pací-

fico”– una fuerte interlocución en Colombia y Perú, así como prolongando una larga alianza de integración con Chile, lo que dejó aislado a un Ecuador encarcelado en una resistencia encorsetada por una economía dolarizada y primario exportadora. Por otro lado, a lo largo de una década ha existido una agresiva y creciente presencia de China en la región (Bittencourt, 2012), sustentado su aporte al desarrollo de las infraestructuras que aseguran la provisión de recursos naturales de su –conflictivo– desarrollo industrial-exportador-consumista. Ambos elementos desafían a pensar en el margen resultante para un desarrollo industrial para AL, y el alcance respecto de la integración financierizada que propone el “apertura” del Norte.

Apelando a la feliz expresión de Alice Amsden, “Prebisch renace en Asia” (Amsden, 2004), no sólo por dar cuenta de la forma en **cómo** el escenario del este asiático ha sido testigo de una sustitución de importaciones exitosa –compatible con una inserción externa dinámica, sustentada en la incorporación endógena de la alta tecnología–, sino porque la constitución –a través del relevo chino– de un polo dinamizador, alternativo y a la vez complementario a la hegemonía americana (Medeiros, 2006), actúa recreando la relación centro-periferia, pero ahora al interior del sur global, reforzando la condición periférica de AL. Devenida esta región (AL) en proveedora fundamental de recursos naturales –y desbalanceado receptor de manufacturas chinas– ha quedado sujeta no sólo a una relación comercial recreadora de las asimetrías (Chen y Pérez Ludeña, 2014), sino que se ha transformado en receptora de una inversión creciente del gigante asiático (Dussel, 2012), que opera como pieza reforzadora de ese papel provisor. Junto al campo comercial y de las inversiones, China ha devenido en un “prestamista” de porte, en el que sus flujos superan la sumatoria de los organismos financieros internacionales que han cumplido un rol central en la región –y

3 The return of populism (12 de abril de 2006). *The Economist*. Recuperado de: <http://www.economist.com/node/6802448>

en la relación dependencia financiera con los Estados Unidos—, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Watts, 2013).

2. Preguntas clave e hipótesis argumental en respuesta a los hechos

Atendiendo a este escenario, cabe retomar los interrogantes, escindiéndolos analíticamente ahora en dos cuerpos centrales. Uno, ligado necesariamente a los procesos indicados; y otro, que opera como sostén del argumento que desplegaremos para actuar explicativamente.

En relación al primer cuerpo de interrogantes, ¿Qué factores han contribuido, dentro del “experimento neo-desarrollista” latinoamericano, a no lograr superar su debilitamiento cíclico, así como a la creciente vulnerabilidad externa marcada por las disimiles —pero igualmente subordinantes— penetraciones financieradoras de los Estados Unidos y desarrollo de relaciones “*commodity*-dependiente” de China? ¿Qué factores han actuado en la debilidad inmunológica para enfrentar un proceso recurrente y cíclico y un escenario geopolítico que suponía podía enfrentarse desde una mayor autonomía?

En relación al segundo cuerpo de interrogantes: ¿Qué papel ha jugado el Estado en la configuración de esa debilidad?, y ¿Por qué es importante atender a la presencia/ausencia de un proyecto estatal consistente, capaz de desarrollar una estrategia pos-neoliberal?

La hipótesis aquí esgrimida —conectando ambos cuerpos de interrogantes—, es que las debilidades y limitaciones emergentes son el resultado de una forma *sigilosamente* re-constitutiva del proyecto neoliberal al interior de esas reacciones neo-desarrollistas, pero, al mismo tiempo, también de la convivencia de ese reformulado proyecto con la re-edición de las debilidades históricas y congénitas a esas reacciones. La verificación de esa hipótesis, abre camino para entender que el principal desafío en términos de la construcción de una alterna-

tiva se centra en la capacidad de transformación de las reacciones en un *proyecto estatal superador*, capaz de desplegar exitosamente una estrategia cualitativamente alteradora del PA.

La plausibilidad de la hipótesis reclama pensar no en términos de avances en “bloque”, con el desplazamiento de otros bloques, que operan como contra-ofensiva. Es decir, inspirados en Gramsci, el argumento esgrimido propone desplazar la perspectiva sustentada en una *guerra de maniobras* donde se enfrenta un “proyecto/bloque de actores e intereses neoliberales” versus otro “proyecto/bloque de actores e intereses neo-desarrollistas”, para considerar en cambio una *guerra de posición invertida*, donde las lógicas de los actores que expresan los procesos de neo-liberalización han desarrollado una “sigilosa capacidad” para (re)capturar las formas de organización e implicación del Estado al interior de las reacciones, salvaguardando la incapacidad estatal de alterar su reproducción en el proceso de acumulación⁴.

Con posterioridad al CW, la persistencia del “veneno neoliberal” en escenarios periféricos como el latinoamericano, traducido en la extensión de los procesos de mercantilización, ha logrado penetrar estratégicamente el proyecto estatal, otorgando a las reacciones neo-desarrollistas una transitoria *permisividad distributiva* y tolerancia a los procesos de *desmercantilización*, preservando la ausencia de una estructura-implicación estratégica del Estado, capaz de disciplinar a los actores (capitalistas productivos y financieros) que las comandan. Su viabilidad ha sido posible no por la “impertinencia” de las reacciones, sino por “la debilidad del antídoto neo-desarrollista” que ha dado contenido a las mismas. Esa debilidad se funda en que su expansión y legitimación reedita un complejo

4 Para un actualizado enfoque sobre el/los significado/s de los conceptos gramscianos de *guerra de maniobras* y *guerra de posición*, ver Egan (2014).

de prácticas sustancialmente vinculadas a los procesos de redistribución social, encontrando permisividades por parte de fracciones globales del capital y los Estados centrales, así como las fracciones concentradas del capital local, en tanto las mismas no amenazan con reformular las condiciones estructurales de sub-alternidad desigualadora del “veneno neoliberal”. Es decir, el complejo de prácticas neo-liberalizadoras –y sus formas de poder sub-alternizadoras– se desarrollan bajo un cuadro de “permisividades a las formas redistributivas”, limitadoras del proceso de mercantilización, que resultaron de los efectos socioeconómicamente desestructurantes de su acción previa (CW).

Acoplados a esta dinámica, las reacciones neo-desarrollistas no lograron conformar un proyecto estatal alternativo, basado en una estructura organizacional e implicativa desde la que desplegar una estrategia coherente, alteradora de la estructura de acumulación. *Veneno y antídoto*, comulgan así en esa inalterabilidad y en la configuración de una estatidad finalmente inhábil para provocar esos cambios. Este campo estatal disputado finaliza dando continuidad reproductiva a los actores económicos globales que penetran sub-alternizando los espacios nacionales y sus actores, y refuerzan la estructura acumulativa, las condiciones estructurales/causantes de la desigualdad.

En esta “convivencia” –y esa inalterabilidad– radican las causas estructurales que operan como facilitadoras de la reaparición cíclica de las restricciones de la trayectoria económica, así, como de las escasas condiciones de respuestas autónomas –vulnerabilidad– ante las condiciones geopolíticas. Las limitaciones para actuar en ese escenario de restricción y vulnerabilidad, operan como conformadoras de un contexto re-legitimador de los renacidos discursos centrados en los efectos distorsivos de la sobre-intervención estatal. Es decir, frente a la “debilidad del antídoto”, emerge un nuevo “movimiento re-mercantilizador”, sin permisividades redistributivas, que readapta al

Estado a la penetración del poder geopolítico hegemónico de los Estados Unidos y la expansión de capital financierizado que promueve y realinea a ese proceso una estrategia económica interna bajo la acción reparadora y autorreguladora del mercado. La endeblez derivada para el PA –producto de la ausencia de una estructura productiva industrial endógena y dinámica–, y el reparo de las reacciones a quedar presas de la apertura financierizadora promovidas por las fracciones globales y las instituciones supranacionales ligadas a Washington, fue pulsando a aceptar la penetración China con una escasa capacidad contra-estratégica, lo que fue abriendo paso a una nueva relación centro periferia al interior del sur.

3. Herramientas conceptuales y lógicas que sostienen la hipótesis:

3.1. Neoliberalismo, redes y proyectos estatales en la periferia I

El desarrollo del argumento demanda responder algunos interrogantes, a través del cual ganan precisión los conceptos, sus operatorias y las articulaciones que dan plausibilidad a la hipótesis planteada.

¿De qué hablamos cuando hablamos de neoliberalismo?

Dentro de los múltiples conceptos volcados en torno a la noción de neo-liberalismo que acompañan los estudios más sistemáticos sobre el mismo (Harvey, 2005; Peck, 2004; Peck y Tickell, 2002; Treanor, 2005), lo entendemos como el proceso de constante expansión y reconstitución –a escala global– de las relaciones de mercantilización que ha tenido lugar particularmente a partir de la crisis capitalista de los '70 (Brenner, Peck y Theodore, 2010).

¿A quién representa?

Dicho proceso representa un proyecto de clase (Harvey, 2005), comandado no sólo por

las fracciones transnacionalizadas del capital que rompen barreras nacionales y adquieren capacidad de operar multi-localizadamente a escala global, sino también, por una amalgama de actores institucionales que entronizan operativamente esas fracciones y se proyectan como “clase transnacional” (Sklair, 1998, 2001), propagando hegemoníicamente un complejo ideológico –de organizaciones, relatos, prognosis, prácticas– que resalta las virtudes de sumarse y facilitar la expansión de la *marketization*, encontrando una aceptación/consensualidad en diversas fracciones del capital no transnacionalizado.

¿Cómo opera?

Los procesos de *marketization* que tomaron lugar aceleradamente después de la crisis de la década de 1970, se han ido constituyendo en una forma –desigualadora– de expandir redes económicas globales (REG), controladas por esas fracciones trans-nacionalizadas del capital (productivo y financiero) (Dicken, 2011). Dichas redes, se han configurado –de manera retroalimentaria– a través de un complejo regulatorio transnacional que involucra a organizaciones supranacionales –sostenidas por “Estados nacionales fuertes, y dominantes”–, de los países centrales –que actúan también en la forma de redes políticas globales (RPG)– (Levy, 2008). Ambas formas de redes, retroalimentariamente, actúan en la periferia en función de:

- a. Desmontar las regulaciones –estatales– que restringen su expansión.
- b. Configurar al interior de los espacios nacionales instituciones –estatales y no estatales– que faciliten el ingreso de esas redes económicas y de los actores transnacionales que las controlan.
- c. Reordenar escalarmente al Estado en función de (b), adaptando su organización espacial y funcional a los requerimientos funcionales operativos de los actores

transnacionales y organismos supranacionales que dominan respectivamente las REG y RPG, impidiendo, a su vez, la contra-organización espacial-institucional-actoral.

- d. Conformar al interior del Estado, como en el conjunto de la sociedad civil, un paradigma de interpretación sobre las ventajas de incorporar a los actores de los espacios nacionales y regionales a la acción de esas redes.

Lejos de alterar la condición periférica, algo que ha resultado prácticamente excepcional en el sistema mundo capitalista (Arrighi y Drangel, 1986; Mahutga, 2006), la penetración desde esas REG y RPG, bajo esa centralidad, conlleva una forma selectiva y adaptativa de actividades, sectores, actores y espacios de la periferia, con resultados de alta heterogeneidad, fragmentación, exclusión y sub-alternidad/des-igualación de los incluidos.

Esos procesos, tanto en un marco de transnacionalización y financierización, como resultado de la propagación del capitalismo bajo la hegemonía americana, tanto como de nuevas relaciones de proveedor de materias primas de los nuevos centros dinámicos de la periferia (China) en el contexto de la multipolaridad, tienen como común efecto para –el resto de– la periferia, inviabilizar la generación de procesos de acumulación autónomos (Prebisch, 1986) y recrear la dependencia.

¿Qué papel juega el Estado? ¿Y qué rol desempeña el concepto de “proyecto estatal” al analizar ese papel?

El proceso antes descrito no ha operado como un verdugo del Estado-nación y su especificidad, como algunos han planteado (Robinson, 2004). Por el contrario, el proceso de neo-liberalización y el complejo económico-político e institucional transnacional que lo potencia, no ha hecho sino reposicionarlo estratégicamente, cobrando sentido más que en el pasado aquella irónica expresión de Polanyi,

(1944:140-141): “*the road to a free market was opened and kept open by an enormous increase in continuous, centrally organized and controlled interventionism*”. Es decir, el complejo regulativo estatal, y el recalibrado de sus dispositivos institucionales internos y externos, se transforman en parte sustantiva de la extensión y readaptación de los procesos de mercantilización (Brenner, *et al.*, 2010), y con ello, de las renovadas formas de sub-alternidad que acompañan la estructura/dinámica desigualadora del capitalismo.

En otros términos, el neoliberalismo, su proyecto de clase y su compleja arquitectura económica e institucional global, forman parte de un proceso cíclico del capitalismo que a lo largo de su *longue durée* (Braudel, 1987) ha demandado invariablemente de la implicación creciente y enérgica del Estado (Arrighi, 1994), actor central en la formación estructural jerárquica y desigual del capitalismo, y su desarrollo consiguiente de centros y periferias.

La pertinencia y especificidad de los Estados centrales, no sólo se ha forjado históricamente a través de la constitución de una matriz fiscal y militar intra-nacional (Mann, 1984) que ha viabilizado internamente su poder unificador y coactivo interno (Weber, 1964) hasta ahora irremplazable, sino también en la forma como esos Estados se vinculan globalmente a partir de un entretendido sistema inter-estatal (Arrighi, 1994; Fiori, 2007). Sobre este sistema, fue erigida la conformación jerárquica y desigual del capitalismo en sus distintos ciclos, en el cual los Estados centrales, y dentro de ellos los que asumen un liderazgo hegemónico, operaron en la conjunción estratégica de las necesidades del poder político y del capital, por ampliar sus campos de acción territorial; ampliación que, en tanto preserva las actividades de mayor valorización en los centros, refuerza y recrea las formas periféricas del sistema (Arrighi, 1994).

Bajo el contexto del capitalismo global, y en continuidad con la dinámica histórica, los

Estados de los centros, fundamentados bajo el proyecto neoliberal, han ocupado el lugar de “ingenieros irremplazables” de la constitución y expansión de las Empresas Transnacionales (ETNs) que conforman y expanden su lógica productiva a través de las REG. Esa lógica, que incorpora como novedad la capacidad de multi-localizar globalmente los procesos de producción y realización y re-centralizar las decisiones (Sassen, 2010) en *tiempo real* (Castells, 1997), expresa la más relevante forma de resolución espacio-temporal destinada a evitar –al capital– la crisis por sobreacumulación (Harvey, 2003).

Para la viabilización y consolidación de dicha configuración, los Estados centrales pasan a desarrollar una “intervención fuerte”, con sentido directivo (Bonefeld, 2012) jugando, por un lado, en lo interno, un papel “desarrollista” clave, adaptado a las especificidades existentes al interior de sus espacios nacionales, bajo el que se provee de las infra-estructuras materiales y sobre todo inmateriales con las que las ETNs logran desplegar sus estrategias multi-localizadas, al mismo tiempo que ello le permite retener las funciones estratégicas de comando de las REG (Block, 2008b; Weiss, 1997).

Por otro lado, y de modo complementario, en el flanco externo despliegan un control hegemónico sobre los contenidos de aquellas organizaciones supranacionales que actúan como nodos de las RPG (Vestergaard y Wade, 2013), haciendo circular una compleja amalgama de procesos, estrategias e instrumentos, que incluyen financiamiento, transferencia conceptual, formas de organización y articulación social que abonan a la expansión –subordinante y jerárquica– de los procesos de *marketization* controlados por las fracciones transnacionales del capital en las REG (Levy, 2008). Sin embargo, todo ese entramado de elementos constitutivo del mecanismo regulatorio neoliberal –impulsado por y desde las RPG– demanda para su implementación

la presencia viabilizadora de los Estados en la periferia. Lejos de ser “abstemios”, como se desprendería de la retórica neoliberal, estos últimos se han convertido –aún en su transformación– en una reutilizada pieza para el despliegue de una intervención estratégica (desde lo externo) alineada al complejo institucional montado transnacionalmente para dar lugar –y direccionar– a los procesos de *mercantilización* al interior de los diferentes espacios nacionales y regionales. Dichas intervenciones, variables en función de los contextos espaciales y de los momentos de su implementación, comprenden dos formas básicas que, en forma complementaria, han venido actuando en el contexto periférico:

1. Una forma de neoliberalismo de *disciplinamiento* (Gill, 1995) *doble y negativo*. El primer disciplinamiento, representado en las múltiples modalidades de los Organismos de Financiamiento Internacional (OFI) de alinear y condicionar al Estado en todas sus escalas; el segundo disciplinamiento, desde las instancias nacionales del Estado periférico sobre el resto de las instancias subnacionales y sobre los actores sociales y económico locales para alinearlos a las “estrategias desposesivas” (privatizaciones, desregulaciones, etc.) a favor de los actores que lideran las REG (Harvey, 2004).
2. Una forma de *neoliberalismo consensual e inclusivista* (Craig y Porter, 2006; Ruckert, 2006, 2007), consistente en la creación de formas de *marketization* productivistas, localmente situadas y *auto-gestivas* que, en algunos casos, implican una selectiva y subalterna incorporación a las REG.

Ambas formas de intervención –neoliberalizadoras– demandan la construcción de determinados “proyectos estatales”, entendidos como el complejo organizacional-funcional-competencial-decisional desarrollado al interior de las estructuras estatales, que viabiliza, desde el

interior del Estado y bajo los diferentes contextos, las estrategias de profundización de disciplinamiento y consensualidad inclusivista.

En ambas modalidades y sus momentos, los proyectos estatales suponen una captura del Estado que opera conformándolos de acuerdo al amoldamiento requerido por las estrategias implicativas. De este modo, bajo ese amoldamiento quedan involucrados un determinado ordenamiento competencial, control de instrumentos y asignación de recursos, galvanizados por un dispositivo conceptual-simbólico que busca combinar consensualidad/convenimiento con la condicionalidad sobre el *staff* decisional estatal (*policymakers* y burócratas en posiciones calificadas), para –en la misma línea que los actores a los que se dirigen sus acciones– desarrollar determinados contenidos en sus operatorias instaladas (desde las RPG).

En tanto proyectos de clase, como hemos aludido anteriormente, esas dos formas de configuración neoliberal interactúan con el contexto geoeconómico/geopolítico en el que ese proyecto opera globalmente. Así, el neoliberalismo *disciplinario* responde al momento de ofensiva del capital global en su control expansivo de las REG. En este caso, procura imponer al interior del Estado un patrón competencial y organizacional concentrado en las áreas ministeriales estratégicas (Biersteker, 1990), que interactúan con los OFI (centralmente los ministerios desde donde se maneja la estrategia macroeconómica), con capacidad incluso de condicionamiento de ejecutivos, y desmantelamiento tanto de instrumentos (por ejemplo, el sistema de financiamiento) como de áreas vinculadas a la promoción, regulación o direccionamiento de los procesos de acumulación/producción.

El neoliberalismo *consensual-inclusivista*, en tanto, responde a un momento defensivo, cuando los efectos socialmente desigualadores y excluyentes de la acción del neoliberalismo disciplinario se propagan, y la re-activación reparadora del Estado se impone para con-

tra-actuar a la penetración desbastadora del proceso de *marketization* y los actores que le conducen. De manera que el refloramiento de la implicación estatal procura rehabilitar espacios organizacionales y decisionales vinculados a los procesos de redistribución que habían sido confiscados por las formas mercantilizadoras que inspiran la acumulación por desposesión durante el momento disciplinario. De esta forma, el momento defensivo da lugar a un re-equipamiento estatal, que incluye creación de instancias estatales (por ejemplo, ministerios), desarrollo de programas e imposición de contenidos orientados a resaltar las asociaciones productivas de regiones y actores vulnerables. Sin embargo, debajo de relatos alternativadores a los efectos y causas del proceso de neo-liberalización, se recrea una ingeniería organizacional-decisional y conceptual-simbólica que da continuidad al proceso de *marketization* y al dominio de los actores económicos e institucionales globales que lo hegemonizan. Y, al mismo tiempo, deja al Estado inhábil para redireccionar y revertir dicho proceso, dando lugar a lo que más tempranamente denominamos como la “sigilosa reconstitución del proyecto neoliberal”.

Esta inhabilidad queda plasmada en un proyecto estatal organizacional y decisionalmente fragmentado, y conceptual-simbólicamente capturado. En lo externo ese proyecto reproduce una estrategia implicativa fragmentadora, sustentada en apoyos localizados y de matriz cooperativa (*reciprocidad comunitarista*), con lo que se procura desactivar analíticamente el conflicto sin apelar a *formas redistributivas universales que absorben excedentes del proceso de marketization*, al tiempo que sumar emprendimientos colectivos a los requerimientos de este proceso. Las formas de reciprocidad tienen, por lo tanto, ese *doble* y complementario efecto, funcional al proceso de neo-liberalización:

- a. **Un primer efecto *habilitante***, destinado a (re)posicionar y re-implicar actores afectados por la desestructuración social y productiva, generada por la introducción de los procesos inspirados en la auto-regulación del mercado. Para ello resultan clave los múltiples mecanismos micro-productivistas, en los que priman las formas de cooperación y reciprocidad. Ellas no sólo abonan al desarrollo de formas fragmentarias de legitimación socio-productiva que evitan garantizar coberturas sociales universales, sino también la expansión de formas sub-alternizadoras, inclusivamente restrictivas y des-igualadoras de incorporación a las REG, formas que operan como contracara de los procesos de tras-nacionalización y concentración que la *marketization* asume en la periferia.
- b. **Un segundo efecto *enervante***, destinado a inviabilizar/limitar tanto la extensión de procesos (desmercantilizadores) de redistribución universal del Estado, como la formación de contra-estrategias de acumulación a las que impulsa el proyecto de clase. Para ello, el Estado debe quedar impedido de configurar una coherencia y centralidad estatal capaz de desplegar un disciplinamiento (positivo) sobre los actores que comandan las Redes Económicas y Políticas Globales (REyPG), basado en una musculatura conceptual y organizacional del Estado asociada a los actores endógenos, desde la que redefinir la forma de vinculación sub-alterna propuesta por las ETNs y los OFI.

Bajo esa lógica “habilitante-enervante”, los espacios de “autonomía decisional” generados como reacciones –como las experiencias neo-desarrollistas–, son “asimilados” dentro del proyecto estatal del “neoliberalismo” consensual-inclusivista, para mantener inalterado el proceso de *marketization* que consolida la ex-

pansión subordinante de las REG y sus actores transnacionales dominantes.

4. Neo-liberalización, redes y proyectos estatales en la periferia: “re-invitando/re-inventando a Polanyi”

¿Cómo, a partir de lo analizado, podemos entender a AL en este complejo proceso de neoliberalización, redes y captura disputada de los proyectos estatales que ganó lugar en AL? Para responder a ello, y ajustar la argumentación e hipótesis previamente formulada, vale fijar los aspectos antes desarrollados dentro de una revisión –crítica– del concepto de “doble movimiento” desarrollado oportunamente por Polanyi, y bajo la transformación que los “primeros” y “segundos” movimientos sufren dentro del proceso cíclico, adoptado por el capitalismo en general y AL en particular.

Como es sabido, en su obra fundamental *La gran transformación*, Karl Polanyi (2001) apela a la idea de *doble movimiento*⁵ para dar cuenta de la dinámica general del sistema capitalista. En dicha obra, Polanyi resalta la presencia de un *primer movimiento*, bajo el que se impone el “mito del mercado auto-regulado, y luego de este, un *segundo movimiento*, reactivo y reparador de la desestructuración social que genera el primero, proponiendo una rectificación de los procesos de mercantilización de la tierra, el trabajo y la moneda (Maertens, 2008; Polanyi, 2001).

Un aspecto no secundario de esa dinámica, es que la emergencia reactiva del segundo movimiento contiene propiedades intrínsecamente inestables y problemáticas (De Sousa Santos, 2006), que tolera en su interior formas más progresivas o reaccionarias (Munck, 2006), pendientes de procesos que no están determinados de antemano. En otras pala-

bras, tanto la heurística de los *dos movimientos*, como el contenido impredecible y con resultados posiblemente ambivalentes o divergentes del segundo de ellos, contribuyen al análisis del escenario latinoamericano más reciente, en el que ganan comprensión los dos efectos co-productivo/habilitante y enervantes del proceso de neoliberalización que hemos argumentado. Sin embargo, antes de avanzar con ello, es importante realizar algunos ajustes a los elementos del desarrollo teórico polanyiano que merecen cierta precisión y especificación contextual. Existen, al menos, cuatro aspectos –concatenados– de gran significación que requieren ser re-teorizados para avanzar en nuestra hipótesis:

- a. En primer lugar, contra la prognosis de Polanyi, la lógica de “doble movimiento” no fue un hecho irrepetible como creía, producto de un “falso optimismo” (Burawoy, 2010) que le llevó a juzgar la imposibilidad de reedición del primero debido a los efectos catastróficos derivados de la utopía del mercado auto-regulado, los hechos dan cuenta de una reedición cíclica, incluso también muy presente en AL. En tal sentido, procesos *re-mercantilizadores* fueron sucedidos cíclicamente por reacciones redistributivas –luego desactivadas y siempre disputadas– en un escenario altamente conflictivo que determinó la implicación del Estado en la activación/desactivación de la subalternidad y utilización estratégica de su poder para dirimir esos escenarios.
- b. En segundo lugar, la perspectiva de Polanyi, no obstante, reconoce el papel del capital y el trabajo como divisorios centrales de los movimientos mercantilizadores y protectivos, apuesta por trascender el determinismo de clase (Block, 2008a). Para Polanyi ‘...class interests offer only a limited explanation of long run movements in society. The fate of classes is more frequently

5 Sobre la forma de abordar conceptualmente el “doble movimiento polanyiano”, puede verse Block (2003).

determined by the needs of society than the fate of a society is determined by the needs of classes (Polanyi, 2001:159). No obstante, la adopción de una perspectiva ampliatoria en cuanto al complejo y variable cuerpo de actores sociales que participarían del contra-movimiento cultural a la mercantilización de la tierra, la moneda y el trabajo (Burawoy, 2010), al desplazar el eje del proceso productivo-acumulativo, impide identificar aquellos aspectos estructurales, ligados a las relaciones de explotación, que nacen de esos procesos y coloca a la “lógica del capital” en la vidriera de cualquier examen. Ello, por tanto, restringe la comprensión del proyecto de clase (Harvey, 2005) que, como vimos, identifica al proceso de neo-liberalización y las formas de mercantilización impulsadas bajo la impronta dominante y sub-alternizadora de las fracciones transnacionalizadas del capital que lideran las REG. Ese proyecto de clase y sus formas expropiativas incluyen, como aspecto central a considerar en la lógica del *doble movimiento*, la reproducción –y profundización– de las relaciones de dominación y sub-alternidad de los centros sobre las periferias del capitalismo.

- c. En tercer término, el despliegue del *doble movimiento*, así como tiene un lugar de interpretación escalarmente global –aspecto sustantivo de la contribución polanyiana– (Block, 2008), demanda ser analizado en la especificidad de los escenarios nacionales y macro-regionales actuales. En esa dirección, no obstante la impronta euro-céntrica que subyace en la contribución Polanyiana –ya que su producción estuvo altamente configurada a partir de la revolución industrial británica–, su propuesta es claramente compatible con una crítica a las pretensiones universalistas de imponer interpretaciones/procesos globalmente desde el Norte, así como con el reconocimiento de la necesidad de

re-situarla bajo las especificidades en las que los movimientos toman lugar. Ello implica asumir el desafío de escudriñar en las particularidades que adoptan los dobles movimientos –sus actores e intereses impulsores– en escenarios específicos como el latinoamericano, el que bien queda comprendido dentro de la explícita pretensión –de los últimos días– de Polanyi de que su aporte pudiera ser útil para sociedades periféricas (Munck, 2006). Sin embargo, en tanto los procesos globales brindan una plataforma necesaria para identificar desde dónde toman impulso los dobles movimientos, el examen de estos últimos bajo las especificidades nacionales y macro regionales, requiere reconocer el vínculo con esos procesos y, a través de ello, la observación de esos movimientos bajo la recreación de las relaciones centro-periferia.

d. Finalmente, en cuarto lugar, aun cuando –por lo analizado– en la perspectiva polanyiana el Estado cumple un rol fundamental, tanto en la instalación como en el direccionamiento de los movimientos (Block, 2008), esa implicación demanda ser articulada con los aspectos correctivos y re-teorizados anteriormente. En tal sentido, y trascendiendo el esquema que hoy podría ser visto como tributario del “nacionalismo metodológico” (Castles, *et. al.*, 2011; Munck, 2006), el vínculo entre el Estado y los dobles movimientos –con sus contenidos de propagación/reacción a los procesos de mercantilización– debe ser analizado en el marco de un proceso de acumulación y regulación crecientemente transnacionalizado –y de clase–, que recrea las relaciones centro-periferia a partir de la intersección sub-alternizadora entre Estados centrales, actores y redes políticas y económicas transnacionales y los Estados periféricos.

Como resultado de la incorporación de estos aspectos al desarrollo teórico polanyiano, la configuración y el desempeño del Estado en los doble movimientos que toman lugar en la periferia en general –y AL en particular– demandan examinarse bajo el complejo proceso en el que los Estados centrales y las RPG –configuradas convergentemente con los actores transnacionales que expresan los intereses y la lógica funcional de las fracciones dominantes del capital productivo y financiero que hegemonizan las REG– pugnan sincrónicamente por extender aquellos procesos de *marketization* que amplían el proyecto global –de clase– y enervan la articulación contra-estratégica, “desde abajo”, de actores que pueden procurar tanto procesos de redistribución como formas alternativas de acumulación.

Es en este contexto que emergen y se combinan variable y estratégicamente los procesos de *intercambio* (*mercantilización*), *reciprocidad* y *redistribución* que componen en la reflexión polanyiana las “formas de integración social” (Polanyi, 1957). La primera constituye propiamente las formas del mercado y el intercambio a través de los precios, las formas de reciprocidad expresa modos de organización colectivos/comunitarista, suponiendo movimientos entre puntos correlativos de agrupaciones simétricas, pero, como veremos, reutilizables por los propios propulsores de los procesos de mercantilización. Finalmente, las formas redistributivas contienen procesos de apropiación en dirección a un centro primero y, posteriormente, desde este centro hacia fuera. Ello ha encontrado reflejo en la acción vertical de la intervención estatal apropiándose de excedentes generados en los procesos de intercambio para distribuir bajo formas de bienestar.

Dichos procesos, como analizaremos, se han combinado a través de los proyectos estatales, hegemонizados por lógicas que expanden procesos de mercantilización y las formas de acumulación contenidas en esa expansión,

restringiendo, o tolerando, transitoriamente los procesos de redistribución y reutilizando estratégicamente las formas de reciprocidad. Con esta última, propia del neoliberalismo consensualista, se procuró, según los momentos, pallear los efectos de esa restricción y de los procesos de *marketization*, o bien eludir, a través de su forma consensual y horizontal, la intervención jerárquica y disciplinadora del Estado.

4.1 El proyecto estatal en la re-inversión polanyiana: los dobles movimientos en el más reciente escenario latinoamericano

Situados en esa periferia –cuya especificidad integra la reflexión polanyiana–, ello implica evaluar en escenarios como el latinoamericano la “utilización estratégica” de sus Estados a partir de los respectivos movimientos y el despliegue en ellos, de las especificidades que asumen tanto el “doble disciplinamiento (negativo)” como la “reacción inclusivista”. Se impone, en tal sentido, el examen situado de la forma en que los “proyectos estatales” toman lugar en las secuencialmente interrelacionadas –pero no internamente determinadas– trayectorias de los “dos movimientos” para:

1. En el primero de esos movimientos, *desde un momento ofensivo de los actores que controlan las redes globales y los Estados centrales*, pulsar el “doble disciplinamiento negativo”, que ajusta en la periferia el proyecto estatal de organización y funcionamiento a la formación de las condiciones que viabilizan los procesos de acumulación por desposesión, bajo la paradójica apelación al complejo conceptual-ideológico que auspicia la “stark utopía” de la “auto-regulación del mercado” (Polanyi, 1944).

¿Pero cómo tuvo lugar ese primer movimiento en el escenario latinoamericano analizado? Luego de un ciclo de primeros y segundos

movimientos que fueron desde la segunda mitad del siglo XIX a lo largo de la posguerra, el retorno a un “primer movimiento” y su “*stark utopia*” (re)ganó clara hegemonía en AL durante la década de los ’90, bajo el CW. Su (re) instalación lejos estuvo de ser abrupta y mono-causal, sino resultado de una convergencia de la crisis general del capitalismo a inicios de los años ’70 con aquella resultante del agotamiento las forma de industrialización sustitutiva hacia mediados de los años ’60.

Las restricciones a nivel regional, resultantes de esto último, y la presencia de un fuerte excedente financiero que acompañaba esa crisis mundial, alentaron primeramente un enorme endeudamiento –financierización–, y, posteriormente, una inequivalente insolvencia de los Estados nacionales, que abrió las compuertas para la instalación del CW. Con él, tomo cuerpo el “doble disciplinamiento neoliberal”, bajo la hegemonía de las fracciones globales del capital y el papel activo de las RPG, lideradas esencialmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Los mecanismos de condicionamiento que en la década de los ’80 –a través de los “planes de ajuste estructural” (PAE)– se orientaron a contraer la expansión del Estado para garantizar los pagos externos, viraron hacia los ’90 –y ante esa insolvencia– hacia un creciente consenso sobre la conveniencia de “remercantizar” a través de procesos inéditos de desregulación y privatización.

Sobre ese disciplinamiento y su estrategia remercantilizadora, tuvo lugar entonces un extendido proceso de acumulación por desposesión, que permitió reposicionar al capital global en la periferia, y contribuyó a alivianar su sobreacumulación financiera (Harvey, 2003). En función de garantizar esto, la segunda forma de disciplinamiento –al interior del Estado y desde éste hacia la sociedad civil– tomó lugar desde el dominio imperial de los ministerios de economía, a su vez subordinados y conminados a contener las formas de des-mercantili-

zación y a dismantelar los espacios redistributivos a través de mecanismos combinados de competencia y auto-resolución.

2. Los efectos de este “doble disciplinamiento” se hicieron sentir fuertemente. El creciente ingreso de capitales en la región, junto a drenar hacia el posicionamiento monopolístico contenido en esa acumulación desposesiva, buscó procesos de valorización bajo formas financieras que no dieron complejidad sino alentaron la reducción del aparato productivo (Soto, 2013; Palley, 2013). El resultado fue un crecimiento muy por debajo de las tasas de posguerra (durante el segundo movimiento redistributivo y fuerte regulación de los procesos de mercantilización) (Ocampo, 2011), acompañado de una ir-reversión de la pobreza, y un crecimiento de la desigualdad y la precarización de la fuerza de trabajo (Portes y Hoffman, 2003).

El descrédito de la autosuficiencia del mercado y los problemas legitimatorios que fueron teniendo lugar entonces crearon en AL el momento del “post Consenso de Washington”, impulsado incluso por las propias organizaciones líderes de las RPG. Como resultado de ello, a lo largo de la segunda parte de la década de los ’90, la idea del *self regulated market* perdió exclusividad, reposicionando primero el papel del Estado y sus calidades (World Bank, 1997), e instalando luego la relevancia de las instituciones, la construcción de gobernanza (Burky y Perry, 1998), así como a través de una preocupación creciente por el atendimento de la pobreza y el desarrollo de formas descentralizadas y cooperativas de producción y organización social.

Una compleja arquitectura de programas de financiamiento y capacitación asociados al soporte asociativo y micro-emprendedor para combatir la pobreza y generar competitividad, pobló diferentes instancias gubernamenta-

les y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), introduciendo acciones y, al mismo tiempo, corrigiendo el discurso sobre la capacidad auto-resolutiva del mercado. Fue este el momento de aparición del *neoliberalismo consensual e inclusivista* (Craig y Porter, 2005) y la incorporación en esos instrumentos y acciones de las formas de “reciprocidad”, predicando las ventajas de la cooperación y el fortalecimiento comunitario (local) como forma de organización compatible y complementaria con las extensiones de los procesos de intercambio. Sin embargo, estas acciones reparadoras de los descalabros e inequidades generadas por el CW, no tenían capacidad de actuar reversiva y re-legitimadoramente, dado, por un lado, el alcance del desmantelamiento de las formas redistributivas montadas durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (segundo movimiento del primer ciclo), y por otro lado, producto de que las formas asumidas por los procesos de mercantilización —y sus efectos estructurales— se mantenían incólumes en sus aspectos sustantivos. Ello dio lugar, a inicios de siglo, a ese conjunto de reacciones, que algunos denominaron “la marea rosa latinoamericana” (*the Latin-American pink tide*), conformando un segundo movimiento, poblado de experiencias nacionales, específicas en su constitución y lógica, pero con una base común en la necesidad de reinsertar al Estado en un proceso de intervención más activo y orientado al desarrollo de procesos redistributivos.

Para las fracciones globales del capital, controlantes de las REG, así como para las organizaciones supranacionales de las RPG —y los Estados centrales que le controlan— ese nuevo escenario regional pasó a ser entonces *un escenario defensivo, muy diferente al ofensivo del CW*, en el que estos grandes actores procuraron controlar la dinámica redistributiva, apelando a una permisividad transitoria a los procesos de des-mercantilización desarrollados, con variables formas e intensidad según

las experiencias nacionales, a través de nacionalizaciones y re-estatizaciones, bajo formas que no afectan su posicionamiento estratégico e, incluso, la extensión de las REG. Esa permisividad transitoria y controlada contempla un proyecto que resguarda el control conceptual, organizacional y operativo del Estado para evitar su acción disciplinadora y contra-estratégica, apelando a la filtración fragmentaria de los modos “inclusivistas y consensuales” propio de las formas de reciprocidad.

Este último aspecto, abre una rica avenida para explicar los límites de las reacciones “desde abajo” a los efectos desestructurantes de la acumulación desposesiva y el mito del mercado autoregulado que expresó la “*pink tide*” latinoamericana de inicios de siglo. Como bien afirma Stephen Gill: ‘*we can relate the metaphor of the ‘double movement’ to those sociopolitical forces which wish to assert more democratic control over political life, and to harness the productive aspects of world society to achieve broad social purposes on an inclusionary basis, across and within different types of civilisation*’ (Gill, 1997: 8). Sin embargo, estas reacciones pasaron a ser un espacio disputado, en el que la presencia activa de *procesos de des-mercantilización con redistribución* —variables, acorde a las diferentes especificidades nacionales— no anulan los procesos de mercantilización, sino que colocan a éstos, su extensión y las propiedades de los procesos de acumulación que los forman, como condicionantes de aquellos. Esas propiedades no fueron “cedidas” desde el capital global, ni directa y claramente redefinidas por los actores que forman un amplio campo de la sub-alternidad impulsaron las heterogéneas pero concomitantes reacciones neo-desarrollistas.

El segundo movimiento que se consolidó entonces a principios de siglo, ha sido un momento no “disolutorio de” sino “defensivo para” las fracciones globalizadas del capital que penetran con las REG, así como para los organismos supranacionales que hegemonizan las

RPG. Ambos procuraron preservar-ampliar, bajo el soporte de los Estados centrales, los espacios de mercantilización (habilitación) y las formas de acumulación dominantes, evitando que los procesos de des-mercantilización y los mecanismos redistributivos avancen sobre los procesos de mercantilización, al tiempo que desactivando el desarrollo de formas de mercantilización que cuestionen la forma en que los actores transnacionales conducen/controlan esos procesos (enervamiento).

¿Cómo ello tuvo lugar efectivamente a través del control del proyecto estatal? ¿Cuál ha sido el espacio para la contra-hegemonía encontrado por los actores subalternos que motorizaban las reacciones ante el intento defensivo –e inoculador– de esas fracciones globalizadas del capital global? ¿Cómo perforaron estas últimas ese proyecto estatal, y qué límites han encontrado a partir de ello las reacciones?

4.2. La disputa por el proyecto estatal bajo el “segundo movimiento”: “Polanyi reinventado” conoce a “Gramsci revisado”

Re-penetración neoliberal y los límites de la contra-hegemonía

La instalación de la disputa contra-hegemónica al interior de ese segundo movimiento conforma el salvoconducto necesario para que Gramsci y su categorial visiten el escenario disputado del “doble movimiento polanyiano”, pero bajo la necesidad de precisar cinco aspectos esenciales que se alinean a lo que se ha venido desarrollando –y realinean los énfasis–:

1. En primer lugar, la *guerra posicional* que queda en juego en el tejido de una contra-hegemonía al interior del segundo movimiento, en tanto movimiento abierto y no predestinado, puede y debe observarse también desde el proyecto de clase que globalmente no retrocede, sino que, en su

entrelazado cuerpo de poderosos actores (Estados centrales, organizaciones supranacionales y empresas transnacionales), procura construir/rehacer su inmunología. En el incierto campo de sus recorridos, busca en los escenarios periféricos configurar un proyecto estatal que le permita contener la “reacción reparadora” y sus avances desmercantilizadores, a la vez que preservar su posición dominante y sub-alternizadora en el campo de las relaciones mercantilizadas (acumulación).

2. En segundo término, como adelantamos oportunamente, la guerra posicional no se restringe sólo al “terreno gramsciano de la sociedad civil”, sino que abarca estratégicamente al Estado en su sentido restringido –sociedad política–. Este campo “intra-estatal”, actúa como un espacio central del segundo movimiento, por definirse allí la capacidad de direccionar *a* –o ser direccionado *por*– los actores que pasan a protagonizar el escenario de la reacción reparadora a nivel transnacional. El Estado (sociedad política), en la configuración de sus estructuras, la formación de sus dispositivos conceptuales y la organización y determinación de sus competencias, se transforma en un ámbito propicio a ser capturado para actuar en los procesos reparadores de *re-embedded* sobre la sociedad civil y maniobrar sobre ésta. De aquí emerge la significancia de los contenidos y dirección que toma el proyecto estatal.
3. En tercer término, dicho proyecto estatal y el combate posicional no restringe su campo de acción a las formas de des-mercantilización, es decir, al extenso territorio estatal de las coberturas y asistencias sociales, que –en un contexto defensivo obligado a reconocer los efectos del primer movimiento– encuentra *permisividades legitimatorias* desde los actores transnacionales que controlan los procesos de mercantilización. Adquiere asidero también, y esencialmen-

te, en los modos en que se re-hace/re-construye el control sobre el mismo proceso de mercantilización.

4. En continuidad con lo anterior, las formas adoptadas por los procesos de mercantilización en la periferia se vuelven determinantes en lo que hace a los alcances y sostenibilidades del proceso de des-mercantilización, así como las modalidades en que se resuelven las tensiones entre ambos procesos. Por cierto, la preservación del proceso de trasnacionalización y la profundización de primarización dentro de las formas dominante de mercantilización implica un moldeado de propiedades en el patrón acumulativo que marca restricciones a los alcances del proceso reparador/redistributivo/inclusivista y des-mercantilizador emprendido desde las experiencias neo-desarrollistas, como reacción y reparación en el segundo movimiento.
5. Finalmente, las formas/prácticas de reciprocidad, presentadas junto a las redistributivas como alternativas en la reflexión polanyiana, asumen presencia tanto en los primeros y segundos movimientos, desplegando a través de la organización e implicación estatal lógicas diversas y maleables, capitalizadas por –e impulsadas desde– las RPG y sus organismos supranacionales controlantes, para dar continuidad a los procesos de mercantilización bajo las condiciones que aseguran la subordinación de las REG.

Por lo tanto, el campo de la “sociedad política” conlleva para el análisis del escenario latinoamericano del segundo movimiento, la consideración de la forma en que tanto las fuerzas, actores e intereses trasnacionales, actuantes a través de las REG y las RPG –procurando la continuidad de los procesos de *marketization* y los patrones de acumulación a ellos incorporados–, así como aquellos impulsores de la reacción neo-desarrollista, a cargo de la direc-

ción de los procesos de des-mercantilización, han actuado en la configuración del proyecto estatal. Es decir, han actuado en la gestación de una dada lógica organizacional y funcional del Estado y una matriz conceptual para su intervención. La dilucidación de esos aspectos, permite esclarecer la *resilencia* del proyecto neoliberal y los límites de la reacción neo-desarrollista.

4.3. El proyecto estatal de los actores globales en la Latinoamérica del segundo movimiento

Durante el “neoliberalismo disciplinario” y el “doble disciplinamiento” del “primer movimiento”, el proyecto organizacional funcional del Estado se expresó, como vimos, en un Estado verticalmente estructurado, con comando de los ministerios de hacienda y desmantelamiento de las estructuras vinculadas a la redistribución. Esa configuración organizacional y base conceptual, resultó esencial para habilitar el proceso de acumulación por desposesión y la dinámica de trasnacionalización financierizada que fue ganando lugar a partir de la penetración de las REG.

Posteriormente, bajo el segundo movimiento, expresado en el heterogéneo campo del *pink tide*, el capital global y las instituciones supranacionales contribuyeron, a través de esas redes, a forjar un “proyecto estatal” sustentado en la sigilosa (re)penetración del “neoliberalismo consensualista” enmarcado en las especificidades de las reacciones neo-desarrollistas. Como “momento defensivo” para ese capital y esas instituciones, este “segundo movimiento” fijó un doble requerimiento en la configuración del proyecto estatal:

1. El de la “permissividad” a las formas de des-mercantilización (vía re-nacionalizaciones-estatización de empresas y de servicios previsionales) y los procesos de *redistribución* implicados en la expansión del gasto público y el consumo;

2. Y el de evitar una alteración sustantiva de la forma adoptada por los procesos de acumulación que controlan, con sus respectivas propiedades –concentradoras, extranjerizadas y subalternizantes–.

Para ello, resultó esencial un proyecto estatal sostenedor de los cimientos de la lógica neoliberal en lo que respecta a:

- Mantener, en el contexto de una generalizada expansión del gasto público (CEPAL, 2011), una estructura estatal fragmentaria, que impide la coherentización organizacional de esa estructura y una competencia estatal necesaria para disciplinar el comportamiento del capital.
- Colocar en un lugar –competencial y presupuestariamente– subalterno las áreas más directamente vinculadas al direccionamiento del proceso de producción.
- Impedir, en el marco de lo anterior, un control centralizado y estatalmente direccionado del sistema financiero, que pueda subordinar la reproducción del capital financiero al productivo y a las condiciones de acumulación fijadas localmente. Antes que un Estado direccionador de los flujos del sistema financiero, a partir de su control, lo que se fue filtrando desde las fracciones globales del capital y los OFI fue una perspectiva que afirma la necesidad de “colaboración” del Estado con dicho sistema (De la Torre, Ize y Schmukler, 2012).
- Disuadir conceptual y –desde allí– operativamente, cualquier perspectiva asociada a ese disciplinamiento, a partir de inocular en las áreas estatales vinculadas a los procesos de producción y del empleo, un complejo de instrumentos y programas orientados por una “reciprocidad consensualista”. Resulta ello, el punto de re-inoculación del neoliberalismo inclusivista.

La permisividad a los procesos redistributivos en el marco del mantenimiento de una estructura estatal organizacional y operativamente fragmentaria, así como la implementación de acciones conceptualmente sustentadas en la *reciprocidad* y sus expresiones comunitaristas y cooperativistas, propias del neoliberalismo inclusivista, en el campo productivo persigue dos efectos:

1. Enervar la capacidad de desarrollar una contra-estrategia que habilite el direccionamiento del capital global desde el Estado.
2. Habilitar, a partir de lo anterior, la continuidad de ese capital y sus formas concentradas y tras-nacionalizadas de acumulación y la incorporación subalterna de los actores locales (capital y fuerza de trabajo) a la lógica de las REG, creando formas fragmentarias que no disputen el control de penetración de esos actores y el control de esas redes.

4.4. El proyecto estatal de la “subalternidad reactiva” del neo-desarrollismo

Frente a ese proyecto y estrategia implicativa del Estado alentada desde el complejo actoral e institucional transnacional, ¿cómo se posicionaron los actores y las fuerzas sociales que dieron soporte bajo el segundo movimiento a las reacciones neo-desarrollistas? Una estrategia con contenidos redistributivos –de base universalista– combinada para configurar un proyecto estatal que, finalmente, no colisionó sino que convivió con promovido por el capital global.

Al igual que bajo el primer movimiento, y en continuidad con una tradición centralista (Véliz, 1980), la estructura y lógica organizacional alentada para formar el proyecto estatal comprendió una estructura vertical que, sin embargo, a diferencia de la configuración estatal vigente en el primer movimiento del CW, re-subordinó el poder de los ministerios de

hacienda/económica, clave en la implementación del “doble disciplinamiento” del primer movimiento, a la estrategia de los liderazgos de los ejecutivos.

Sobre esa nueva configuración organizacional y funcional vertical, y el compromiso de una mayor regulación del proceso de acumulación (Félez, 2011), se procuró reequipar las estructuras estatales, desarrollando una ampliación de ministerios y re-jerarquización de instancias, con nuevas atribuciones y objetivos, que incluyeron campos heterogéneos pero inter-conectables, como la reindustrialización, el desarrollo científico tecnológico y la integración territorial y espacial. Esa nueva configuración formó parte de un intento de re-trabajar el proyecto estatal desde una lógica organizacional y funcional permeada por los *path dependence* (Strath, 2009) desarrollados desde la posguerra, con la difusión de los procesos sustitutivos y la consolidación de los vínculos sociedad-Estado instalados por las prácticas populistas-corporativas. Esas prácticas encontraron desde el Estado el impulso de dos formas de comportamientos redistributivos: la coberturas universalistas, de matriz inclusiva en lo que respecta a ingresos y servicios destinados a la ampliación del consumo, y, por otro lado, la penetración de acciones rentistas de las fracciones subalternas, que logran succionar a través del Estado –con distintas potencialidades– y desde un *copamiento* –corporativo– de las estructuras que lo configuran, fragmentos del excedente sin alterar el *core* de las formas de mercantilización, donde se definen las propiedades y calidades del proceso acumulativo. Esa captura fragmentaria/fragmentante de rentas, encontró como protagonistas tanto aquellas instancias corporativas tradicionales/formales (Portantiero, 1989), supervivientes al liderazgo de las reacciones neoliberales del primer movimiento del segundo ciclo, como a los nuevos movimientos sociales, emergentes de los propios efectos de esa reinstalación (Félez, 2011).

Esa lógica redistributiva universalista, desde arriba, como esta captura corporativa y movimientista, desde abajo, reeditaron en la región la cíclica restricción del populismo, sustentada en: “...mejorar las condiciones de vida de los sectores de medianos y bajos ingresos, aunque sin alterar fundamentalmente la estructura de propiedad y las relaciones económicas vigentes” (Canitrot, 1975: 332). Es decir, actuar sobre la extensión de los procesos de mercantilización, haciendo énfasis en el incremento del consumo personal y una relativa distribución del ingreso (Vilas 1988), pero sin modificar las formas del proceso de acumulación tejidas a través.

4.5. El proyecto estatal resultante y sus efectos

La continuidad del proceso de acumulación implicó /y fue resultado del/ mantenimiento de un proyecto estatal auto-limitado para operar transformaciones en las propiedades del patrón acumulativo que acompañó la extensión de los procesos de mercantilización. En tal sentido, no obstante la formación de un relato asociado a un Estado protagonista, capaz de alterar los efectos regresivos que trae la inserción del capital global y sus instituciones (Grugel y Riggirozzi, 2007), el proyecto –estatal– desplegado por las expresiones políticas que encontraron soporte en –e intentaron representar a– el complejo arco de actores que operaron subalternamente al capital global dejó el andarivel de la organización estatal vinculada al disciplinamiento de ese capital global (REG) en un lugar cuanti-cualitativamente marginal, sujeto al dominio de las formas operativas y conceptuales que las instancias supranacionales fueron imponiéndole a lo largo del CW (RPG). Es decir, el campo estatal más directamente vinculado al direccionamiento del proceso productivo quedó preso de la jibarización y la fragmentación, así como de la profundización de los instrumentos conceptuales y operativos sustentados en

programas y políticas de reciprocidad introducidas y utilizadas fragmentariamente para eludir el direccionamiento estratégico del proceso productivo/acumulativo. La amplificación del gasto estatal, producto tanto de la ampliación de las estructuras y el *staff*, así como de las acciones de soporte al consumo y la inclusión social, convivió con su papel viabilizador de los procesos de mercantilización conducidos por las fracciones globales y crecientemente financiarizadas del capital, controladores de las REG, profundizando las propiedades transnacionalizadoras, concentradoras y excluyentes del PA.

Holísticamente observado, el proyecto estatal emergente de las lógicas y estrategias impulsadas por los actores e intereses en cuestión, mostró una combinación de “incapacidad estructural” y “concesión conceptual y operativa” que hizo colisionar el tipo de PA –avalado por los liderazgos de las reacciones– y la estrategia prioritariamente inclusivista y redistributiva –favorecida por la “permisividad transitoria” de las fracciones globales del capital–. Desde el punto de vista de las estructuras, resultó de ello una configuración estatal inarticulada y carente de cohesión, alentada por la propensión fragmentadora proveniente tanto de la lógica redistributiva (donde la cobertura universal convivió con el corporativismo fragmentario) como de una jibarización y fragmentación de aquellas instancias vinculadas a direccionar el comportamiento del capital. Desde el plano de la “permisividad conceptual”, la marginalidad del campo estatal vinculado al segmento productivo convivió con una pervivencia de instrumentos de comprensión y acción facilitados por los OFI, que utiliza la lógica de la reciprocidad (cooperación público-privada y auto-organización) para facilitar –desde el control de las RPG y su acción sobre los Estados de la periferia– la penetración de las REG y obstaculizar los condicionamientos del capital transnacional.

Como consecuencia de ello, el antídoto de las reacciones neo-desarrollistas de la sub-alternidad latinoamericana, no obstante resaltar la centralidad del Estado, e incluso posicionar expansivamente al mismo, fue ajeno a la tarea de dotarle de la coherencia, calidad y articulación necesarios así como del basamento conceptual-operativo que hace eje en un “disciplinamiento positivo” del capital orientado a compatibilizar los procesos de mercantilización con una alteración de las propiedades del patrón acumulativo. Su auto-limitación a una –universal y fragmentaria– lógica redistributiva hizo convivir su proyecto estatal con el perviviente y re-penetrante veneno contenido en el proyecto del capital global, habilitando el cumplimiento de los requerimientos de éste vinculados a impedir el control y alteración de un proceso de acumulación.

Por razón de ello, el inclusionismo y las formas redistributivas-corporativas imperantes en las reacciones neo-desarrollistas que tuvieron lugar en AL, no obstante sus especificidades, compartieron su insostenibilidad por no construir un proyecto estatal capaz de desplazar el “proyecto de clase” –en el que confluyen Estados centrales y actores transnacionales que controlan respectivamente las RPG y las REG–. Ello implicó la continuidad de procesos de mercantilización bajo formas de acumulación asociadas a la concentración, la tras-nacionalización y la escasa complejidad y dinamismo, que tienen como contraparte la desestructuración, exclusión y subordinación social. Esa incapacidad de gestar un proyecto estatal hábil para capitalizar el “segundo movimiento” en dirección de transformar el proceso de mercantilización –y con ello las propiedades del PA– hizo insostenible el propio proceso redistributivo-inclusionista impulsado con creciente legitimidad durante la primera década del siglo. La imposibilidad de revertir los *efectos enervantes* contenidos en el proyecto de clase transnacional, tuvo como contracara la ausencia de ese “disciplinamiento positivo”,

necesario para viabilizar contra-estrategias con formas de mercantilización portadoras de una acumulación más endógena, con mayor complejidad productiva, social e institucional a la que impulsa ese proyecto neoliberal. La incapacidad de desarrollar ello y, el mantenimiento cuando no la profundización de las propiedades del PA fue dando lugar en lo interno al crecimiento de las tensiones distributivas y las presiones inflacionarias, así como a un desbalance creciente en las cuentas externas. Este frente externo y aquellos aspectos del frente interno retroalimentaron sus debilidades cuando, como indicamos oportunamente, la dirección ascendente del precio de los *commodities*, “prenda artificial” del crecimiento de inicios de siglo, vino a desmoronarse en la primera mitad de la segunda década.

Esa insostenibilidad del proceso redistributivo fijó las bases para un nuevo ciclo, en el que ganó legitimidad un nuevo “primer movimiento”, vestido con nuevas tecnologías conceptuales y operativas que, instaladas al interior de las estructuras del Estado, recrearon no obstante los cimientos del mito auto-regulatorio del mercado. Lejos de desplazar o anular al Estado, este más reciente proceso lo transforma en agente activo de un proyecto que auto-desmantela las estructuras montadas por la permisividad redistributiva, al tiempo que promueve nuevos arreglos multi-escalares que alinean las estructuras sub-nacionales y la propia sociedad civil a las demandas socialmente contractivas que imponen los procesos de re-mercantilización y el retiro de las “expansivas y universalizantes” amenazas de la redistribución.

Conclusiones: Repensando el segundo movimiento

Permítasenos regresar a los tres interrogantes que centraron este trabajo: ¿Cuáles han sido los factores que han jaqueado las reacciones neo-desarrollistas y cuestionado sus alcances como estrategia y alternativa pos-neoliberal? ¿Cuáles son los fundamentos de la re-emer-

gencia de las experiencias neoliberales? ¿Cuáles son los desafíos para el desarrollo de estrategias efectivamente alternativas al neoliberalismo?

Enfrentamos esos interrogantes apelando a un análisis de esas reacciones a través de la idea del “segundo movimiento polanyiano” al interior de la frecuentemente poco explorada “sociedad política” gramsciana, examinando en detalle la forma adoptada por el proyecto estatal en el juego de tensiones, estrategias e intereses que se establecen entre de las fracciones globales del capital y su instituciones reguladoras supranacionales y el amplísimo arco de actores que forman la subalternidad periférica.

Hemos propuesto considerar las reacciones como parte de un segundo movimiento no sólo comprometido en desplegar procesos de desmercantilización por vía de la redistribución, sino en el que adquieren relevancia las formas adoptadas por el/los proceso/s de acumulación dentro del que se extienden las dinámicas de (re)mercantilización, así como las renovadas apelaciones a procesos de “reciprocidad” que, en diferentes formas y contextos, confluyen en enervar la articulación articulada de las contra-estrategias capaces de alterar el patrón acumulativa y habilitar la continuidad de las formas de acumulación que fue distinguiendo la expansión del proceso de mercantilización bajo el dominio de la “clase trasnacional”.

El examen de esas reacciones bajo ese segundo movimiento, permite evaluar cómo una “permisividad transitoria” concedida por aquellas fracciones globalizas y su complejo institucional a los procesos redistributivos desplegados desde la “subalternidad reactiva” ha logrado convivir con las concesiones de esta última a aquellos “permisivos” en relación a la forma organizacional y los contenidos estatales involucrados en el direccionamiento del proceso de acumulación. Sobre esa convivencia se conformó un juego regresivo en el que resaltan la supervivencia de los intereses del proyecto neoliberal, representado por el capital global y sus instituciones, con la debili-

dad del antídoto reactivo. Sobre-centrado éste en la redistribución, la acción de los actores políticos y sociales que le impulsan dentro y fuera del Estado terminó abonando a la lógica del “veneno”, orientada a mantener un Estado que, no obstante expansivo, construye un formato organizacional y una base conceptual que confluyen en horadar la capacidad de gestar un proyecto estatal alternativo, sustentado en la re-conducción del patrón acumulativo.

El análisis de las limitaciones de las reacciones trasladándonos gramscianamente al descuidado campo de la “sociedad política”, permite reconocer no sólo la forma en que las tensiones y limitaciones tienen lugar en la formación –cambiante– del proyecto estatal, sino también comprender la importancia de forjar un *proyecto estatal* alternativo. Éste supone una reconfiguración organizacional, competencial y decisional del Estado a partir de una matriz conceptual que busca direccionar las formas de mercantilización hacia una alteración del PA, trascendiendo los proyectos sobre-centrados en ejercicios redistributivos. Ello demanda superar la configuración estatal organizacionalmente fragmentaria –y jibarizada– y reinsertar la matriz conceptual cooperativista, reconociendo la conflictividad de intereses y las restricciones a largo plazo de las estrategias inclusivistas. De ello deriva la centralidad de una estructura organizacionalmente coherente y multi-escalarmente bien articulada, que a la capacidad de enhebramiento consensuada con los actores que entran en el proceso acumulativo, le incorpora como antecedente una capacidad de disciplinamiento desde el que se condicionan los comportamientos.

Esa “disciplinabilidad consensuada” actúa, en el marco contradictorio/conflictual, en dos planos. Por un lado, en relación a las fuerzas mercantilizadoras globales, condicionando sus comportamientos de forma de neutralizar su regenerada habilidad para capturar las estructuras estatales periféricas, configurando –aun en momentos “defensivos”– sus formas de organi-

zación, el uso de sus recursos y, finalmente, su forma de implicación de la sociedad civil. Que dicho disciplinamiento tome lugar y, más aun, que sus efectos logren efectiva sostenibilidad, demanda un proyecto estatal idóneo para (auto) dismantlar el instrumental conceptual montado desde las RPG, orientado a instalar en el “sentido común” de quienes integran la subalternidad –y la representan– la necesidad de desarrollar acciones y construir instituciones que terminan reafirmando/recreando su inserción subordinada a las REG, dejando inalteradas las formas de exclusión. Por otro lado, una capacidad de disciplinar transformadoramente el comportamiento del complejo arco de actores que componen la subalternidad, desplazando la propensión corporativista y rentista de captura del Estado que afectó históricamente, bajo distintos formatos y especificidades, la estadística latinoamericana, direccionándola hacia un re-distribucionismo cíclico e inconsistente. La transformación de esos comportamientos desde un disciplinamiento habilitante de –y complementado por– nuevas y consensuadas formas de producir y distribuir, que cambian cualitativamente el PA, constituye el principal desafío al momento de repensar el papel de ese complejo arco de actores bajo un “segundo movimiento”.

Luego de una primera década y media de reacciones neo-desarrollistas en una Latinoamérica re-ilusionada incluso con su excepcional capacidad transformadora en el reinado neoliberal del capitalismo global, sus limitaciones han facilitado el rápido regreso de un “nuevo primer movimiento” traducido en un embate geopolítico sin precedentes para fragmentar los países que lideraron la reacción neo-desarrollista y alinearles definitivamente dentro a la Alianza del Pacífico y las bondades del mercado auto-regulado global. De sus previsible efectos, bien pueden esperarse nuevas reacciones, configuradoras de nuevos segundos movimientos. La capacidad que encuentren los actores de forjar entonces un nuevo proyecto estatal, descendiente con los lineamientos antes expre-

sados, bien puede condicionar la posibilidad de terminar con la cíclica frustración de un continente devenido en el más desigual del planeta.

Referencias bibliográficas

- Adler, G. y Sosa, S. (2011). Commodity price cycles: The perils of mismanaging the boom. *IMF Working Papers* (WP/11-283), pp. 1-38. Disponible en: <https://goo.gl/WyfL8f>.
- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Disponible en: <http://goo.gl/mcjMbm>.
- Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en la industria de Alta Tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL* (82), pp. 75-90. Disponible en: <http://goo.gl/Sl2Hma> (último acceso: 20 de abril de 2015).
- Arrighi, G. (1994). *The long twentieth century: Money, power, and the origins of our times*. Verso.
- Arrighi, G. y Drangel, J. (1986). The stratification of the world-economy: an exploration of the semiperipheral zone. *Review Fernand Braudel Center*. 10 (1), 9-74.
- Auroi, C. (2011). Nacionalizaciones en América Latina: ¿Una vuelta al pasado? *Entelequia. Revista Interdisciplinaria* (13), pp. 305-316. Disponible en: <http://goo.gl/YP5Sck>.
- Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- Beeson, M. y Islam, I. (2005). Neo-liberalism and East Asia: Resisting the Washington Consensus. *The Journal of Development Studies*, 41 (2), pp. 197-219. Disponible en: <http://goo.gl/YB8U91>.
- Biersteker, T. J. (1990). Reducing the role of the state in the economy: A conceptual exploration of IMF and World Bank prescriptions. *International Studies Quarterly*, 34 (4), pp. 477-492.
- Bittencourt, G. (2012). *El Impacto de China en América Latina: Comercio e inversiones*. Montevideo, Uruguay: Red Mercosur de Investi-
- gaciones Económicas. Disponible en: <http://goo.gl/CdYN9E>.
- Block, F. (2003). Karl Polanyi and the writing of the Great Transformation. *Theory and Society*. 32 (3), pp. 275-306.
- Block, F. (2008a). Polanyi's Double Movement and the Reconstruction of Critical Theory. *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy* (38).
- Block, F. (2008b). Swimming against the current: The rise of a hidden developmental state in the United States. *Politics & Society*, 36 (2), pp. 169-206.
- Bonefeld, W. (2012). Freedom and the strong state: On German ordoliberalism. *New Political Economy*, 17 (5), pp. 633-656.
- Braudel, F. (1987). Histoire et sciences sociales: La longue durée. *Réseaux*, 5(27), 7-37.
- Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2010). After neoliberalization? *Globalizations*. 7 (3), pp. 327-345.
- Bresser-Pereira, L. C. y Gala, P. (2010). Macroeconomía Estructuralista del Desarrollo. *Revista de Economía Política*. 30 (4 (120)), pp. 663-686.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). *Novo desenvolvimento e ortodoxia convencionada*. En E. Diniz (Ed.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Burawoy, M. (2010). From Polanyi to Pollyanna: The false optimism of global labor studies. *Global Labour Journal*, 1 (2).
- Burki, S. y Perry, G. (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions matter*. Washington: World Bank. Disponible en: <http://goo.gl/tMUCb6>
- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, 15(59), 331-351.
- Castells, M. (1997). *La Era de la Información: economía, sociedad y cultura* (Vol. I). Madrid: Alianza.
- Castles, S., Cubas, M. A., Kim, C., Koletch, E., Ozkul, D. y Williamson, R. (2011). Karl Po-

- lanyi's Great Transformation as a Framework for understanding Neo-Liberal Globalisation. *STIM Working Paper I*. 9 (20).
- CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina*. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12411/S1100927_es.pdf
- CEPAL (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013: Tres décadas de crecimiento económico desigual e inestable*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/2m8ldp>.
- CEPAL (2014). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Santiago: CEPAL. Disponible en: <http://goo.gl/ISmNQZ>.
- Cepêda, V. A. (2012). Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: Um balanço histórico. *Estudos avançados*, 26 (75), pp. 77-90. Disponible en: <http://goo.gl/u41BBt>.
- Chen, T., y Pérez Ludeña, M. (2014). *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: D. d. D. Económico (Ed.). Serie Production Development.
- Craig, D., Porter, D. (2005). The Third Way and the Third World: Poverty Reduction and Social Inclusion Strategies in the Rise of Inclusive Neoliberalism. *Review of International Political Economy*, 12(2), 226-263.
- Craig, D. y Porter, D. (2006). *Development beyond neoliberalism?: Governance, poverty reduction and political economy*. New York: Cambridge University Press.
- Crotty, J. y Lee, K.-K. (2005). From East Asian "miracle" to neo-liberal "mediocrity": the effects of liberalization and financial opening on the post-crisis Korean economy. *Global Economic Review*. 34 (4), 415-434.
- De la Torre, A., Ize A. y Schmukler, S. (2012). Financial Development in Latin America and the Caribbean. The Road Ahead By a team led. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISHEXT/Resources/FLAGSHIP_eng.pdf
- De Sousa Santos, B. (2006). Globalizations. *Theory, Culture & Society*, 23(2-3), 393-399.
- Díaz Alejandro, C. (1970). *Etapas de la industrialización argentina* en M. Brodersohn (Ed.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, (pp. 297-360). Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Dicken, P. (2011). *Global shift: Mapping the changing contours of the world economy* (Sixth Edition ed.). New York: The Guilford Press.
- Dornbusch, R., y Edwards, S. (1990). La macroeconomía del populismo en la América Latina. *El Trimestre Económico*, 57(225) (1), 121-162.
- Dussel, E. (2012). Chinese FDI in Latin America: does ownership matter? Discussion Paper: Working Group on Development and Environment in the Americas.
- Egan, D. (2014). Rethinking war of maneuver/war of position: Gramsci and the military metaphor. *Critical Sociology*. 40(4), 521-538.
- Félix, M. (2011). ¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo?: Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90. *Theomai*, (23), 5-15. Disponible en: http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/5_Feliz_%2072-86.pdf
- Félix, M. (2012). *Neoextractivismo, neodesarrollismo y proceso de acumulación de capital: ¿Superando el ciclo stop-and-go? Argentina, 2003-2012*. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UNLP: "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales". La Plata, Argentina. Disponible en: <http://goo.gl/J624yj>
- Fiori, J. L. (2007). *O poder global e a nova geopolítica das nações*. Boitempo Editorial.
- Gill, S. (1995). Globalisation, market civilization and disciplinary neoliberalism. *Millennium*, 24, 399-423.
- Gill, S. (1997). Gramsci, modernity and globalization. International Gramsci Society.
- Green, D. (2003). *Silent Revolution. The rise and crisis of market economics in Latin America*. New York: New York University Press.

- Griffith-Jones, S., Sunkel, O. (1986). *Debt and development crises in Latin America: the end of an illusion*. Oxford: Clarendon Press.
- Grijalva, D. (2014). El Límite del Diseño Institucional en Ecuador. *Boletín KOYUNTURA*, 48, pp. 1-6. Disponible en: <http://goo.gl/uZyxZq>
- Grugel, J. & Riggirozzi, M. P. (2007). The return of the state in Argentina. *International Affairs*, 83(1), 87-107.
- Grugel, J. & Riggirozzi, M. P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43 (1), 1-21. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x>.
- Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, 1-2 (237). Disponible en: <http://goo.gl/a57CLG>.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Social Register*, 40, pp. 99-129. Disponible en: <http://goo.gl/KpDbEs>
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, C. (2013). Anatomía del kirchnerismo. *Rebelión*. Disponible en: <http://goo.gl/HH1gfO> (último acceso: 25 de agosto de 2016).
- Levy, D. (2008). Political Contestation in Global Production Networks. *Academy of Management Review*. 33 (4), pp. 943-962.
- Maertens, E. (2008). Polanyi's double movement: A critical reappraisal. *Social Thought & Research*. 29, 129-153.
- Mahutga, M. C. (2006). The persistence of structural inequality? A network analysis of international trade, 1965-2000. *Social Forces*, 84 (4), 1863-1889.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25 (02), 185-213.
- Medeiros, C. A. D. (2006). A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de economia política*, 26(3), 381-400.
- Munck, R. (2006). Globalization and contestation: A Polanyian problematic. *Globalizations*. 3 (2), pp. 175-186.
- Nolte, D., Hoffmann, B. (2007). Latin America's new geopolitical position and its implications for Europe. Disponible en: <http://goo.gl/rQMjJ3>
- Ocampo, J. (2011). *Seis décadas de debates económicos latinoamericanos*. Disponible en: <http://goo.gl/H7fp1Z>
- OIT (2009). *Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto*. Oficina Internacional del Trabajo. Departamento de Seguridad Social. Disponible en: <http://goo.gl/fA8qkZ> (último acceso: 25 de agosto).
- Palley, T. (2013). *Financialization. The Economics of Finance Capital Domination*. London: Palgrave Macmillan.
- Palma, J. G. (2009). The revenge of the market on the rentiers. Why neo-liberal reports of the end of history turned out to be premature. *Cambridge Journal of Economics*. 33 (4), pp. 829-869.
- Peck, J. (2004). Geography and public policy: constructions of neoliberalism. *Progress in Human Geography*, 28 (3), 392-405.
- Peck, J., Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34 (3), 380-404.
- Polanyi, K. (1944). *The great transformation: The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press.
- Polanyi, K. (1957). *The economy as instituted process*, en Polanyi, K., Arensberg, C.M., Pearson, H.W. (Eds.). *Trade and market in the early empires*, (pp. 243-270). New York: The Free Press.
- Portantiero, J. C. (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 104, 88-94.
- Portes A., Hoffman, K. (2003). Latin American Class Structures: their Composition and Change during the Neoliberal Era. *Latin American Research Review* 38 (1). 41-82.

- Prebisch, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502.
- Robinson, W. (2004). *A theory of global capitalism: Production, class, and state in a transnational world*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ruckert, A. (2006). Towards an inclusive-neoliberal regime of development: From the Washington to the Post-Washington Consensus. *Labour, Capital and Society*, 39 (1), 34-67.
- Ruckert, A. (2007). Producing neoliberal hegemony? A neo-Gramscian analysis of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) in Nicaragua. *Studies in Political Economy*, 79, 91-118.
- Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://goo.gl/C7wmRA>.
- Salvia, S. (2015). Políticas económicas, mercado mundial y acumulación de capital en la Argentina post-convertibilidad. *Revista de Economía Crítica* (19), 178-196.
- Sanmartino, J. (2009). Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina postneoliberal. *Cuestiones de sociología: Revista de Estudios Sociales* (5), 235-253.
- Sassen, S. (2010). Global inter-city networks and commodity chains: any intersections? *Global Networks*, 10 (1), 150-163.
- Sklair, L. (1998). The transnational capitalist class and global capitalism: The case of the tobacco industry. *Political Power and Social Theory*, 12, 3-44.
- Sklair, L. (2001). *The transnational capitalist class*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Soto, R. (2013). América Latina: Entre la financiarización y el financiamiento productivo. *Problemas del desarrollo*, 44(173), 57-78.
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis Revista Latinoamericana*, 13 (39), 123-149.
- Strath, B. (2009). *Path Dependence versus Path breaking crises: an Alternative View*, en Lars Magnusson y Jan Ottosson (Eds.), *The evolution of path dependence*, (pp. 19-42). Northampton: Edward Elgar.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30-46.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Treanor, P. (2005). *Neoliberalism: Origins, Theory, Definition*. Disponible en: <http://goo.gl/hwfZF5>.
- Véliz, C. (1980). La tradición centralista en América Latina. *Estudios Internacionales*, 13(50), 151-162.
- Vestergaard, J. y Wade, R. H. (2013). Protecting power: How Western states retain the dominant voice in the World Bank's governance. *World Development*, 46, 153-164.
- Vilas, C. (1988). El populismo latinoamericano: Un enfoque estructural. *Desarrollo Económico*. 28 (111), 323-352.
- Watts, J. (2013). *Contested communities, malignant markets, and gilded governance: justice, resource extraction, and conservation in the tropics*. *The Guardian*. Disponible en: <http://goo.gl/ZjVCJ4>
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, L. (1997). Globalization and the Myth of the Powerless State. *New Left Review*, 225, pp. 3-27.
- World Bank (1997). *World development Report 1997: The state in a changing world*. New York: Oxford University Press.
- Wylde, C. (2012). *Latin America after neoliberalism: Developmental regimes in post-crisis states*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Neoliberalismo tardío y desestructuración del *demos*: *El poder toma el poder*

*Late Neoliberalism and dismantling of the demos:
The power takes power*

Por Daniel García Delgado* y Agustina Gradin**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2016.

Fecha de Aceptación: 25 de agosto de 2016.

RESUMEN

El ascenso del gobierno de la alianza *Cambios* en la Argentina a fines del 2015 y los procesos políticos abiertos en otros países de la región, como por ejemplo Brasil, han introducido una nueva concepción sobre el Estado, el modelo de acumulación y las relaciones internacionales de carácter neoliberal. La misma se expresa tanto en el modelo de acumulación y en la distribución de la riqueza, de gestión estatal, como en la forma de su relación con la sociedad y su inserción internacional. Estas cuestiones implican, necesariamente, la búsqueda de la construcción de una nueva hegemonía de las élites y el poder concentrado, contruidos

sobre un nuevo relato comunicacional apoyado en la crítica total al pasado reciente y en la promesa de un futuro de progreso basada en el libre mercado, las inversiones externas y la transparencia. Sin lugar a dudas, se trata de una nueva reforma estructural del Estado, la tercera, en continuidad con las dos que se llevaron a cabo con anterioridad. La primera, durante mediados de los años '70, en la etapa de la dictadura. La segunda, vinculada al Consenso de Washington, al paradigma del libre mercado y a la globalización unipolar. La tercera, o actual, se produce mediante el ascenso democrático por primera vez en la Argentina de un partido de derecha. Esto supone una

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular de Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: dgarciad@flacso.org.ar

** Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO) Sede académica Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Correo electrónico: agradin@flacso.org.ar

estrategia de construcción que presenta una característica particular: el pasaje del Estado en su rol de impulsor del desarrollo, al Estado como mero impulsor de negocios privados. A partir de ello, proponemos un análisis de la actual coyuntura política a partir de las siguientes preguntas: ¿Qué procesos explican este cambio tan brusco del rumbo? ¿Cuáles son las características más sobresalientes del Estado en el gobierno de *Cambiamos*? ¿Qué relación se establece con la sociedad y cuáles son las posibles líneas de fractura del tardo-neoliberalismo?

Palabras clave: *Neoliberalismo tardío, Tercer reforma del Estado, Desestructuración del demos.*

ABSTRACT

The arrival of Cambiamos government in Argentina in 2015, and the political process open in other countries of the region, such as Brazil, has introduced a new conception neoliberal of State, accumulation model and international relations. This is expressed in the model of accumulation and distribution of wealth, state management, and in the form of their relationship with society and its international insertion. These issues involve necessarily seeking construction of a new hegemony of elites and concentrated power, built on a new communicational story supported in total criticism of the recent past and the promise of a future of progress based on the free market, foreign investment and transparency. Undoubtedly, this is a new structural reform, the third in continuity with the two that were carried out previously. The first during the mid-70s, at the stage of the dictatorship. The second related to the Washington Consensus, the paradigm of free market and unipolar globalization. The third, or current, is produced by the democratic rise for the first time in Argentina a right-wing party. This is a building strategy that presents a particular feature: the passage of the state in its role as promoter of development, the State as a mere promoter of private businesses. From

this, we propose an analysis of the current political situation based on the following questions: What processes explain this so abrupt change of course? What are the salient features of the State in government's change? What relationship is established with society? And what are the possible fracture lines of late-neoliberalism?

Keywords: *Late Neoliberalism, Third State Reform, Demos Destructuration.*

Introducción

El ascenso del gobierno de la alianza *Cambiamos* en la Argentina a fines del 2015 y los procesos políticos abiertos en otros países de la región, como por ejemplo Brasil, han introducido una nueva concepción sobre el Estado, el modelo de acumulación y las relaciones internacionales de carácter neoliberal. La misma se expresa tanto en el modelo de acumulación y en la distribución de la riqueza, en la forma de su relación con la sociedad y con el mundo¹.

-
- 1 A los efectos de este artículo de investigación, consideramos al Estado como una relación social de poder entre los diferentes sectores, clases sociales, grupos de poder y actores que componen una sociedad, cuya materialización se puede visualizar en los aparatos administrativos, coercitivos y de gobierno. En este marco, definimos a las políticas públicas como una toma de posición por parte del Estado frente a una *cuestión socialmente problematizada* (Osztlak y O'Donnell, 1984). Esta perspectiva, nos permite pensar a las políticas públicas como parte de un proceso social, que se construye alrededor del surgimiento, desarrollo y resolución de las cuestiones problemáticas de una sociedad. Sin embargo, nos interesa destacar los aportes de autores desde una perspectiva teórica particular. Estos autores, a diferencia de la perspectiva neoinstitucional, recuperaron la cuestión del poder y de la política en el análisis del Estado y las polí-

Estas cuestiones implican, necesariamente, la construcción de una nueva hegemonía basada en las élites y el poder concentrado y de un nuevo relato comunicacional apoyado en la crítica total al pasado reciente (“la herencia recibida”, “el sinceramiento”, “la corrupción generalizada”, etc.), y la promesa de un futuro de progreso basada en el libre mercado, las inversiones extranjeras y la transparencia. Sin duda, se trata de un cambio profundo y estructural que excede únicamente la búsqueda de la modernización del Estado a través del aumento de la racionalidad técnica y la eficiencia, que no apunta a resolver algunos de los problemas heredados de la anterior gestión, sino a promover un proceso de transferencia de ingresos y de riquezas de unos sectores a otros y, con ello, a configurar un nuevo tipo de Estado y sociedad².

La economía política del gobierno de *Cambienos* durante sus primeros nueve meses de gobierno es producto de una estrategia delineada por las élites económicas locales y extra-regionales. Más allá de la falta de profesionalidad o improvisación que parecerían tener algunas medidas, a través de los proyectos presentados ante el Congreso de la Nación, el macrismo pretende garantizarle al poder económico de la Argentina el aumento sustancial y sostenido de su renta, a través de un proceso de transferencia de ingresos regulado por el Estado nacional. Visto desde una perspectiva histórica, este gobierno se intenta presentar

como una solución al péndulo entre los gobiernos liberales y populares, construyendo un modelo económico y un proyecto político que promueve la financiarización y la reprimarización de la economía. Nos referimos específicamente a las leyes que facilitaron el retorno a los mercados internacionales de créditos y el blanqueo de capitales³. Entre las primeras iniciativas, el nuevo momento neoliberal apunta al proceso de concentración económica y de poder por parte de las élites, y el aumento de la deuda pública, entre otras medidas macroeconómicas⁴. Entre las segundas, se encuentra el énfasis en el elemento cultural, la búsqueda del cambio de imaginarios y de sentido común, en el emprendedurismo, la meritocracia y el individualismo que, en conjunto, muestran la importancia que se le asigna a la lucha cultural para hacer posible esta hegemonía.

La ruptura con el proyecto neo-desarrollista (2003-2015) es clara en relación a la orientación de cómo promover el crecimiento económico. El gobierno kirchnerista creía que, ante la crisis en el sector externo, la alternativa o el único motor para sostener el desarrollo y la inclusión social era el fortalecimiento y la ampliación del mercado interno, y por eso, impulsaba la demanda agregada vía el gasto público, fortaleciendo la capacidad de consumo popular aún a costa de mantener altas tasas de inflación y de emisión. Esto permitió que aún en momentos de crisis y estancamiento mundial, la economía pudiera crecer, según datos oficiales del gobierno actual, a un 2,1%

ticas públicas (García Delgado; 1994; Vilas, 2011; Cao, Laguado Duca y Rey, 2015).

2 Siguiendo a Martínez Nogueira (2008), podemos afirmar que la reforma del Estado procuró modificar las bases sobre las que se habían construido los modelos tradicionales de la administración pública. Se buscó, así, redefinir las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, de la mano de la desestructuración del Estado de Bienestar.

3 Durante los primeros meses del gobierno macrista, el poder legislativo con apoyo de los distintos bloques políticos, aprobó la Ley de pago a los fondos buitres y la Ley de Blanqueo y pago a los jubilados.

4 Para un análisis del neoliberalismo en la Argentina entre 1976 y 2001, véase: Basualdo (2003).

en el 2015⁵. Para el gobierno de *Cambiamos*, por el contrario, la alternativa es "fortalecer" el sector externo vía devaluación y quita de retenciones a sectores exportadores de materia prima, baja de impuestos a los sectores de altos ingresos, desregulación del mercado externo y de las importaciones. En suma, desestructurar la industrialización lograda en décadas anteriores.

El motor del crecimiento de la economía va a estar puesto en el sector externo, agroexportador, de servicios y en la inversión extranjera directa (IED) como en el endeudamiento internacional. Paralelamente, hay una apuesta a fortalecer "las zonas blandas" del Estado a través de la incorporación de representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG's), la promoción de la responsabilidad social empresarial (RSE) como política pública, la elaboración de mensajes altruistas y de autoayuda del estilo *New Age* y también en articulación con actores territoriales con políticas sociales específicas. Esta orientación tiene un fuerte impacto en el plano productivo y social del país, agravando la crisis económica de sectores generadores de empleo como lo son la construcción y la industria y particularmente la pequeña y mediana industria⁶. Detrás de esta perspectiva se encuentra 'la teoría del derrame', con una concepción que implica que primero deben generarse las condiciones jurídico-institucionales y la confianza política, para que luego el ahorro privado estimule la

inversión y esto genere empleo e integración social.

En su intención de atraer capitales e "insuflar" optimismo, su inserción en el mundo se expresa a partir de dos ejes principales: los socios elegidos para insertarse en el sistema global; y la agenda priorizada para vincularse con esos socios. Bajo la idea de "desideologizar" la política exterior, se busca operar una transformación rápida en la forma de inserción regional y global del país, dejando atrás el tejido de alianzas, inversiones y valores vinculados a la integración regional, la cooperación Sur-Sur y a la geopolítica multipolar de las BRICS para poder "abrirse al mundo" y generar así el clima de negocios que se pretende. Esta nueva forma de inserción internacional se asocia a las grandes alianzas transoceánicas de libre comercio lideradas por los Estados Unidos, en una renovada versión del ALCA, devaluando la institucionalidad forjada en la última década de gobiernos populares en la región como el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC. Esta estrategia cuenta con una estrecha inserción en la geopolítica del norte, íntimamente ligada con la intención de los Estados Unidos de recuperar el control de América Latina y de su espacio regional. Y por el otro lado, en estrecha vinculación con la estrategia de contención de China, mediante una política de la alianza transpacífico como el PPT que incluye los países de la Alianza del Pacífico de América del Sur, y donde la Argentina y Brasil ahora quieren ingresar.

Este modelo económico supone una estrategia distinta en relación a anteriores momentos neoliberales: la gestión ministerial por los CEO's de las principales multinacionales, sin mediación política, es el pasaje del Estado en su rol de impulsor del desarrollo, al Estado como mero impulsor de negocios privados⁷.

5 Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, publicado en *Infobae*, disponible en: <http://www.infobae.com/2016/03/30/1800744-segun-el-indec-la-economia-argentina-crecio-un-21-2015/>

6 Según el propio INDEC, la construcción se contrajo un 24.1% en el primer semestre del año 2016, y la industria, un 6.7% sólo el mes de abril, acumulando un retroceso del 2.4% en el primer cuatrimestre del 2016.

7 El rol del Estado en los procesos socioeconómicos se encuentra íntimamente vinculado a

Este proceso de transformación estructural del modelo de acumulación está signado por la mejora de la situación de los sectores altos en los primeros meses de gestión. La transferencia de casi 20.000 millones de pesos por reducción de impuestos, retenciones e inflación de precios, a compañías agroexportadoras, bancos, empresas de alimentos y grupos industriales, son coincidentes con un aumento de la fuga de capitales que en los primeros meses de

2016, se ha estimado en 3300 millones de dólares. Esta transferencia fenomenal de ingresos de los sectores trabajadores medios a los sectores concentrados de la economía es acompañada con un cambio drástico del rol del Estado a través de la reducción presupuestaria, el desfinanciamiento de programas sociales y productivos, la parálisis de la obra pública y la reducción del empleo público⁸.

Ahora bien, ¿Cuáles fueron las razones que determinaron el brusco cambio de ciclo y de relaciones de poder y más concretamente en la Argentina, con la derrota electoral del *Frente para la Victoria* a fines del 2015? Y una vez establecidas algunas ideas al respecto del cambio de ciclo, ¿qué Estado se intenta conformar desde la asunción al poder de la Alianza *Cambiamos*? ¿Cómo se configura la nueva hegemonía de las elites? Es decir, ¿qué significa que *el poder toma el poder*? Y finalmente, ¿Cuáles son las posibles líneas de fractura del modelo neoliberal tardío?

1. El cambio de ciclo

Desde el año 2012 aproximadamente, con la aparición de las primeras señales fuertes de restricción externa y el deterioro de la situación social vía el aumento de la inflación, comenzaron a generarse las condiciones sociopolíticas que van a permitir el cambio de relaciones de fuerza al interior del sistema político en el país. Este cambio de escenario se explica por la articulación de procesos estructurales, de mediano y largo plazo, con situaciones sociales, políticas y económicas, tanto locales, regionales como globales. Algunas de las condiciones estructurales que permiten explicar el debilitamiento de los gobiernos progresistas de Amé-

la cuestión de la relación entre éste y los diferentes actores económicos. El debate sobre la autonomía del Estado se puede rastrear hasta los inicios de la teoría del Estado, relacionado a la forma de entender al Estado, a las políticas públicas y su importancia en los procesos sociopolíticos de los países. En los años '50 y '60 del siglo XX, las perspectivas pluralistas, así como la perspectiva estructural-funcionalista, defendían una explicación de las políticas públicas centrada en la sociedad, donde el Estado era un concepto jurídico y el gobierno era el terreno de disputa de intereses por las decisiones políticas. Estas perspectivas negaban o minimizaban la autonomía del Estado ya que no analizaban ni su estructura ni sus actividades. Desde la vereda de enfrente, el neo-marxismo con tensiones y diferencias a su interior, proponían una mirada de la autonomía relativa del Estado en tanto garante de las condiciones de reproducción del capitalismo, que necesariamente debía sostener el equilibrio entre los diferentes intereses de la clase burguesa. Inevitablemente, la cuestión de la autonomía del Estado nos invita a reflexionar sobre el rol y las características de la burocracia estatal. Los aportes de Peter Evans (1996) con el concepto del *Estado enraizado* o los conceptos de *poder infraestructural* y *el poder autónomo del Estado* de Mann (1991) problematizan actualmente este tema, recuperando la cuestión política dentro de los estudios sobre el Estado.

8 Según datos del Ministerio de Economía, en el acumulado a los primeros tres meses del año, la inversión directa del Estado Nacional cayó un 4,5% en relación al gasto del primer trimestre de 2015.

rica del Sur, luego de la crisis financiera global del 2008, son las siguientes: i. la caída de los *commodities* a nivel global (Girón, 2016); ii. la política económica de ‘estancamiento programado’ promovida por los gobiernos de los países centrales para gerenciar esta crisis (Tereschuk, 2016) y de promover la “Gran Deflación” (Varoufakis, 2016), a través de la cual, se traslada la crisis a las economías centrales a las emergentes. iii. La nueva geopolítica de los Estados Unidos para contener el avance de China y Rusia a nivel global. iv. La convergencia de intereses entre las élites concentradas latinoamericanas y de los Estados Unidos, para cerrar el ciclo populista.

Esta confluencia promovió la emergencia de una articulación política inédita en el marco del sistema democrático como la construcción de novedosas coaliciones políticas por fuera de los partidos políticos tradicionales, o del partido militar, donde confluyeron los intereses del poder económico-financiero, mediático y judicial. Estas coaliciones impulsadas por las corporaciones se propusieron debilitar y erosionar a los gobiernos populares y a la soberanía popular, en el marco de las reglas de juego institucionales, ya sea por opciones electorales o con estrategias destituyentes que combinaron la judicialización de la política y las operaciones mediáticas apuntadas a desprestigiar a funcionarios y a la política. Hasta el año 2012 aproximadamente, el ascenso de China y su demanda de *commodities*, modificaron los términos de intercambio relativos (el denominado ‘viento de cola’) junto a una creciente cooperación Sur-Sur, a la configuración de los BRICS y a una agenda de los emergentes, permitiendo la denominada “década ganada”. Estos gobiernos, más allá de la diferencia entre los mismos, realizaron un proceso de recuperación del papel del Estado tanto en lo económico como en lo social y una reivindicación de la política en sentido sustancial, posicionándose así a partir de posturas pos-neoliberales, que conllevaron a un nuevo

paradigma de políticas sociales, transformando sus matrices de bienestar, de derechos y de articulación internacional (Ferreira Bermúdez, 2016). El cambio epocal que vivió la región en la primera década del siglo XXI, con la asunción de gobiernos pos-neoliberales del Consenso de Washington, dio lugar a la repolitización de las políticas sociales y al retorno del Estado como actor fundamental en la búsqueda de garantizar los derechos sociales en el camino de la inclusión. Sin embargo, la caída del precio de los *commodities*, junto con una disminución fuerte del comercio internacional, generó problemas de déficit fiscal, de financiamiento del gasto público para la Argentina en particular junto a la temida restricción externa, es decir, la falta de financiamiento en divisas para costear las importaciones que el alto crecimiento y el consumo. Este escenario se complejizó con la crisis brasileña, principal socio económico y político de la Argentina en la región. Esta situación fue agravada por las decisiones de los países dominantes, en particular de los Estados Unidos, al generar una salida conservadora y recesiva de la crisis internacional —una vez asegurado a los bancos por inyección de dinero que no irían a la quiebra—, para iniciar una política de reforzamiento del poder financiero, una política de austeridad propiciada para la Unión Europea y Japón, y una política de emisión fácil de miles de millones de dólares estadounidenses, con un tasa de interés cero que genera el predominio de los bancos, las ganancias de los ricos, y con ello, poca movilidad social para la mayoría de los sectores sociales, promoviendo así una suerte de ‘estancamiento programado’ que pone en situación problemática el comercio internacional y la cuestión social.

La decisión estratégica y geopolítica de los Estados Unidos y el occidente desarrollado, se basa en recuperar la hegemonía política en la región y disminuir el poder de los países emergentes y de las políticas de construcción de un sur global en la agenda de las BRICS de mo-

dificar la arquitectura financiera internacional y la configuración de las Naciones Unidas y la agenda ambiental iniciada la década pasada. Paralelamente, este escenario fue acompañado por un proceso sociopolítico vinculado a la representación de los sectores medios de nuestro país, que favoreció la recuperación de la iniciativa política por parte de las elites de poder concentrado que es flexible y permite instalar flancos que se muestran progresivos en su seno. El proceso macroeconómico, el modelo de desarrollo productivo con inclusión social fuertemente basado en el mercado interno (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013), generó un aumento sostenido del consumo popular y de los ingresos de los sectores populares y trabajadores, que devino en una recomposición de las clases medias (Adamovsky, 2009) o de la percepción de pertenencia a ella de una parte importante de la población argentina⁹. Este proceso generó un cambio de condiciones con respecto de las iniciales, registradas en la salida de la crisis del 2001-2003, que, habiendo satisfecho las demandas de trabajo e ingresos de la década anterior, abre un proceso de recomposición de las demandas por una mejor calidad de vida, de condiciones de empleo, más derechos sociales, más distribución del ingreso y de la renta, y también de demandas simbólicas como más calidad institucional, independencia de la justicia, transparencia y diálogo político. Estas demandas fueron incorporadas exitosamente a la agenda política durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y el primer gobierno de Cristina Fernández de

Kirchner (2007-2011). Sin embargo, a partir del tercer periodo kirchnerista (2011-2015) –coincidente con la crisis mundial y la propia restricción externa– se produjo un viraje en relación a la forma del gobierno de canalizar las nuevas demandas emergentes, las cuales fueron tardíamente abordadas por el gobierno, apoyado o confiado en sus avances iniciales (Mauro, 2014; Gradin, 2016). La ruptura de la alianza con una parte importante del sindicalismo y la ruptura de las dos centrales obreras fueron un emergente de este proceso. En definitiva, la relación con los sectores medios, estratégicos en las victorias electorales de 2007 y 2011, a partir del segundo mandato de Cristina Fernández, presentó un proceso de distanciamiento con el gobierno nacional. La profundización de una política confrontativa respecto de las demandas ya mencionadas o la actualización del impuesto a las ganancias y la falta de ampliación de la alianza o la coalición oficialista, construyó un escenario de malestar para con el gobierno nacional que se expresó en una serie de movilizaciones sociopolíticas que, en un primer momento, parecía no encontrar una articulación política superadora (De Piero y Gradin, 2015).

Este escenario generó las condiciones para articular una coalición política opositora, novedosa, flexible, que construyó una alianza electoral y coyuntural entre los sectores conservadores de la clase alta y media-alta, con sectores medios y populares, bajo el lema del “cambio” (Vommaro, 2016; Farrán, 2016). Esta consigna funcionó como significativo vacío a través del cual se construyó una cadena de equivalencias (Laclau, 2005) que recogió demandas heterogéneas como el fin del cepo cambiario, la actualización del impuesto a las ganancias, la inflación y el malestar social por el deterioro de las condiciones de vida, el “cierre de la grieta”, el fin de la corrupción, y el arribo a la sociedad de la transparencia. Ocultando, detrás de ese significativo vacío, las verdaderas intenciones de volver a las políticas

9 En términos de Michal Kalecki, es interesante señalar que la recomposición de la capacidad de consumo de los sectores medios es acompañada por un proceso de distanciamiento y desafección para con el avance de los sectores populares por la disputa por el “merecimiento” de la protección estatal vía políticas sociales, infraestructura, etcétera.

de ajuste y reducir la participación de la clase trabajadora en la distribución del ingreso, como forma de ganar competitividad.

Sintetizando, hay elementos estructurales que explican este cambio. Luego del cambio de ciclo de los *commodities*, las élites corporativas de la región y el gran capital, decidieron terminar con el ciclo populista, el cual implicaba un Estado interventor y regulador, y, por lo tanto, un obstáculo para la consolidación de un capitalismo de pillaje, especulador y de financiarización de la economía. Esta acción fue estimulada por los Estados Unidos en nuevas formas de intervención, en su intento de reconstruir geopolíticamente la región ("su patio trasero"), y configurar así una nueva subordinación de América del Sur a sus intereses. Este proceso fue acompañado por la presencia de una parte de la población, reactiva a los cambios propuestos por los gobiernos progresistas en términos de movilidad social ascendente, nuevos derechos sociales para los sectores más pobres y la profundización de la cuestión de los derechos humanos de la última dictadura militar¹⁰.

2. El Estado de los CEO

La sorpresiva asunción del gobierno de la Alianza *Cambiamos* en la Argentina, integrada por el PRO, la UCR y el ARI, con un perfil político caracterizado por algunos autores como "de nueva derecha" (Morresi y Vommaro, 2015; Schuttemberg, 2014), abre un nuevo ciclo político y económico en nuestro país que se puede visualizar en el viraje de la

concepción del rol del Estado en el desarrollo del país como plataforma para impulsar negocios privados en las grandes corporaciones. A través de sus primeras políticas públicas¹¹, y de las designaciones ministeriales de CEO de las principales multinacionales, el gobierno de Mauricio Macri comenzó a construir un modelo de acumulación basado en la inversión extranjera y el endeudamiento externo. Esto se expresa en su poco interés por la industrialización de la economía, y el explícito apoyo a actividades primarias y de servicios, proyectada en la imagen de una sociedad posindustrial, "góndola del mundo". Y aquí se enraíza una cuestión fundamental del Estado en el gobierno de Macri: Las relaciones de parentesco, las pertenencias de clase y las trayectorias educativas de sus funcionarios es la característica principal del organigrama estatal. Las trayectorias empresariales de los principales figuras del gabinete nacional, combinado con apellidos tradicionales de la aristocracia argentina, construyen así una compleja trama de poder desde donde se legitima la orientación de las políticas.

El Estado de los CEO, en este sentido, encuentra en la relación entre éste y los poderes corporativos, una de sus principales características. Los principales espacios de gestión del Estado nacional son ocupados por funcionarios vinculados, directa o indirectamente, con el sector privado¹². "*El poder vuelve al poder*"

10 No puede dejar de mencionarse la existencia de elementos culturales en sectores de la población que facilitaba el apoyo a la vuelta a "al país normal", "el abrirse el mundo" y terminar con un Estado que intentaba regular el capital, conservar el mercado interno y pretendía un país con control de su propio destino.

11 Levantamiento del "cepo", suba de la tasa de interés, quita de retenciones a algunas exportaciones agroindustriales, quita de impuestos a las empresas mineras, desregulación del comercio exterior, favoreciendo el aumento de las importaciones, el arreglo financiero con los *holdouts* y el aumento de las tarifas de servicios públicos, entre las más significativas.

12 Como se señala en el Documento de Trabajo: "La naturaleza política y económica de la Alianza *Cambiamos*", del CIFRA -Centro de

significa que, con el ascenso de la coalición política liderada por el PRO, el poder fáctico (el corporativo, de las empresas más concentradas, de las multinacionales, los medios de comunicación y la banca financiera y parte del poder judicial) controla ahora el poder institucional del Estado, el poder político. Como señalaron diversas investigaciones, la historia de la élite de poder argentina se encuentra íntimamente ligada a sus negocios del Estado Nacional. Es decir, a la construcción de la Patria ‘contratista’, ‘financiera’, ‘*offshore*’. Ello destaca la figura de un liderazgo novedoso, que combina la habilidad de un empresario avezado en los negocios y revestido de un discurso de soñador por fuera de la política, del mundo de la vida, que recupera el *slogan* “Sí, se puede”, como expresión de la capacidad individual, clásica del liberalismo y del héroe capitalista, el emprendedor. En definitiva, una figura que emerge como *outsider* del mundo de la política asociada a la corrupción y al ideologismo, y que porta los méritos y las virtudes liberales del empresario exitoso¹³.

La crítica liberal al intervencionismo estatal y la trayectoria empresarial del gabinete, tienen su corolario en un nuevo proceso de modernización del Estado, encarado por la gestión macrista como parte de ese cambio. Esta presupone la modernización de su aparato institucional, más allá de la incorporación de una racionalidad instrumental en la admi-

nistración pública¹⁴. Con el argumento de la modernización se desarticulan una cantidad significativa de programas, de políticas públicas y de proyectos en distintos ministerios, por sub-ejecución presupuestaria, centralización de una burocracia que desconfía del Estado y de la propia administración que dirige. La discusión sobre el empleo público estatal a partir de los despidos masivos de trabajadores durante los primeros meses del año, fue parte de esta estrategia de modernización que se fundamentó en un argumento que revisitaba las típicas críticas de lo público como clientelar y prebendario¹⁵. Estos argumentos desconocen que el 70% del empleo público se encuentra en la educación, la salud y la seguridad¹⁶.

14 Si bien no existe un relevamiento oficial de la cantidad de programas y proyectos eliminados durante el primer año de gobierno macrista, sí podemos afirmar que los programas de promoción social de los Ministerios de Educación, Cultura y Salud han sido completamente frenados bajo pretexto de realizar auditorías internas y control sobre lo actuado por sus trabajadores. No sucedió lo mismo en el Ministerio de Desarrollo Social donde se continúan implementado las principales políticas sociales de la gestión anterior.

15 La cantidad de despidos a empleados estatales durante los primeros meses de gobierno macrista asciende a 11 mil según el propio Gobierno nacional en declaraciones del Ministro de Modernización, Andrés Ibarra. Para las Centrales Sindicales, los despedidos a empleados estatales superaron los 25 mil.

16 En 2013, según datos del Ministerio de Trabajo de la Nación, alrededor de un 17% de la población ocupada trabajaba en el sector público, de los cuales el 70% se distribuía entre las diferentes provincias vinculadas a los servicios de salud, educación y policía.

Investigación y Formación de la República Argentina- y FLACSO - Área de Economía y Tecnología, con fecha del 01/02/2016, la relación entre los funcionarios que ocupan cargos de alta dirección dentro del poder ejecutivo y el capital es clara en cuanto que un 38,5% tienen vinculación directa con alguna de los principales grupos económicos del país, y el 33,7% lo tiene de forma indirecta.

13 Para una discusión sobre el espíritu emprendedor, véase: Natanson (2016).

Esta perspectiva neoliberal sobre la relación Estado-Mercado-Sociedad, plantea una mirada consensual sobre el funcionamiento social y la distribución de poder al interior de una economía. La negación del conflicto como inherente a cualquier proceso político, *leitmotiv* de la perspectiva nacional-popular (Laclau, 2005), se asienta sobre la naturalización de la concentración de la riqueza como patrón normal de funcionamiento económico. Esta premisa, falaz en cuanto a su inevitabilidad, legitima una forma de articulación política basada en un falso consenso, ya que si bien los actores son escuchados en sus demandas e intereses, las respuestas no son fruto del trabajo colaborativo: así se gestionan administrativamente los reclamos sectoriales, se proponen técnicamente soluciones, pero no se debate de fondo la distribución de recursos económicos y políticos, las políticas públicas de protección industrial y del empleo y la propia tecnología. Para la mirada del neoliberalismo tardío, la búsqueda de eficiencia, eficacia, transparencia y economía desplaza la política de las políticas públicas. El Estado "populista" carece de legitimidad y de representatividad en el imaginario de la derecha y es por ello que se lo debe reformular. La disputa de poder, que subyace a todo proceso de ampliación de derechos y de integración social, es encubierta bajo el paraguas de la "transparencia" como monopolio de la eticidad que los periodistas contribuyen a asociar al nuevo gobierno, y las denuncias de "corrupción" sobre la gestión anterior, desplazando o escondiendo los verdaderos intereses de las elites de poder, la transferencia de ingresos de un sector a otro de la sociedad, la fuga de capitales, la elusión impositiva y el lavado de dinero. El Estado de la "transparencia", del "diálogo", de la "escucha" y el "reconocimiento de los errores", esconden una naturalización del orden económico, y por lo tanto, de la distribución de la renta y del poder, dónde la regulación y la intervención a favor de los intereses mayoritarios,

dejan lugar a los negocios privados de la elite económica conservadora. Se construye desde aquí una mirada ética sobre la acción desde el Estado, basada principalmente en la despolitización, en un sentido de naturalización del devenir económico, que no permite la acción de gobierno sobre las fuerzas del mercado y la judicialización de todo opositor o asociado a la gestión anterior. En suma, se trata del Estado sin mediación política y con un marcado énfasis de despolitización de la gestión.

3. La desestructuración del *demos*

El cambio de ciclo económico es acompañado por un nuevo intento de modernización del Estado, en parte, recuperando argumentos clásicos del proceso de reforma estatal de los '90, pero con el principal objetivo de desestructurar la voluntad colectiva y el proyecto político construido durante la etapa anterior, así como sus concepciones sobre el bien común. Y la posibilidad de que se construya una oposición que reconstruya el *demos* en base a los intereses afectados a partir de una estrategia que hace énfasis en la división, la fragmentación, la cooptación de diversos sectores de la oposición representativa o bien condicionado por el control de resortes del poder económico mediático y judicial. La segmentación del "pueblo" en tanto "consumidores", la política concebida como *marketing*, el tratamiento individual y sectorializado de las demandas emergentes, y el disciplinamiento judicial de lo que se oponga, forman parte de un intento de desestructuración de la voluntad política popular y, por lo tanto, de su des-democratización. Como señala Wendy Brown:

Las democracias existentes sufren un proceso de des-democratización. El neoliberalismo como racionalidad política ha lanzado un asalto frontal contra los fundamentos de la democracia liberal, girando sus principios –constitucionalidad, igualdad ante la ley, libertades políticas y civiles, autonomía política, universalismo–

hacia los criterios de mercado. La racionalidad neoliberal concibe cada ser humano, cada institución, incluyendo al Estado constitucional, en base al modelo empresarial. El Estado deja de ser así el propiciador de derechos, la encarnación de la soberanía del pueblo o cualquier otra ficción necesaria y operativa de la teoría política, para convertirse en algo muy factible: una plataforma para hacer negocios (2015: 201, *la traducción es nuestra*).

Esta desestructuración del *demos* en el neoliberalismo tardío, en primer lugar, se nutre también del disciplinamiento social, laboral y territorial, operado a partir del deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población, y que explica una parte importante de la desestructuración de la sociedad¹⁷. Esce-

17 El creciente desempleo, la pérdida de consumo y el deterioro de la calidad de vida, aumentan significativamente y la inseguridad comienza a dejar el podio de las demandas sociales en favor del temor a la falta de trabajo y a caer directamente en la pobreza. Según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (UCA), la pobreza llegaba al 34,5% de la población para marzo de 2016, en un contexto inflacionario de 19,4%, acumulado en el primer trimestre según el IPC Congreso, más del doble que el 8% registrado entre enero y abril de 2015. A su vez, según un informe del CEPA, entre diciembre de 2015 y marzo de este año, hubo 141.542 despidos, los cuales correspondieron un 52% a trabajadores del ámbito privado y el 48% restante a empleados del Estado. Como consecuencia de esto, según denuncian diferentes organizaciones sociales, la cantidad de personas que asisten a comedores populares ha aumentado sustantivamente en los últimos meses. Todo ello, a su vez, en un escenario problemático para la actividad productiva y para las PyMEs, por el alza de las tasas de interés a un 38% según datos del Banco Central y

nario que claramente construye una situación de aumento del conflicto social como se pudo apreciar en lo que va del 2016.

En segundo lugar, se caracteriza por la desarticulación política de la acción colectiva. El intento de desarticular las resistencias populares y sus representaciones políticas a partir de la despolitización de la gestión de los reclamos ha sido una clave del escenario político de los primeros meses del gobierno macrista. Ejemplo de ello son los casos como el conflicto universitario, los sindicales, y territoriales de principio de año. El gobierno nacional juega la carta de desarticulación de las demandas, sectorializando los reclamos. Esta forma de articulación de los conflictos sociales (caída por su propio peso la opción represiva), que el gobierno actual está instalando como forma de canalización de las demandas sociales, genera un proceso de desmovilización de los actores colectivos¹⁸.

En tercer lugar, y en el mismo sentido, se opera la fragmentación de la oposición y la cooptación de una parte de esta para buscar configurar una competencia simulada, que concuerda en apoyar las principales leyes que

por la apertura económica. Simultáneamente, el aumento de los impuestos y de los servicios públicos que alcanza a toda la población, se combina con salarios que corren por debajo de la inflación, según los datos de las primeras paritarias nacionales que se cerraron, como las del sector estatal, en un 31% dividido en tres tramos.

18 El protocolo para la protesta fue un intento de regulación de la acción colectiva y de los procesos de movilización sociopolíticos que se abortó en un intento de evitar el suicidio político prematuro por parte del gobierno nacional. La memoria colectiva de la represión autoritaria, pero también democrática, deja poco margen de acción para este tipo de iniciativas.

construyen el orden neoliberal, desestructurando las posibles resistencias. La oposición institucional se ve fragmentada en el ámbito legislativo, y en el esquema federal de gobierno, ya que la capacidad de controlar impuestos y la coparticipación para las provincias funge como herramienta para condicionar a los ejecutivos provinciales, éstos a sus legisladores, y a su vez, influir en la conformación de las cúpulas de la justicia. En este escenario, se visualiza un proceso de "distanciamiento representativo" donde el sistema político institucional se autonomiza de las demandas y de los intereses populares y ciudadanos, aportando a la profundización de la crisis política general.

En cuarto lugar, la segmentación y la personalización de las audiencias con control informativo también opera sobre la desestructuración del *demos*. Esta no es sólo producto de clivajes de confrontación o interpretación disímiles y opuestas en la opinión pública sobre la cotidianidad, la realidad. Se sustenta en la disputa por la hegemonía de la agenda mediática masiva, dónde se trata de confundir, dispersar, promover una percepción de la realidad específica y recortada. El relato oficialista transmite esto muy claramente: "Ustedes lo que vivieron en la década pasada, fue una fantasía", algo que no es posible de sustentar ese nivel de consumo, aspiraciones y derecho. El relato oficial es en definitiva lo contrario del empoderamiento del *demos*, esto es, quitar dignidad, interés por lo público, promover el temor, y disciplinar, quebrando los intentos de resistencia.

En quinto lugar, la judicialización del conflicto social desde arriba, tiende a transformar a los opositores en delinquentes y a operar su proscripción, desarmando el esquema plural que supone una República. Esto es acompañado por un proceso de disciplinamiento basado en un goteo de la violencia, en el control represivo y en el temor a la persecución política. La estigmatización de la oposición es puntual, sectorizada y amenaza a los líderes de movi-

mientos populares territoriales y a referentes de la oposición que expresen una versión distinta de la realidad. Esta violencia verbal y judicial se puede disparar en cualquier instante. Esto se enmarca en la militarización creciente del aparato de seguridad, la anexión del ejército a la lucha contra el narcotráfico, la recuperación de la ex SIDE, y la articulación en un solo punto de gestión de todas las fuerzas de seguridad (Prefectura Naval, Gendarmería Nacional, las diversas políticas del Ministerio de Seguridad) hacen un punto central de la configuración del nuevo Estado.

Esta desestructuración del *demos* tiene un correlato en el capitalismo global, de predominancia financiera. Como señala Abdo Ferez (2016) frente a gobiernos enraizados en intereses y grupos de poder del sector privado, se desdibuja el referente pueblo al que pretenden representar, que ya no tiene poder alguno. A su vez, el territorio como referente se diluye en la disputa del Estado con agentes privados que compiten por el monopolio de la violencia física. Pierden también el referente *jurisdicción* frente a la transnacionalización de los grupos de poder y el rol de la justicia internacional. Y por último, se pierde su capacidad productiva y por lo tanto de generación de empleo y de integración social de la mano de los procesos macroeconómicos de financiarización de economía global. Como señala la autora: "La pérdida de referente –pueblo, territorio, jurisdicción, monopolio de la violencia, fuerza de trabajo– impacta de lleno en la política, la socava y obliga a que replique lógicas similares a las de las marcas comerciales: así como las marcas, para vender, evocan sentimientos que no tienen que ver con las características del producto, la política precisa evocar sentimientos generales y difusos, movilizarlos, pero sin que esos sentimientos tengan un referente claro" (Abdo Ferez, 2016: 2).

La búsqueda de quebrar la histórica actitud de rebeldía de los sectores populares en lucha por sus derechos, o mejorar la situación

de pobreza o de los sectores más vulnerables, es parte central de esta estratégica de desestructurar el *demos*. Convencer al pueblo de que la política no pueda modificar la situación cotidiana, de que no hay ningún relato ni proyecto emancipatorio, las cuales serían fantasías populistas, y que sólo existe el relato de la lucha contra la corrupción, la inseguridad y el narcotráfico. En este sentido, cuando las resistencias emergen, las nuevas subjetividades democráticas y populares reclaman, sus demandas son reprimidas, denunciadas y desacreditadas o ignoradas por el gobierno aún frente a movilizaciones importantes como fuera el caso del primer aniversario de “Ni una menos” o de las generadas por el “tarifazo”, las movilizaciones de la economía popular, del movimiento gremial contra el desempleo. Las primeras respuestas gubernamentales a las nuevas demandas tuvieron más que ver con deslegitimar el conflicto con un argumento típicamente neoliberal, la politización del conflicto (desconociendo obviamente la politicidad inherente a todo conflicto social) y su “utilización” por parte de sectores opositores. El gobierno nacional juega así la carta de desarticulación de las demandas, sectorializando los reclamos. Se “gestiona” el conflicto, pero no se lo aborda políticamente. Se establece un meta-discurso ético-moral y se posicionan como representantes de la transparencia y de la comunicación confiable, en contraposición a la corrupción populista. Esta es la forma de articulación de los conflictos sociales que el gobierno actual está instalando como forma de canalización de las principales demandas sociales: cada medida regresiva es justificada o legitimada en nombre de un objetivo moral o de un propósito progresivo de solidaridad o altruismo.

4. La construcción del sentido común

El gobierno de los CEO y la desestructuración del *demos* son acompañados por un discurso político que busca construir legitimidad de

ejercicio y, por lo tanto, garantizar la hegemonía de la élite en el poder que se asienta, por un lado, sobre las promesas de mejoramiento social a partir del restablecimiento de equilibrios y la corrección de errores del gobierno anterior, “el sinceramiento de la economía”. Y, por otro lado, sobre la configuración del cierre de “la grieta” política a partir de la convocatoria a la “unidad de los argentinos”. El gobierno de las élites hace promesas de crecimiento que constantemente deben ser diferidas en el tiempo, a la vez que actúa discursivamente para disminuir las expectativas que los trabajadores y los sectores medios puedan albergar sobre su acceso al consumo moderno, opera comunicacionalmente para eliminar sus expectativas de consumo, las cuales son en todo caso “ilusiones fruto del derroche populista”. Paradójicamente, en una sociedad de consumo, al debilitar este sentido, se deja casi sin promesas a la población. Esta demanda de frenar el consumo, ajustar y achicar de las expectativas no puede ser compensada con el juzgamiento a la corrupción del gobierno anterior, y la constante a la apelación a la fantasías vividas, la pesada herencia, la apelación a la meritocracia, al *New Age*, la autoayuda o la compensación de la inauguración de una sociedad de la “transparencia” frente a la “corrupción” pasada: una lucha cultural que busca acotar el debate a determinadas cuestiones, recortar la realidad, operar un razonamiento y asociar un sentimiento de confiabilidad a la autoridad presidencial para generar así una subjetividad funcional a los intereses de este proyecto.

La despolitización de la gestión pública y de la acción del Estado pone de manifiesto el estilo de gestión gubernamental, los actores convocados y la forma de construir articulaciones políticas. La política se forma cada vez más por la interacción entre los gobiernos y las élites corporativas, así como por los organismos que representan mayoritariamente intereses comerciales y bancos multilaterales. Este predominio de las fuerzas del mercado en

la política paradójicamente no es considerado escandaloso, como lo fuera en el pasado, como algo que debía ser ocultado de alguna forma. Por el contrario, es abiertamente normalizado y, de hecho, las instituciones públicas quedan subordinadas a esta dinámica. El pueblo es registrado en la esfera política como la población, como número de individualidades, sectores a ser administrado y disciplinado y trabajado por el *marketing* político. La comunicación de los grandes medios conforman el sentido común y toman un lugar central en la constitución del nuevo poder: el modelo comunicacional reemplaza al representativo (García Delgado, 2016). Este nuevo sentido común, y por lo tanto, esta construcción de subjetividad, se intentan lograr también por medio de la crítica mediática a todo lo que se opone al mensaje oficial, vía desacreditación y desprestigio. Aún figuras como el Papa no dejan de caer en esta estrategia de desprestigio. Asimismo, en una época de crisis de representación y de ausencia de líderes colectivos, la figura del Papa y su mensaje social se erigen como posibles “articuladores” del conflicto social. Lo cierto es que la distancia que parece percibirse entre el pensamiento del Papa Francisco contrario a la teoría del derrame, y el proyecto neoliberal del gobierno de Macri, aumenta. Las grandes instituciones de mediación como la política, los partidos, los gremios y la Iglesia se ven impactados por este nuevo sentido común de diferentes maneras. Los primeros, los representantes políticos, en gran proporción parecieron olvidar sus programas partidarios y mandatos, sumergidos en la búsqueda de la reproducción de su propio poder o intereses personales, sectoriales o territoriales. Esta clase política autonomizada bajo el lema de “garantizar la gobernabilidad”, diluye la discusión de fondo sobre los proyectos políticos y económicos.

Los segundos, los gremios –al menos hasta la etapa de reunificación de la CGT–, parecieran no dar importancia al daño que infringe,

en la clase trabajadora, un proyecto basado en la primarización y a la desindustrialización de la economía. Pareciera que se encuentran enfrascados en su internismo, privilegiando el control sobre las obras sociales y sus negocios particulares. O, peor aún, preocupados por formar parte de la élite o, al menos, sentir que comparten una porción del nuevo poder y sus negocios, ya que obran con “sabiduría y prudencia”, no interfiriendo, colaborando o no poniendo “palos en la rueda” al gobierno.

La tercera institución de importancia significativa, las Iglesias, y en particular el Episcopado argentino y la conducción de la Pastoral social, muestran un silencio significativo ante situaciones sociales derivadas del ajuste doloroso que ocurren día a día como si esto no tuvieran nada que ver con la pastoral social y la pobreza, convirtiéndose así en operadores eficientes de la gobernabilidad conservadora.

Como afirma Wendy Brown (2015), la lógica neoliberal erosiona valores colectivos como el ideal del bien público. Se abandona la ley de lo colectivo y de las aspiraciones comunitarias, por la lógica del *homo economicus* y la oportunidad de negocios. La lógica del desarrollo inclusivo, humano, integral, ha dejado lugar a los negocios como racionalidad que guía la acción del Estado y donde toda oposición se judicializa. El excedente es para la fuga de capitales y su protección en paraísos fiscales, mientras la gente paga sus impuestos y tarifas de servicios públicos más alta, se agudiza una grieta, que al mismo tiempo, tiende a ocultarse en la naturalización de estas prerrogativas de la élites y la protección del paraguas mediático y judicial de sus miembros. Esta es la paradoja de la democracia contemporánea o esta etapa del capitalismo global financiero, “donde las democracias existentes sufren un proceso de des-democratización –o como dirá Wendy Brown–, el neoliberalismo como racionalidad política ha lanzado un asalto frontal contra los fundamentos de la democracia liberal, girando sus principios –constituciona-

lidad, igualdad ante la ley, libertades políticas y civiles, autonomía política, universalismo—hacia los criterios de mercado¹⁹.

5. ¿Resistencia o adaptación?

Ahora bien, ¿cómo sostener la esperanza en el nuevo escenario que plantea un cambio tan drástico en la relación de poder entre el pueblo y las élites? ¿Cómo descubrir signos positivos en aquello que vaya más allá del análisis de las políticas públicas regresivas que se anuncian cotidianamente?²⁰ En este sentido, intentamos

mostrar algunas líneas de quiebre, conflictos y de resistencias que nos pueden permitir entrever escenarios y estrategias que permita recuperar una agenda de desarrollo, del empleo y la calidad de vida del conjunto de los ciudadanos en la Argentina.

En primer lugar, una línea de quiebre es la profundización del proceso de contradicción económica en cuanto a los escasos resultados obtenidos, en relación a las consecuencias sociales en el corto plazo, de un rumbo económico desbastador para la Argentina productivista de las industrias, pequeñas y medianas empresas. Más allá de la transferencia de recursos de los sectores mayoritarios a los más concentrados, de la disminución del empleo público y privado, de la búsqueda baja del consumo, el plan ortodoxo aún no logró resolver la problemática de la inflación. Tampoco logró disminuir el déficit fiscal aun implementando un ajuste del gasto público²¹. La apuesta del equipo económico era recomponer los niveles de actividad económica a partir del incentivo de las inversiones, tras la suba de la rentabilidad de sectores concentrados de la economía por la devaluación y la reducción de los impuestos para la exportación, entre otros. Pero la respuesta del mercado, que experimentó un proceso notable de incertidumbre en materia de precios y volatilidad cambiaría en la primera mitad del año, no fue la esperada por el gobierno. En definitiva, la apuesta al endeu-

19 Según Wendy Brown: “La racionalidad neoliberal concibe cada ser humano, cada institución, incluyendo al Estado constitucional, en base al modelo empresarial. El Estado deja de ser así el propiciador de derechos, la encarnación de la soberanía del pueblo o cualquier otra ficción necesaria y operativa de la teoría política, para convertirse en algo muy factible: una plataforma para hacer negocios.” Y eso no lo paga el gobierno, lo paga la despolitización, el aislamiento, la salida individual, es decir, lo paga la política y lo aquilata el poder real, las corporaciones” (2015, *la traducción es nuestra*).

20 Al respecto del reflujo neoliberal, señala Sanson Misrhai (2016): “No es casualidad sino causalidad que, cuando se desenmascaran los tremendos impactos sociales y ambientales provocados por la desaforada concentración de la riqueza, haya aparecido un reflujo neoliberal en casi todo el mundo. Es que cada vez queda más evidente la inequidad y el sufrimiento que padecen pueblos enteros, algo muy peligroso porque moviliza voluntades que el poder concentrado necesita contener. Nos han corrido la agenda: de impulsar transformaciones y la creatividad que puede dar paso a lo nuevo, han logrado desviar nuestra energía a lamentarnos por los derechos que se pierden y resistir como se pueda. En lugar de sustentabilidad, justicia social y cui-

dado ambiental, prima la codicia sin fin, el egoísmo, la impiedad para con los demás”. En revista digital *Opinión Sur*, 2/08/2016. Disponible en: <http://opinionsur.org.ar/wp/acumular-despiadadamente/>

21 El plan actual amenaza con agudizar estas tendencias, es decir, sin atisbo del promocionado despegue, donde la actividad industrial acelera su caída, esta retrocedió en junio un 8,2% y la inversión que acompañó cayó un 5,3%, según datos de FIEL, julio de 2016.

damiento externo encuentra un límite cuando disminuye el comercio exterior, el consumo interno cae, aumenta sistemáticamente el desempleo, el déficit, la inflación y la pobreza. De este modo, la situación actual es de alta inflación más recesión, una situación de extrema contradicción. No obstante, para el relato del neoliberalismo tardío pueden ocurrir los peores indicadores de empleo producción o inflación, y eso se deberá –si ya no es suficiente la explicación de ‘la herencia recibida’– a que el enfoque inicial ha sido ‘gradualista’, y que por lo tanto, se deben aplicar con más rigor las políticas ortodoxas. Este escenario, inevitablemente, traerá consigo una profundización del conflicto social y de las acciones de protesta.

Otra línea de quiebre, vinculada estrechamente con la anterior, es la fuerza de la protesta social desde los movimientos impensados, como el que se generó contra “el tarifazo” y, que a su vez, interpelan a la propia base social del oficialismo con el consecuente descenso de imagen positiva del Presidente. Impensadamente para el gobierno, la creciente protesta de parte de la sociedad no vino de las CGT neutralizadas, sino de la acción colectiva de los usuarios, junto a jueces y medidas cautelares. Esta respuesta transversal de la ciudadanía involucró, no sólo a sectores que no habían apoyado el nuevo gobierno, sino también a los que lo habían hecho. La generalización de estas protestas, desde movimientos sociales de económica popular, de derechos humanos, territoriales, economías regionales, empleados públicos, sector cultural, científico y la utilización de una judicialización “desde abajo”, como procesos en donde mediante recursos de acciones cautelares se detienen iniciativas legislativas o del ejecutivo altamente regresiva para intereses ciudadanos²² que terminan pro-

moviendo un fallo de la Corte Suprema contrario a un tarifazo indiscriminado para con los usuarios²³. Esta protesta social tiende a articular el movimiento social de consumidores y de organizaciones territoriales. En ese sentido, la reunificación de las centrales sindicales con una agenda que parece tomar en cuenta la importante pérdida de poder adquisitivo que sufren los salarios y el aumento de los precios de la canasta familiar, podrían llevar a planes de lucha y resoluciones más afectivas que las tomadas hasta ahora²⁴.

de debilitar y erosionar la política de los gobiernos populares o progresistas de los últimos años, e incluso que abarcan intentos desistuyentes. En este caso, la elitización de las decisiones políticas mediante su tratamiento judicial puede tener un impacto sobre la sensibilidad antipopular en donde, por un lado, se ubican las corporaciones y las élites, y por otro, el pueblo, esto encarna una visión donde entra en contradicción el ideal de democracia que reside en la soberanía popular con el elitismo judicial. Como señala Noretto, “es que, bajo la forma tribunal, el adversario político se vuelve un delincuente, que debe ser condenado y desterrado del espacio público. La persecución penal del adversario político está reñida con el pluralismo que está en la base de la vida republicana” (2015: 184). Por otro lado, la judicialización “desde abajo”. En todo caso, si bien hay diferentes tipos de judicialización de procesos y temáticas, en todas ellas el denominador común es el enfoque centrado en el Poder Judicial como salvaguarda para dirimir conflictos políticos.

23 Véase: Sergio De Piero y Agustina Gradín (2015).

24 “De esta manera, en detrimento de los poderes legislativo y ejecutivo, los judiciales estarían acrecentando su poder en lo que hace a los asuntos de gobierno pasando a ser actores

22 Podemos distinguir así, la judicialización “desde arriba” que es la promovida por las élites económicas y políticas con el objetivo

Por otro lado, otra línea de quiebre, aparece en la tensión entre las promesas de campaña electoral y las políticas públicas implementadas. Esta duplicidad manifiesta se expresa en la pretensión refundacional de inauguración de una nueva era de la transparencia frente a la anterior corrupción. Pero la irrupción de los *Panamá Papers* así como otros incidentes que afectan la credibilidad de algunos funcionarios de la coalición gobernante, han develado también la fragilidad de esta pretensión de transparencia por parte de *Cambiamos*. Sobre todo, de un liderazgo y de una élite corporativa que carga con el hecho de que ha constituido su fortuna justamente con la fuga, elusión, lavado y evasión impositiva. El hecho que estos casos no sean investigados, remite a un doble estándar de la justicia argentina y, a la vez, de protección del gobierno: el mediático y el judicial. Pero en todo caso, la aparición de la economía *offshore* y la lógica de concentración que guía a ministros y al sector de los negocios ha terminado configurado un debate sobre la ética pública²⁵ y erosionando el consenso ini-

decisivos en el juego político. Ello a su vez repercutiría en las formas en que se ejerce la soberanía popular y, más precisamente, en los modos en que es dable pensar los procesos políticos emancipatorios o de resistencia en las sociedades democráticas contemporáneas, justamente es este el eje que estructura nuestro trabajo: la tensión soberanía popular/ judicialización” (Álvarez, 2016: 96).

- 25 “Es posible que el tema de transparencia sea crucial en marcar un antes y un después, porque enlaza con el *leitmotiv* de la corrupción, en que se asocia al populismo, la anterior gestión y al populismo. Pero también con el imaginario típico del PRO al menos en sus comienzos y en la campaña presidencial del 2015, hubo una marca diferenciación de los otros partidos con un tiempo festivo, uso de globos, banderines de colores, coreografías

cial. La promesa técnica de la nueva modernización del Estado y la falta de profesionalidad en la gestión expresada en las idas y vueltas con ciertas iniciativas como, por ejemplo, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, es una contradicción que funciona como línea de quiebre y como conflictos centrales. El desconocimiento del Estado por mucho de los cuadros oficialistas y la desconfianza en los trabajadores de planta, han colaborado a generar una suerte de freno en la gestión de lo público. El rol del Estado impulsor de negocios –que lleven a rápidas y abundantes ganancias– entra en contradicción con la lógica política del conjunto de la economía capitalista, y con la lógica de un proyecto político de mediano plazo que requiere de ciertos consensos y objetivos de conjunto. Todo esto muestra por lo menos tres contradicciones internas del propio gobierno: 1) las de su propia teoría económica ortodoxa que con sus recetas no logra llegar a resultados deseados: política anti-inflacionaria que genera más inflación, reducción del gasto y aumento del déficit; 2) el de las contradicciones políticas que tiene su estrategia y las necesidades electorales en su impacto sobre PyMEs, comercios, pequeñas

festivas, se liga por un lado a una celebración de la vida placida en una ciudad estetizada, sin violencia ni conflicto y ecológica. Las sendas verdes, las bicisendas, lo juvenil, los lugares *gourmet* traza alguna relación con la forma lúdica y estética “liquida” del capitalismo esteticista. La lógica del disfrute. De este modo el PRO somete a definiciones ideológicas tajantes como la de los otros partidos, y más allá de la izquierda y la derecha, busca posicionarse como un partido que mira hacia adelante. Construye así una ciudad emprendedora, “pro proyectos”, para hablar con Luc Boltanski, en el sentido de no atravesada por los conflictos de la polis” (Vommaro, 2014: 69).

empresas. Y, finalmente, 3) las contradicciones para poder coordinar y ordenar los intereses económicos de las distintas fracciones de clase del gran capital.

Por último, pero no por ello menos importante, la falta de definición respecto de cuál es el motor del crecimiento, ya que el estancamiento con inflación elevada es un panorama complicado para un proyecto que propuso "la lluvia de inversiones" y el libre mercado como panacea del crecimiento. La escasa inversión externa e interna y la caída de la demanda internacional construyen un escenario complicado. Una economía basada en los servicios y el sector agroexportador, los cuales significan sólo un 15% del PBI, deja afuera a la mitad de la población. La destrucción del mercado interno, junto al creciente endeudamiento del Banco Central, y el aumento sostenido del déficit fiscal terminan de construir este escenario de recesión con alta inflación. De hecho, no hay motores (*drives*) de crecimiento que permitan salir de una situación que se ha vuelto entrópica: menos consumo, más inflación, cero inversiones, más importaciones y aumento del desempleo. En estas condiciones, este escenario abre la posibilidad de afianzar el círculo vicioso de ajuste económico, conflicto social e ingobernabilidad.

Señalados los puntos de quiebres, debemos decir que la articulación política de todas estas contradicciones es central, la desestructuración del *demos* debe reemplazarse por una reconstrucción de este, mediante la reconstrucción del campo popular democrático progresivo, en la construcción de una oposición real que lo represente. La salida del círculo vicioso de la deslegitimación de la política y, a la vez, la necesidad de generar credibilidad en ésta, sigue siendo un serio dilema a resolver. Si el punto clave, dentro un escenario constructivo, de superación democrática y alternancia, sigue siendo principalmente la construcción de una oposición amplia y consistente, es allí donde los caminos de la holística se bifurcan:

Entre los que creen que la oposición debe adquirir un rol "responsable", de cooperación con el nuevo gobierno en la aprobación de su programa gubernamental y ser garantes de la gobernabilidad democrática (por ello, promueven una suerte de competencia simulada); y aquellos que intentan configurar una articulación entre movimientos sociales y coaliciones políticas que configuran una competencia real, particularmente en el horizonte de corto plazo como son las elecciones legislativas de medio término. Asimismo, la articulación de las diferentes resistencias y de los movimientos sociales a partir de una agenda parlamentaria es una salida política posible. Los movimientos sociales y sus acciones de protesta, que manifiestan una petición, un peligro de conculcación de derechos y la pérdida de calidad de vida, son los actores que proponen hoy un posible escenario de salida. El movimiento de los consumidores, de los trabajadores del sector público en especial, de los movimientos territoriales, el de los sectores informales y de la economía social y popular son claros ejemplos de estos actores sociopolíticos. Y, finalmente, el movimiento de la educación y la cultura, docentes, investigadores, científicos, artistas y comunicadores. Tal vez pueda agregarse otros movimientos, como los pequeños y medianos empresarios afectados por la destrucción del mercado interno y las economías regionales. Junto con las acciones de protesta, es menester intentar constituir una agenda común sobre 'desarrollo, empleo y calidad de vida', transmitirla a la esfera parlamentaria y al debate público, buscando con ello convertirlos en leyes concretas.

Finalmente, nos resta señalar que en una era de complejidad y de fuerte incertidumbre, tener un diagnóstico y una hoja de ruta, aunque más no sea de corto plazo, son las únicas certezas que podemos construir. Por donde tal vez se pueda configurar una coalición con una agenda de desarrollo, empleo y calidad de vida y en favor de la soberanía popular, contrapues-

ta al poder del neoliberalismo, al poder fáctico al gobierno de las elites y al tipo de sociedad desigual que actualmente se busca configurar.

Referencias bibliográficas

- Abdo Ferez, C. (2016). El crimen y los usos del consenso moral. *Revista digital Bordes*, Edición online del 28 de Julio de 2016, UNPAZ. Disponible en: <http://revistabordes.com.ar/el-crimen-y-los-usos-del-consenso-moral/>
- Adamovsky, E. (2009). *Historia de la clase media Argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*. Planeta: Buenos Aires.
- Álvarez, L. (2015). Judicialización de la política y soberanía popular: Sobre el estatuto político de las resoluciones judiciales. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 108 | 2015, colocado online no dia 16 Dezembro 2015, criado a 26 de Agosto 2016. URL: <http://rccs.revues.org/6122>; DOI: 10.4000/rccs.6122
- Basualdo, E. (2003). Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera. *Realidad Económica*. Nº 200, 42-83.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Zone Books - MIT Press.
- Cao, H., Rey, M., & Duca, A. L. (2016). Ajuste estructural y sociocentrismo: El discurso de la gobernanza. *Revista Administración Pública y Sociedad (APyS)*. (1), 6-20.
- De Piero, S., & Gradin, A. (2015). La sociedad civil "desorganizada". Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Nº 5, Año III: 19-39.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 35, Nº 140, 2004: 529-562.
- Farrán, R. (2016). El anudamiento de lo político: ideología, sujeto y práctica filosófica tras el triunfo del macrismo. *Teoría y Crítica de la Psicología*. (8), 273-288.
- Ferreira Bermúdez, D. (2016). *Izquierdas en el gobierno, modelos de desarrollo y matrices de bienestar: apuntes para el análisis*. Montevideo: Universidad de la República (UDELAR): Mimeo.
- Ferrer, A. (2012). *Vivir con lo nuestro*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gaggero, J., Kupelian, R. & Zelada, M. A. (2010). *La fuga de capitales II. Argentina en el escenario global (2002-2009)*. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. (En línea). Disponible en: http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DT29_LA_FUGA_DE_CAPITALES_II.Argentinaenelescenarioglobal.pdf.
- García Delgado, D. (1994). *Estado & Sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- García Delgado, D. (2016). La Modernización del Estado. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Nº 6, Año 2016: 13-17.
- García Delgado, D. & Ruiz del Ferrier, C. (2013). El nuevo paradigma: Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Nº 1, Año I. ISSN 2310-550X, pp. 64-81. Buenos Aires: FLACSO.
- Girón, A. (2016). China y América Latina frente a la recesión y deflación. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*. 46(185), 5-10.
- Gradin, A. (2016). *La participación política de las organizaciones de desocupados en el Estado nacional durante el periodo 2003-2009. La experiencia del Movimiento Barrios de pie: Sus límites y potencialidades*. Tesis de Doctorado, Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Hagman, I., Harraca, M. & Wahren, P. (2016). *Transfiriendo al Capital*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Social (CECS). Disponible en <http://www.cecs-argentina.org/web2015/wp-content/uploads/2016/05/Transfiriendo-al-Capital.pdf>

- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lazzarato, M. (2006). *El 'pluralismo semiótico' y el nuevo gobierno de los signos. Homenaje a Félix Guattari*. Disponible en: <http://eicpcp.net/transversal/0107/lazzarato/es>
- Martínez Nogueira, R. (2008). *Estado, Administración pública y sociedad. Aportes para el análisis de la gestión pública*. Colección de Artículos. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.
- Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*. N° 57/58.
- Mauro, S. (2014). Representación política y movilización social en la Argentina posneoliberal (2003-2013). *Revista de Ciencia Política*. Vol. 52, N° 1, 171-193. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.
- Misrhai, S. (2016). Acumular despiadadamente. *Revista Opinión Sur*. 2/08/2016. Disponible en: <http://opinionsur.org.ar/wp/acumular-despiadadamente/>
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2014). Unidos y diversificados: La construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*. Vol. 8, N° 2, 374-417.
- Natanson, J. (2016). Sobre los emprendedores. *Revista Le Monde Diplomatique*. Edición Abril de 2016.
- Nosetto, L. (2015). Max Weber and the Concept of the Political. The Warrior Ethics and Necessity of Guilt. *Estudios Políticos*. (46), 179-196.
- Schuttenberg, M. (2014). La oposición al kirchnerismo. Una aproximación a los posicionamientos y reconfiguraciones de la 'centro derecha' (2003-2011). *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*. (3), 51-74.
- Tereschuk, N. (2016). La "exportación" de la crisis desde los países centrales. *Portal PUNTAL*. Disponible en http://www.puntal.com.ar/noticia_comen.php?id=192163
- Tussie, D. & Comini, N. (2016). Apetito de negocios, propósito de la política exterior. *Página 12*, 22-7-16.
- Varoufakis, Y. (2016). The Politics of Negative Interest Rates. *Project Syndicate*. Aug. 22. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/negative-interest-rates-reveal-politics-of-money-by-yanis-varoufakis-2016-08>
- Vilas, C. (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*. Año 18, n° 30, AAG. Buenos Aires.
- Vommaro, G. V. (2014). Meterse en política: La construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina. *Nueva Sociedad*. No. 254 (2014).
- Vommaro, G.V. (2016). "Unir a los argentinos": El proyecto de "país normal" de la nueva centroderecha en Argentina. *Revista NUSO*. N1° 261, Enero- Febrero 2016, pp. 4-9.

Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública: *Argentina en el Siglo XXI*

*Looking together the puzzle of Public Management:
Argentina in the XXI Century*

Por Gustavo Blutman*

Fecha de Recepción: 25 de abril de 2016.

Fecha de Aceptación: 02 de agosto de 2016.

RESUMEN

Sobre la base de algunos modelos conceptuales, se trata de comprender el funcionamiento de la gestión pública en la Argentina pasando sucintamente revista a las ideas weberianas y neoweberianas del nuevo gerenciamiento público en el marco de los procesos de Reforma del Estado en los '90 y los posteriores intentos de modernización del Estado. Se trata de anudar los marcos teóricos circulantes con las experiencias prácticas en un contexto de alta complejidad política y operacional. Cuando se hace referencia a gestión pública la asociación directa es a las organizaciones del Poder Ejecutivo. Sin embargo los poderes legislativo y judicial, como las provincias y municipios, son parte de ese entramado de lo público. El rompecabezas de la gestión pública no está armado; por el contrario, la multiplicidad de poderes y de marcos analíticos manifiestan la falta de integración. Nos enfrentamos a modelos amorfos, poco asibles, indefinidos y confusos. Armar ese rompecabezas requerirá de tiempo, liderazgos y decisión en el marco de transformaciones profundas.

Palabras clave: *Estado, Administración Pública, Nueva Gerencia Pública.*

ABSTRACT

Based on some conceptual models it comes to understanding the functioning of public administration in Argentina reviewing briefly

* Doctor en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Argentina J. F. Kennedy (UK) y en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: pblutman@econ.uba.ar

the weberian and neoweberianas ideas of new public management in the context of the processes of state reform in the 90s and subsequent attempts of the state modernization. The intention is to tie the theoretical frameworks with the experiences in a context of high political and operational complexity. When we speak of governance or public administration we direct the association to the executive power; however the legislative and judicial powers, the provinces and municipalities are part of the sphere of the public. The puzzle of public administration is not closed; on the contrary, the multiplicity of power and analytical frameworks manifest lack of integration. We face to amorphous, indefinite and confusing models. Assemble the puzzle will take time, leadership and determination in the context of profound changes.

Keywords: *State, Public Administration, New Public Management.*

Introducción: Ordenando las temáticas de Estado y Administración Pública¹

Trataremos de descubrir algunos aspectos sustantivos de la gestión pública a partir de una pluralidad de enfoques y su contraste con la experiencia argentina de los últimos años. Para ello, daremos un rodeo de forma tal de distinguir conceptos que parecen simples pero se complejizan cuando la lupa se va acercando. Nuestra intención es encuadrar el rol del Estado y su administración pública comparativamente con otras épocas, donde sería más prudente hablar de la noción de *visibilidad* contrapuesto al de *invisibilidad*. En ambos casos hay acciones del Estado, pero en los '90 resultaba difícil su observación ya que su forma de actuar era la de un operador de funciones

básicas, aunque garantizando la reproducción del capital financiero. Paulatinamente, fue adquiriendo visibilidad a partir de múltiples decisiones. La sola mención de la vuelta de empresas privatizadas a manos del Estado marca ese giro ideológico. Por eso es que remarcamos que los Estados, desde nuestra perspectiva, nunca están ausentes.

Una primera aproximación a la complejidad es el caso de las expresiones *Estado y Administración Pública*: si bien en el lenguaje corriente se suelen utilizar como si fueran sinónimos, para casi todos los abordajes, estos denotan conceptos diferentes. La noción de Estado comprende, además de la administración pública, otros elementos vinculados más o menos directamente a la esfera política. Por ejemplo, algunas acepciones consideran a la estructura jurídica y al derecho como parte del Estado, lo que hace que muchas instancias de la vida social que aparecen como ajenas a su control estén impregnadas de su potencial acción. Según esta perspectiva, cuando dos partes privadas traban relación, puede recurrir a algo más: este plus es el Estado, cuyas instituciones pueden ser invocadas con el propósito de interpretar esa relación. Esta presencia es diferente de la que realiza la administración pública, cuya acción suele ser externa y *a posteriori* de los hechos que promueven su intervención (Cao, *et. al.*, 2008).

Diferentes perspectivas consideran que el Estado se encuentra vinculado a la forma en que se estructuran las relaciones sociales, lo que le otorga un papel crucial en la constitución de mecanismos de dominación. En definitiva, se piensa al Estado como un "(...) elemento indisociable del tipo de organización social vigente, cualquiera sea el régimen político, o los gobiernos que lo gestionen" (Moncayo, 2012: 20). En el marco de dicha dominación, se observa la preeminencia de ciertos grupos sociales, políticos y económicos que para alcanzar tal objetivo entran

1 Se agradece la colaboración de Griselda García y Manuel Yañez en la revisión y análisis de este texto.

constantemente en alianzas, negociaciones y conflictos.

De los elementos que componen el Estado según los diferentes enfoques, la administración pública es casi siempre la que puede reconocerse con mayor nitidez. Comprende a todos los organismos de los tres poderes de gobierno –Ejecutivo, Legislativo, Judicial y, eventualmente, las llamadas instituciones “extra poderes”–, tengan éstos una administración centralizada o descentralizada. Puede decirse que la Administración Pública es el ámbito en donde el poder del Estado se hace visible a partir de un conjunto de organizaciones que tiene un basamento jurídico estatuido.

La metáfora del rompecabezas es central para el entendimiento de la gestión pública y por ende para el presente trabajo. Nos encontramos con que no poseemos la figura de fondo para comprender el dibujo final. Las piezas, como suele suceder, están dispersas. Algunas están unidas, pero incompletas. A otras se las fuerza a unirse y los resultados son que los encastres se rompen o no calzan como correspondería.

Si tomamos como ejemplo un ministerio hipotético podremos encontrar elementos pre weberianos de características paternalistas donde la gestión pasa por un líder que ordena a criterio propio; o elementos weberianos donde la norma, las reglas y las rutinas son esenciales para el jefe burocrático. Y también componentes modernos con agencias instaladas en esa maraña procedimental. En consecuencia, en un mismo espacio pueden coexistir múltiples modelos que en teoría se autoexcluyen y en la práctica, conviven. Esta complejidad se ahonda tomando en cuenta que la Argentina es un país federal que garantiza, por la Constitución Nacional, la autonomía de los municipios. Esta situación implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, con-

currentes y complementarias para cada uno de ellos: la administración pública nacional, también conocida como administración central o federal; la administración pública provincial, asimismo denominada estadual o regional; y la administración pública municipal. De esta manera se estructura lo que ha dado en llamarse un Estado complejo, en directa referencia a la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos estatales y administrativos superpuestos sobre un mismo territorio. Así, la jurisdicción nacional se constituye en una suerte de Estado de Estados, conviviendo en igualdad con otro ámbito de gobierno –las provincias, que también se encuentran dotadas de soberanía interna– y un tercer estamento, los municipios, a los que si bien no puede adjudicárseles poderes equivalentes a la de los dos anteriores, tienen potestades y autonomía política, administrativa, económico-financiera e institucional (Cao, *et. al.*, 2008).

A esta altura de la evolución social, las actividades de la administración pública son necesarias porque la continuidad ininterrumpida del proceso de producción y reproducción del orden social no surgen del automatismo económico ni la auto-organización social. Dicho de otra manera, la administración pública se justifica en virtud de que las condiciones para la supervivencia de la sociedad sólo son posibles cuando una entidad aparentemente externa a ella interviene en el orden de los diferentes grupos y actores sociales, y genera limitaciones y restricciones al funcionamiento del mercado.

Piezas que parecen desordenadas

La crisis del Estado se puede definir a partir de distintas dimensiones empíricas que manifiestan la pérdida o debilitamiento de las capacidades políticas burocráticas y administrativas necesarias para realizar normalmente las funciones sistematizadas en la caracterización de Max Weber. Por ello, en las últimas

décadas las críticas al Estado fueron muy frecuentes en la opinión pública y expresaron el descontento de muchas personas que se sintieron mal atendidas en reparticiones estatales o padecieron la frialdad de lo que Weber llamó la dominación de la impersonalidad formalista (Sidicaro, 2002). En realidad, la gestión pública en la región nunca respondió estrictamente a la concepción weberiana: dado que no se consolidaron plenamente los principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización y el relativo aislamiento respecto de las presiones políticas (Oszlak, 2002). Es claro que aquí emerge el problema del modelo burocrático-legal, que en el caso argentino nunca alcanzó un nivel de "terminación" similar al de los países desarrollados (Estévez y Blutman, 2004). Sintetizando, podemos señalar que el mencionado paradigma weberiano se ha estructurado en la Argentina con características diferenciales a las de los países centrales. La implementación racionalizada se vio limitada a las especificidades nacionales, con una búsqueda discursiva de la eficiencia, aunque fue una realidad no muy ligada a las prédicas. Esto último se tradujo en una acumulación de sucesivas de normas para la gestión pública en pos de una mayor eficiencia y control, que por el contrario remarcarían lo incompleto y desprolijo de la aplicación de ese modelo weberiano (Estévez y Blutman, 2004).

Para analizar las transformaciones que ha tenido el Estado y su aparato público en las últimas décadas, debemos remontarnos a mediados de los '70, momento en que la administración pública comenzó a perder espacio. Concretamente, dejó de tener un papel central en la producción de bienes y servicios, adquirió una incidencia menos directa en los procesos de regulación económica y disminuyó su capacidad de garantizar derechos sociales básicos. Este menor protagonismo de la administración pública ha hecho que tengamos una mirada más modesta en términos de sus

capacidades para operar sobre la sociedad y, como contrapartida, cuando pensamos en cambios en la administración pública, estamos más atentos a lo que pasa en la sociedad civil. La pérdida de visibilidad se vincula con las políticas de Reforma del Estado que, más allá del juicio de valor de cada uno, han tenido un amplísimo impacto no sólo desde la mirada económica sino también institucional. Está claro que este modelo no ha sido único para la Argentina, sino que la mayoría de los países aplicaron políticas con orientaciones similares, aunque con diferentes metodologías.

Las transformaciones más importantes comenzaron con las políticas adoptadas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan en las décadas del '70 y del '80, que produjeron un impacto significativo sobre el papel del Estado. Los discursos de la negativa al Estado se presentaban a escala global, con la Argentina como alumno plenipotenciario. El gobierno militar le daba sentido y a pesar de que la restauración democrática pretendía otros giros, prontamente la ideología neoliberal comenzaba a hacerse carne en la política gubernamental. En la década del '90, inspirado por las políticas del Consenso de Washington y los organismos multilaterales de crédito, el gobierno de Carlos Menem implantó el modelo de la Reforma del Estado que tanto pregonaban los prestamistas internacionales.

Hacia finales de los '80, la Reforma del Estado se convirtió en tema de debate académico y asunto central de la agenda pública de la Argentina. Tras dos procesos de reforma y planes de modernización de la gestión pública que continúan, sus resultados siguen en debate. El objetivo de la reforma, con su prédica modernizante, apuntaba a dotar al Estado de eficiencia y agilidad burocrática dentro de un contexto de legitimidad democrática, presumiendo que ello implicaría poner fin al Estado intervencionista y abrir el camino para el desarrollo de un modelo

de Estado más gerencial. Sin embargo, el problema del cambio organizacional e institucional del Estado y sus agencias traspasaba las fronteras burocráticas e impactaba de manera directa en la relación Estado-Sociedad, desatándose un proceso entrópico que culminó, años después, deslegitimando el proceso de reforma, en medio de un contexto de crisis estructural. Este es el Estado que quiso ser transformado en una gran cantidad de oportunidades, manejándose la acepción de las acciones con una terminología altamente ecléctica y ambigua: reforma del Estado, reforma administrativa y modernización del Estado han sido las más comunes. Estas nociones han sido objeto de permanencia teórica y de práctica política durante las últimas décadas del siglo XX, persistiendo en el siglo XXI. Acoplándose a esas acepciones encontramos un surtido grupo de herramientas o estrategias que han corrido a lo largo de estos cambios. Ideas como reinención del gobierno, nuevo gerenciamiento público, reformas de primera y segunda generación, o estudios sobre privatizaciones, descentralizaciones y desregulaciones fueron parte integrante de las carpetas de los responsables políticos estos últimos años.

La crisis del 2001 genera un intento de cambio de tendencia en este retiro del sector público. El Estado volvió a ganar protagonismo, aunque su nuevo papel no apareció encuadrado en una explícita estrategia reformista, los resultados fueron parciales. Las reformas de segunda generación buscaron mejorar la impronta intra-burocrática. Los efectos no fueron los deseados, no se llegó a cumplir muchas de las promesas que la modernización intentaba desarrollar. La transformación de la administración pública hacia adentro, es decir, intentando mejorar la gestión de lo que ya no se podía delegar al mercado, a la sociedad civil o al ámbito estatal subnacional, posteriormente sólo dio comienzo de una manera gradual.

El Proyecto de Modernización del Estado, continuidad del Plan mencionado más arriba, perseguía como objetivo el fortalecimiento de la gestión del sector público con la finalidad de aumentar la transparencia y la participación de la sociedad civil, así como la efectividad, la equidad y el *accountability* en la gestión en áreas concretas proveedoras de servicios públicos. De este modo, la Administración Pública Nacional se planteaba en sus documentos que debía fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad. Se buscaba una administración basada en la calidad institucional, centrada en el ciudadano, con vocación de servicio, eficaz en la gestión y con transparencia en el acceso a la información, que permitiera fortalecer las instituciones y proveer un mejor gobierno de la sociedad. Para lograr una mejora de la gestión de políticas públicas se constituye como clave fundamental teniendo como fin la adquisición de un Estado ágil y dinámico, capaz de adaptarse a la realidad social a fin de suministrar adecuadamente bienes y servicios públicos de calidad a la Nación. Como se observa, gran parte de las acciones de este Proyecto tienen su origen en el decreto 103/2001 con el inicio del Plan de Modernización. Esta situación muestra mayoritariamente lo discursivo, pero poco fáctico de las reformas de segunda generación. De todas maneras, cabe considerar que la incorporación de herramientas de gestión generó intencionalidades positivas en los distintos proyectos de modernización que se venían sucediendo. Podemos ver medidas como:

- Carta compromiso con el ciudadano que pretende estándares de gestión transparentes para los usuarios/ciudadanos.
- Acuerdos programa.
- Planificación estratégica en diferentes organismos.
- Gobierno electrónico.

- Mecanismos de transparencia en la administración estatal, entre otros.

Sin embargo, el problema que se observaba era la falta de integralidad de este conjunto de medidas. Esa escasez de articulación desencadenó en resultados acotados. Adicionalmente, hay que resaltar la asimetría de acceso a la información y a los productos que el Plan traía por parte de los diferentes segmentos de la sociedad. Es claro que todas las sociedades tienen algún grado de heterogeneidad y que ésta se refleja en alguna medida en un diferencial en la capacidad de acceso a la Administración Pública. Esas dificultades generaban que las instituciones políticas fueran incapaces de procesar y dar respuesta al conjunto de problemas.

Figura de fondo de la Modernización²

En principio, hablar de modernización condensa la idea opuesta a lo añejo, lo anquilosado, lo vetusto; por lo que estaríamos ante una fase en la que ocurren cambios necesarios para prepararse ante lo que se avecina. Modernización, modernidad, posmodernidad son términos que engloban un cuerpo teórico importante que puede ayudarnos a pensar esos deseos de novedad. Sin embargo, a veces lo nuevo no lo es tanto.

Pasados los embates de la Reforma del Estado de los '90, aparece un primer momento, en el año 2001, en que el gobierno de Fernando de la Rúa impulsa el Plan de Modernización. La denominación similar, si bien es simplemente una cuestión de titulación, va marcando parecidos entre una propuesta y la otra, varios años después. ¿Qué se proponía? Un cambio del modelo

de gestión, modernización de estructuras, transparencia y política anticorrupción que tuvo acciones como carta compromiso con el ciudadano, gestión por resultados, formación y desarrollo del capital humano, nuevo sistema de compras, gobierno electrónico, digitalización de trámites y una serie adicional de iniciativas. Las ideas se asociaban a los preceptos del Nuevo Gerenciamiento Público (*New Public Management*) que acompañaban a las modas neoliberales. Los ejes de esos pensamientos, opuestos al modelo burocrático weberiano, focalizaban en el servicio al cliente en vez del ciudadano o usuario, el gerenciamiento diferente al servicio público, la tercerización, la descentralización. De allí que cuando se habla de Modernización el eje es la administración pública. Ahí se ven las semejanzas, más que en el Estado, donde sí se pueden observarse diferencias entre los distintos gobiernos.

La renuncia de Fernando de la Rúa a fines del año 2001, en apariencia, implicaba que se podía hacer poco respecto de estas transformaciones. Sin embargo, primero con Eduardo Duhalde y luego con Néstor y con Cristina Kirchner, se continuó con la lógica modernizadora del Plan, posteriormente denominado Proyecto de Modernización, que culminó en el año 2014. ¿Qué herramientas incorporaba este segundo momento? Gran parte de las que ya venían con el gobierno de Fernando de la Rúa: Gestión de recursos humanos, carta compromiso, gestión por resultados, planeamiento estratégico, reingeniería de procesos, gobierno electrónico y algunos elementos diferentes como casas de justicia, observatorio de costos y digitalización de balances. Hasta acá se podría señalar como positivo el hecho de que las líneas políticas se mantengan en el tiempo, independiente del signo político de los gobiernos. Sin embargo, las propuestas no han sido del todo fructíferas en términos de resultados.

2 El presente apartado es producto de un artículo de nuestra autoría publicado en el *Diario Clarín*, Buenos Aires Argentina el 24-04-2016.

Podemos hablar de un tercer momento en la Modernización del Estado en el gobierno de Mauricio Macri. ¿Qué incluye? Un plan de tecnología y gobierno digital, gestión integral de los recursos humanos, gobierno abierto e innovación pública, estrategia país digital: como eje transversal orientado a vínculos con las administraciones públicas provinciales y municipales. Semejanzas sobran.

Si solapamos esos tres momentos en una matriz, podremos descubrir varias acciones que se repiten y observar un alto grado de similitud en los objetivos y herramientas generales que se postulan. Todas estas propuestas resultan interesantes en su deseabilidad pero, vale la aclaración, no son inocuas: tienen carga valorativa. Un ejemplo: en los '90 se enviaron computadoras a diferentes escuelas, hecho que nadie podría dejar de apoyar. Pero el sistema tecnocrático no detectó dos elementos: falta de electricidad en las escuelas y docentes poco expertos en sistemas informáticos. Para no hacer más de lo mismo y no reinventar la rueda es necesario considerar al menos tres temas centrales, siempre citados pero poco atendidos: Atención en la integralidad de los planes; cuidado en la coordinación al interior del aparato público y con las distintas jurisdicciones, y continuidad de la propuesta.

Reordenando la impronta pública

Existe cierto consenso en considerar a la administración pública argentina como débil y con baja capacidad organizacional con respecto a los registros esperables en función del grado de desarrollo del país. Reiteradamente se han descrito sus problemas de informalidad, falta de institucionalización y fractura en los circuitos de gestión, autoridad e información. Muchos diagnósticos y pocos resultados marcarían esa situación. Se tiende a señalar esto como problemas de capacidades estatales.

Si bien ningún espacio quedó a salvo del estallido social del 2001, diferentes ámbitos subnacionales demostraron una capacidad diferencial para enfrentarlo. En este sentido, casi todas las provincias y municipios rediseñaron su gestión de gobierno alrededor de tres prioridades: pago de sueldos a los empleados públicos, mantenimiento de los servicios básicos principalmente en salud, seguridad y educación, y refuerzo del sistema de asistencia social. Los funcionarios provinciales y municipales también fueron salpicados por el desprestigio general de la política, las altísimas tasas de reelección y continuidad partidaria de intendentes y gobernadores en el ciclo electoral 2003 y años posteriores, dejaron como señal que las responsabilidades incrementales que asumieron durante la crisis los salvaguardaran del “que se vayan todos”. Es posible que los temores de disgregación y de vaciamiento del poder político no se concretaran debido a las acciones emprendidas por estos ámbitos de gobierno. Vale señalar que esta situación está prevista por la teoría del orden federal, mediante la cual la multiplicidad de ámbitos estatales – Nación, provincias y municipios– provee de una estructura de resguardo de las instituciones políticas básicas.

Por lo anterior, es importante destacar que hay cierta liviandad en el modo de tratar los temas organizacionales del sector público; se habla de ellos como si fuera una tarea simple, sólo ligada a la voluntad política, cuando tanto en la experiencia argentina como en la internacional es siempre una cuestión muy compleja. A esta complejidad se suma la necesidad de administrar y gestionar políticas con burocracias y procedimientos de modelos anteriores. Pero en el ámbito de las políticas públicas se deben tomar siempre decisiones en este tipo de escenarios de los que se deriva un *set* de alternativas –que no son siempre todas– cada una de ellas con un costo y limitaciones específicas. Desde esta

perspectiva, una variable central tendría que estar vinculada al cambio a través de la cultura y el clima organizacional. Previo a esto es necesario apuntalar ese cambio en base a objetivos claros. Si no alineamos los objetivos con la cultura, es probable que cualquier transformación tenga resultados acotados. Como se señaló anteriormente, hay que entender que estamos en el medio de un modelo weberiano burocrático inconcluso, sobre el que se instalaron dispositivos del denominado nuevo gerenciamiento público o *New Public Management* (NPM), resultando un sistema desalineado e híbrido. Como señala Felcman,

(...) estamos asistiendo a un verdadero "big bang" paradigmático en gestión pública. Lo que era aceptado hace algunos años atrás como paradigma predominante, hoy se pone en duda. El hasta ahora vigente paradigma individualista, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública del NPM, parece estar estallando. Adoptando la metáfora del "big bang", sus diferentes fragmentos giran en un espacio interparadigmático. Si bien las regularidades históricas permiten predecir que abandonado un viejo paradigma habitualmente termina consolidándose uno nuevo, es difícil saber al momento qué características va a tener este último (2011: 19).

Este fenómeno de estancamiento de las políticas orientadas por el NPM no es exclusivo de nuestra región. Christensen y Lægread (2011) señalan que en aquellos países pioneros en poner en práctica los lineamientos del NPM (como Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia), desde fines de la década del '90, las reformas del sector público se han desarrollado incorporando otras perspectivas. A veces mencionadas como "totalidad del gobierno", "gobierno unido" o simplemente como post-NPM, esas reformas ponen énfasis en incrementar la coordinación entre diferentes organismos del sector público.

En definitiva, estamos en presencia de un proceso de cambio de paradigmas. El principal objeto de debate se centra en la cuestión de los modelos organizacionales de gestión más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de necesidades e intereses colectivos.

Así vemos entonces que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos organizacionales de gestión pública y las tecnologías de gestión pública se convierten en temas predominantes de la discusión. No sucede lo mismo con cultura y liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas (Felcman, 2011: 33).

Como señalamos, el escenario conceptual sobre la modernización estatal ha estado atravesado por el paradigma del NPM y los aportes neo-institucionalistas. Más recientemente, se ha incorporado a este debate la crítica neo-weberiana (Blutman y Cao, 2012). Por lo menos aparecen dos posicionamientos del NPM. Una perspectiva gerencialista, que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado, y que propone un mayor poder que la línea media de las organizaciones públicas. Y otra posición, derivada de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos como la respuesta ciudadana, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos, todos ellos dirigidos a tomar en cuenta las demandas y preferencias del consumidor. Estas dos concepciones conllevan tensiones –si no contradicciones– en la implementación de sus ideas. Es que la búsqueda de implementación de la agenda institucional tendió a articularse con principios de la teoría de la elección pública, en el sentido de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Esto parece contradictorio con la idea de dar más poder a los gerentes, que según la vertiente gerencialista era necesario para

superar el excesivo formalismo, la rigidez y la sobre reglamentación de las estructuras estatales (Blutman y Cao, 2012). La cuestión que subyace a esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad. Estas tensiones son inherentes a los gobiernos y al hiato que se genera entre ambas (Estado/Administración Pública, que se emparenta con el par política/administración y reforma del Estado/reforma administrativa) y que han sido objeto de gran cantidad de estudios (Blutman, 2013). Como se observa, las tensiones son parte del Estado y, por tanto, no es ilógico pensar que los gobiernos intenten perseguir objetivos en ambas esferas de forma simultánea. En todo caso, la cuestión central es analizar cómo se administran las tensiones y contradicciones entre las reformas políticas y de la administración pública y qué consecuencias tienen en cada caso (Aucoin, 1996).

Un interesante trabajo (Cao y Rey, 2015) plantea la discusión sobre la base de las ideas que tienen los gobiernos de la Alianza del Pacífico sobre el Estado. Estas ideas son puestas en cuestión por la política concreta de los gobiernos populistas que sin haber desarrollado un sistema conceptual completo y consistente, plantean caminos alternativos. Las diferencias son notorias y hacen imposible la síntesis entre ambos núcleos conceptuales: unos buscan una mejor inserción internacional a partir de la generación de ambientes propicios para la inversión; los otros tratan de recrear mercados internos y relanzar las industrias locales en alianza con las clases populares.

Los gobiernos de la Alianza del Pacífico se plantean llevar adelante una reforma que haga del Estado un aparato eficiente y profesional; su discurso tiene muchos puntos de contacto con el de los organismos multilaterales de

crédito y los países de la OCDE. En el universo de los gobiernos populistas, se sostiene que la función del Estado no puede reducirse únicamente a proveer servicios al ciudadano –función indispensable, sin embargo–, sino que también debe volverse un espacio de condensación de una propuesta de país (Cao y Rey, 2015: 157).

En el caso argentino, se desarrolló esta operación apelando a un enfoque administrativista para el análisis y operación sobre el aparato público; esto es, colocando la atención sobre objetivos de eficiencia más que en un análisis sistémico u holístico sobre su lugar y función en el Estado y el sistema político. El abordaje administrativista al que se recurrió en la Argentina es tributario de una larga tradición de origen norteamericano. Esta tradición tiene dos momentos:

1. Aísla la política de la administración, y
2. Plantea, para esta última, instrumentos de gestión universales (Blutman y Cao 2012).

A lo largo del tiempo, los enfoques de época marcan mayor o menor proximidad entre ambos conceptos. Vilas ha hecho notar que la máxima diferenciación política-administración suele aparecer en

(...) coyunturas en donde, independientemente de sus tonalidades ideológicas y de sus contenidos concretos, el tema del poder se considera resuelto –por lo menos desde la perspectiva de los que ganaron– y por consiguiente la atención debe centrarse en el funcionamiento de las instituciones y en los procedimientos y las herramientas a través de los que se operan (2009: 30-34).

Cuando el enfoque administrativista es hegemónico, se produce un corrimiento de la política que deviene en técnica de gestión de un orden cuyo contenido y objetivos

quedan fuera de debate. La discusión sobre los grandes objetivos de la acción política se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los procedimientos (Vilas, 2009). Por otro lado, se generan también problemas operativos en el propio despliegue del ordenamiento de la configuración administrativista. La búsqueda de mayor cercanía entre los ciudadanos/clientes y la organización tiende a justificar el empoderamiento de cargos de confianza de los funcionarios electos, esto es, personal consustanciado con las políticas de gobierno. En este caso

(...) emerge como cuestión el tema de la 'responsabilidad': ¿A quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿A estos 'nuevos gerentes' o 'burocracias flexibles?'; ¿A los funcionarios políticos? Adicionalmente, ¿las burocracias 'paralelas' poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando -la mayoría de las veces- a los cuerpos estables de la administración? (López, 2003: 18).

Por lo señalado, en diferentes lugares del mundo se está promoviendo una revisión de las recomendaciones del NPM en clave de re-fundar el estado weberiano burocrático (algunas corrientes denominan a este modelo *New Weberian State*). Esta perspectiva se propone una modernización de sus procesos y enfoques de gestión (Felcman, 2011). En el caso de América Latina, la crítica neo-weberiana ha sido disparada por:

- La inexistencia de burocracias racionales que sean el punto de partida para las políticas de NPM, y
- El bajo resultado de la implementación de modelos gerenciales.

En efecto, se considera que en América Latina no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. Se tomaron las apariencias formales pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios lo que se desarrollaron mayormente fueron *buropatologías*, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales.

La conclusión fundamental a la que llegan las acciones neo-weberianas es que la mejor solución a estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática. La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado. Ante esta situación y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático. En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- los problemas citados más arriba.

Algunas ideas finales para organizar el rompecabezas

Como dijimos con anterioridad en este artículo de investigación, hay poco sedimento de una discusión que tiene dificultades para llegar a lo conceptual, por fuera de la crítica y discusión de medidas concretas. Este razonamiento es consistente con los contenidos del Plan de Modernización en la Argentina, que retomó algunos de los puntos del NPM -Carta compromiso con el ciudadano, Gestión por Resultados, Planeamiento

Estratégico, Reingeniería de Procesos, etc.—, complementados con otros de tinte neoweberiano —institucionalización del sistema de compras, capacitación del empleado público, fortalecimiento de la coordinación con gobiernos provinciales y municipales— (Blutman, 2013). Pero el NPM no es nuevo, tiene antecedentes altamente rastreables en la historia de las administraciones públicas durante el siglo XX; no es público, ya que rescata las ideas provenientes del sector privado y cuyo impacto dista de ser positivo por efecto del valor a adquirir en un tipo y otro de administración. Y resulta difícil considerarlo gerencial, ya que la volatilidad de los funcionarios políticos y la estabilidad de los públicos distan de mostrarse con herramientas factibles de usarse en la administración pública. El Plan de Modernización en la Argentina intentó e intenta mezclar estos mecanismos y las metas planteadas se alejan del logro planificado.

Oscar Oszlak (2013) señala que en este ir y venir de paradigmas teóricos vinculados a la administración pública hay más discurso que práctica, y resalta que en la definición de continuidades y rupturas lo que se nota más es la continuidad. Aquí se incluye el modelo weberiano con su mirada estado céntrica, el NPM con su posición mercado céntrica y el *Open Government* de características socio-céntricas. En esta última perspectiva, se tiende a destacar el rol protagónico de la ciudadanía y la sociedad civil. En un sentido similar, puede encontrarse un síntoma de la relevancia que han alcanzado este tipo preocupaciones en la proliferación de textos que debaten en torno a cuestiones ligadas a ideas como gobernanza colaborativa (Emersos, Nabatchi & Balogh, 2012) o gestión de la transición (Loorbach, 2010). Estos autores proponen marcos de trabajo que incorporan a diferentes organismos y sectores sociales tanto en las sucesivas etapas del proceso de las políticas públicas como en

el desarrollo de las políticas de reforma del sector público.

En definitiva, nos preguntamos: qué elementos se deberían plantear para que se articule la dimensión del Estado como relación social con la instancia estatal operativa. Siguiendo los análisis de la crítica neoweberiana al NPM, la burocracia es un piso que debe construirse, una estructura básica imprescindible para desde allí plantear abordajes post-burocráticos. Si bien el abordaje tecno-burocrático tiene alguna presencia en la discusión de ideas en la administración pública, hay elementos para pensar que esta perspectiva no es la más relevante para la época.

Por otro lado, y vinculado con lo anterior, debe remarcar que en el dispositivo discursivo del gobierno es central la idea de preeminencia de la política como último ordenador del todo social del país. En suma, si la tensión clave de la perspectiva institucionalista del NPM era como fortalecer la Administración Pública sin poner en riesgo el libre mercado, en este caso es cómo reconstruir una estructura burocrática sin debilitar la conducción política. Las piezas de la Reforma y Modernización del Estado desde 1990, sumado a los modelos circulantes de *weberianismo*, *neoweberianismo*, *new public management*, *gobernanza*, *public choice*, *reingeniería*, *reinención*, *calidad total*, entre otros, señalan la complejidad de ordenar la dispersión existente.

Algo que sí ha quedado claro es que el modelo neoliberal de Estado invisible, de fines del siglo XX, ha mutado a un modelo de intervención con una alta visibilidad y presencia del Estado en acciones significativas. La idea que subyace, más que un concepto, es la de un Estado que se va visibilizando, dejando de lado años de funciones de retaguardia, de escasa presencia, de retraimiento; es decir, un Estado invisible.

La visibilidad e invisibilidad del Estado no sólo se da en su intervención, sino también en la ampliación de voces, de sectores que antes no eran tenidos en cuenta y que las nuevas estrategias políticas comienzan a visibilizarlos. ¿Cómo mirar hacia adelante para encarar una transformación de lo público? La tarea no es sencilla. Algunas ideas apuntan a generar visiones compartidas para que el rompecabezas se vaya armando paulatinamente.

Referencias bibliográficas

- Aucoin, P. (1996). *Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos*. En *Lecturas de Gestión Pública*, selección de textos de Brugé y Subirats. España: INAP, MAP.
- Blutman, G. y Cao, H. (2012). Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 18, 30 diciembre.
- Blutman, G. (2013). *Ensayos trunco de reforma y modernización del Estado en Argentina Handbook de Administración Pública*. En C. Maturerira y Ma. Asencio (Orgs.). Lisboa: INA Editora.
- Cao, H; Blutman, G; Estevez, A; Iturburu, M. (2008). *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Cao, H; Rey, M. (2015). El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina. *Revista Nueva Sociedad* N° 258. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/el-modelo-de-administracion-publica-en-cuestion/>
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2011). *Post-NPM Reforms Whole of Government Approaches as a New Trend*. En S. Groeneveld & S. Van De Walle (Eds.). *New Steering Concepts in Public Management (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 21)*. Bradford: Emerald Group Publishing Limited.
- Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1108/S0732-1317\(2011\)0000021006](http://dx.doi.org/10.1108/S0732-1317(2011)0000021006)
- De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad Programa Democracia y Transformación Global.
- Emersos, K., Nabatchi, T. y Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22. Recuperado de: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/22/1/1.full.pdf+html>
- Estévez, A., Blutman, G. (2004). El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes? *Revista Venezolana de Gerencia Venezolana*. Vol. 9, N° 25. Enero-Marzo. 1-25. Venezuela: Universidad de Zulia.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2011). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance*. 23. 161-183. Recuperado de: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x>
- López, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 68*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información.
- Moncayo C., V. M. (2012). ¿Cómo aproximarnos al Estado en América Latina? En M. Thwaites Rey (Ed.). *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas*. Pp. 19-50. Santiago de Chile: Ed. Arcis/CLACSO.
- Oszlak, O. (2002). *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública*. Buenos Aires: CLAD.
- Proyecto de Modernización del Estado (2007). *Segundo Seminario Internacional sobre Mo-*

dernización del Estado. Mejores políticas para un mejor gobierno. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Sidicaro, R. (2002). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Eudeba.

Vilas, C. (2009). *El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la reforma del Estado y la Gestión de Gobierno.* En G. Schweinheim (Coord.). *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires: AAEAP.

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Modernizando la modernización: Planes y políticas de modernización tecnológica en la Provincia de Buenos Aires.

*Modernizing modernization:
Technological modernization plans and policies
in the Province of Buenos Aires.*

Por Ricardo Sebastián Piana* y Mauro Solano***

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2016.

Fecha de Aceptación: 09 de agosto de 2016.

RESUMEN

En este trabajo, estudiamos los diseños de la reforma administrativa y Estatal con uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) que se dieron en un ciclo de dos gestiones en la provincia de Buenos Aires (2002-2015), quiénes han sido los actores que las han impulsado, sus lógicas y cómo éstas se han trasladado en Planes, políticas de gestión y estructuras de asignación de competencias. Estas líneas de reformas han sido englobadas en torno al concepto de “gobierno electrónico” y más recientemente de “gobierno abierto” y constituyen una nueva etapa en los procesos de reforma de

la administración pública y del Estado como parte de un *continuum* que en materia de modernización se han impulsado a partir de la consolidación de modelos de buenas prácticas legitimadas internacionalmente. Durante el período estudiado no se detecta una etapa de evaluación de los resultados de las políticas para justificar los cambios: cambian actores, estrategias, los ámbitos de toma de decisión, destinatarios y competencias sin evaluar los resultados anteriores. De allí que las políticas tengan una matriz refundacional que atenta contra la consolidación, el incrementalismo y el aprendizaje necesarios en los procesos de modernización estatal.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Correo electrónico: r_piana@yahoo.es

** Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Correo electrónico: mauro_solano@hotmail.com

Palabras clave: *Reforma del Estado, Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, Provincia de Buenos Aires.*

ABSTRACT

In this paper we study State and administrative reforms policies designed with intensive use of new information and communication technologies (ICTs) that occurred in a two administrations period in the province of Buenos Aires (2002-2015), who have been the actors involved, their ideologies and how this logic pass through in plans, policies and ministerial competences. These reforms policies have been identify around the concept of "electronic government" and more recently "open government" and constitute a new stage in the process of State and administrative reforms policies as part of a *continuum* in modernization good practices policies internationally legitimated. During the study period we don't detect an evaluation stage of the results of policies in order to justify changes: actors, strategies, areas of decision making, users of these policies, and ministerial competences changes without evaluating previous results. Hence refoundational policies have a matrix that threatens the consolidation, incrementalism and the necessary learning processes of state modernization.

Keywords: *State Reforms Policies, New Information and Communication Technologies, Province of Buenos Aires.*

Introducción

En este trabajo, pretendemos analizar los diseños de la reforma administrativa y Estatal con uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante, TICs) que se dieron en un ciclo de dos gestiones en la provincia de Buenos Aires (2002-2015), quiénes han sido los actores que las han impulsado, sus lógicas y cómo éstas se han trasladado en Planes, políticas de gestión

y estructuras de asignación de competencias. Estas líneas de reformas han sido englobadas en torno al concepto de "gobierno electrónico" y más recientemente de "gobierno abierto" y constituyen una nueva etapa en los procesos de reforma de la administración pública y del Estado como parte de un *continuum* que en materia de modernización se han impulsado a partir de la consolidación de modelos de buenas prácticas legitimadas internacionalmente que los gobiernos locales deben seguir.

Lo novedoso en el caso bajo estudio es el reconocimiento "temprano" que estas políticas de *good governance* tuvieron en la Provincia de Buenos Aires¹, lo que nos permite estudiar un ciclo de trece años de una política de modernización, durante dos gestiones de gobierno, algo también inusual. No es este el lugar para analizar por qué un proceso de reforma ha sido tan extenso. Sólo podemos sugerir que este ciclo ha declarado, discursivamente, ser menos ambicioso. Si analizamos los documentos elaborados por los propios gobiernos las consignas parecen ser neutras: reformar la administración con el uso "inteligente" de las tecnologías; acercar el Estado a los ciudadanos; cambiar cómo se hacen las cosas, hacer transparente los procesos... esto es, más gestión de los recursos y menos política (*politics*). Pero tenemos que quitar ese velo: esta política (*policy*) es también de reforma del Estado, de la *polity*².

1 Téngase en cuenta que recién en 2005, con la aprobación del Decreto N° 378/2005, el Estado Nacional aprobó su Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los Planes Sectoriales de los organismos de la Administración Pública Nacional. Es decir, en un hecho inusual, la Provincia estuvo tres años "adelantada" a las políticas entonces de moda.

2 No puede confundirse el estudio de la reforma del Estado con el de la reforma de la Administración Pública, en tanto la primera observa, describe y analiza las funciones estatales

No hay que remontarse mucho en el tiempo para rastrear el origen del concepto “gobierno electrónico” que nace de la mano de la *New Public Management* en la década de los ‘90. A excepción de algunos estudios académicos anteriores y de los anuncios en la campaña presidencial de los Estados Unidos que llevara a Bill Clinton a la Casa Blanca, el concepto hace su aparición en la escena pública con el primer informe del ex vicepresidente Al Gore en 1993, en el marco de la *Government Performance and Results Act* (Ley sobre el Rendimiento y los Resultados del Gobierno) del mismo año³.

De la mano de las facilidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las nociones de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas fueron ocupando un espacio central en la conceptualización del gobierno electrónico. La idea de *accountability* (término que incluye tanto la obligación de rendir cuentas como la responsabilidad gubernamental hacia el electorado) hoy es clave para reconstruir el concepto (Piana, 2007). Precisamente, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, entiende las expresiones *Gobierno Electrónico* y *Administración Electrónica* como sinónimos; el primero es más utilizado en Latinoamérica y el segundo

en España. Para la Carta ambos conceptos son considerados como:

... el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (Punto 3 –Concepto de Gobierno Electrónico– Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. CLAD, 2007).

No obstante, hoy el concepto de gobierno electrónico ha pasado de moda. A partir de la campaña a la presidencia de Barack Obama en 2009⁴, la transparencia, participación y colaboración parecen ser un *leit motiv* en las políticas de reforma del Estado. Este nuevo concepto, donde los aspectos tecnológicos parecen haberse corrido del lugar central, es mucho más amplio y los ejes de responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*), asociación público-privado (*public-private partnership*), transversalidad; implicación y empoderamiento ciudadano también son relevantes.

en el contexto de los grandes cambios históricos-ideológicos que legitiman la relación de mando y obediencia, mientras que la segunda analiza las estructuras institucionales que ejecutan esas funciones. Pero la reforma de la administración pública no es políticamente neutra: cómo la Administración Pública cumpla sus funciones, va a depender de para qué tipo de Estado lo haga. En verdad, ambos tipos de reformas no son independientes.

3 Ver en: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/redtpe93/23ba.html>. Fecha de consulta: 30/11/2015.

4 El Gobierno de Barack Obama aprobó a inicios de 2009 la Iniciativa *Open Government* como un esfuerzo de su administración para crear niveles de apertura en el gobierno sin precedentes. La iniciativa está basada en tres principios o postulados que traducimos y resumimos: *El Gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y provee información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo. El gobierno debe ser participativo. El compromiso público potencia la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones. El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración promueve activamente la participación de los ciudadanos en la labor de su gobierno.* Ver más información en: <http://www.whitehouse.gov/open/about>. Consultado: 31/05/2016.

En esta línea se está trabajando en la Alianza de Gobierno Abierto, más conocida por su acrónimo en inglés, OGP (*Open Government Partnership*) que fue acordada en el marco de las actividades de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas⁵. Los Estados están invitados a adherir a compromisos vinculados con la necesidad de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad profesional y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

América Latina ha sido una de las regiones más relevantes, en términos de cantidad de países y ciudadanos involucrados, para el crecimiento e implementación de las ideas del gobierno abierto (Oszlak y Kaufman, 2014). En la actualidad, hay 15 países de la región que se encuentran adscritos a la Alianza por el Gobierno Abierto, cada uno de ellos con planes de acción enfocados hacia la apertura de sus gobiernos nacionales. Sin embargo, la declaración a la que están adhiriendo los Estados es ambigua y con contenido poco detallados pues más allá de esas directrices, no hay en las declaraciones consignas expresas o detalladas sobre cómo alcanzar esos compromisos (Oszlak, 2012)⁶.

5 <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaración-de-gobierno-abierto>. Consultado: 31/05/2016.

6 En efecto, si bien es cierto que los Estados, como parte del compromiso para aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, reconocen la carga de "*solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa*" y "... *a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible*", ¿quiénes son los legitimados para hacer esos comentarios? ¿Todos, los ciudadanos, los usuarios, los extranjeros residen-

Hemos dicho que estudiaremos un ciclo de dos gestiones de gobierno en la Provincia de Buenos Aires, período que iniciamos en 2002 con Felipe Solá. El entonces vice gobernador ingresó en el cargo como consecuencia de la renuncia del gobernador Ruckauf en plena crisis de 2001-2002, quien a pedido del entonces presidente Duhalde asume en la Cancillería argentina. Si bien hasta ese momento el sistema político bonaerense podía calificarse por una oposición legislativa débil a los proyectos del Ejecutivo⁷, en el primer período el gobernador Solá "carecía entonces de poder político propio y dependía de la fuerza del propio presidente Duhalde, quien controlaba al Partido Justicialista en esa provincia" (Godio, 2003:79). El gobernador Solá validó su mandato en 2003 con la fórmula Solá-Giannettasio⁸. Y si bien el oficialismo en las Cámaras obtuvo un fuerte triunfo⁹ el gobierno de Solá no gozó de los beneficios de contar con mayoría legislativa: la disciplina partidaria se encontró en crisis y existieron conflictos en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como consecuencia de la lucha

tes? ¿Será por votación secreta, audiencia pública? ¿Quién define qué se consulta, cuándo se consulta; cómo se consulta; podrán hacerlo a iniciativa de los propios interesados? ¿Qué implica "tomar en cuenta"? ¿Es más o menos vinculante, o no?

7 En efecto, los bloqueos y vetos se han encontrado más bien dentro del partido gobernante por el poder de los intendentes del conurbano y de algunos legisladores del propio partido.

8 Duhalde, entonces en ejercicio de la presidencia, se involucró de manera personal y directa en la continuidad de Solá (conf. Rodríguez y Rodríguez Blanco, 2004).

9 En Diputados, obtuvo 28 de los 46 cargos en disputa. Y en Senadores, 19 de los 23.

por el liderazgo entre Duhalde y Kirchner¹⁰. Este hecho resulta trascendental para explicar la “introspección” que se dio en el período en materia de reforma de la Administración Pública y del Estado: con excepción de las leyes de emergencia¹¹, las reformas se dieron hacia dentro del Poder Ejecutivo¹²; fueron reformas

de la Administración Pública, sin pretender afectar los fines del Estado (que hubieran requerido de un aval legislativo)¹³.

Distinto ha sido el proceso de llegada al ejecutivo bonaerense de Daniel Scioli y el contexto bajo el cual gobernó. Pese al ostracismo al que había sido conminado en su cargo de Vicepresidente durante el gobierno de Néstor Kirchner tras un inicial conflicto, supo consolidar su posición y ser nominado como candidato a Gobernador, contando con fuerte apoyo popular y en las urnas¹⁴. La fórmula Scioli-Balestrini se impuso con el apoyo del 48,24 % de los votantes y renovó su cargo en 2011, con Gabriel Mariotto como compañero de fórmula, con el 55,06% de los votos con

10 A fines de 2004, la división en el bloque de legisladores oficialistas bonaerenses, dejaron en minoría a los partidarios del Gobernador F. Solá, aliado del entonces Presidente. Luego de que esa ruptura se produjera, el oficialismo se encontró en minoría en varias oportunidades, al menos durante el segundo semestre de 2005 y hasta que se produjo la renovación parlamentaria (Cheresky, 2006: 48).

11 Ley Nº 12.727, que fuera sancionada durante el gobierno de Ruckauf, luego modificada y ampliada por sucesivas leyes: Leyes Nº 12.774, 12.775, 12.789, 12.836 y 12.845, 13.242 y 13.850.

12 Entre las normas de nivel de gobernador en lo que hace a la temática de reforma de la Administración y del Estado, podemos destacar las siguientes normas: Decreto Nº 2905/02 Banco de Proyecto Exitosos; Decreto Nº 47/03 Programa “Carta compromiso con el Ciudadano”; Decreto Nº 540/03 Agentes de Modernización; Decreto Nº 184/03 Guía Única de Trámites; Decreto Nº 1.204/03 Red Única Provincial de Comunicación de Datos; Decreto Nº 1.329/04 Programa de Voto Electrónico; Decreto Nº 1867/04 Banco de Proyectos de Innovación de la Gestión Pública; Decreto Nº 1208/05 que aprueba el Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado; Decreto Nº 1.322/05 Régimen para la formulación, financiación, presentación, tramitación y aprobación de estructuras; Decreto Nº 1.676/05 que aprueba el pliego único de bases y condiciones generales para la contratación de bienes y servicios de

la Provincia de Buenos Aires y de los pliegos tipo de bases y condiciones particulares por tipo de demanda; Decreto Nº 2.442/05 Régimen sobre el Uso Responsable de Elementos Informáticos; Decreto Nº 2.704/05 Sistema de Información Normativa de la Provincia de Buenos Aires (SINBA); Decreto Nº 300/06 (modif. por Decreto Nº 2200/06) Guía de la comunicación escrita en la administración pública; Decreto Nº 196/06 Sistema Integrado de Emisión y Pagos no Impositivos (SIEP); Decreto Nº 1.859/07 Sistema de Conjuntos Mínimos de Datos (CMD). Para un análisis en profundidad del proceso de reforma provincial del período puede verse Pagani, *et. al.* (2012) y Piana (2012b).

13 Randazzo impulsó un proyecto de ley que aprobaba un Plan Rector de Modernización que modificaba estructuralmente el modelo del Estado bonaerense, pero que no contó con acompañamiento en las cámaras. Véase Randazzo (2004).

14 La excepción fue la derrota legislativa en territorio bonaerense del Frente para la Victoria en 2009 (más por su impacto político que por los guarismos).

un amplio margen respecto a la segunda fórmula más votada. Pese a los ambages de ruptura, Scioli se mantuvo encolumnado detrás del proyecto político de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Aún con críticas de los sectores más kirchneristas, contó con acompañamiento legislativo¹⁵. En materia de reforma del Estado y de la Administración, antes de asumir, contó con el apoyo de las Cámaras para aprobar una nueva Ley de Ministerios¹⁶ y Ley de Administración Financiera¹⁷, y a dos años una nueva ley de contrataciones¹⁸, sustituyendo estas dos últimas a la vetusta pero tradicional Ley de Contabilidad de la Provincia del año 1971¹⁹. A grades rasgos, analizado en contraposición con el período anterior, y aún reconociendo que ha habido mucha modificación normativa, éste período puede caracterizarse como de implementación de muchas de las políticas de reforma administrativas ya existentes²⁰ aunque, como veremos, modificándose las lógicas políticas.

15 Este proceso de ralentizó con la asunción de Mariotto en el Senado, pero no por ello se detuvo.

16 Promulgada antes de la asunción, el 27/11/07.

17 Ley N° 13767, promulgada el día de su asunción.

18 Ley N° 13981, promulgada el 8/4/09. Sin embargo, no ha entrado en vigencia por la falta de reglamentación.

19 Decreto-Ley N° 7.764/71.

20 Puede verse en la nota 11 un listado de los proyectos que durante la actual gestión no se modificaron. El único caso es el Decreto que creó la figura de los Agentes de Modernización que tenía un plazo de vigencia. Actualmente, se encuentra vigente el Programa de Especialización en Gestión Pública, creado mediante Decreto N° 2133 del año 2009 que actualmente cuenta con 23 cargos de Ex-

Este contexto, el de introspección con reformas administrativas primero y de ejecución de estas reformas en segundo lugar, dificultaría identificar verdaderos paradigmas en las reformas. En efecto, en la gestión de los procesos administrativos, los criterios de eficiencia y eficacia suelen identificarse como los principios clave para instrumentar las reformas meramente administrativas en torno a ciertos fines del Estado, definidos en un contexto político superior. La tecno-burocracia apela a estos postulados para legitimar su accionar. Pero detrás del velo hay política o como mejor ha dicho Aguilar Villanueva (2006), bajo toda teoría de la gestión pública ha de encontrarse siempre una cierta visión del Estado que responda por ella.

Entendemos que con el estudio de las lógicas de las reformas de modernización tecnológica, podremos advertir los cambios habidos en esos trece años. Estas idas y vueltas serán una muestra de las orientaciones y sus cambios junto a la ausencia de consensos entre los actores gubernamentales sobre una política que ha sido considerada esencial por todos.

1. El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico

La primera Ley de Ministerios del gobernador Solá, Ley N° 12.856, creó con rango de Secretaría de Estado un área de Modernización del Estado²¹. Dicha normativa preveía como

pertos en Gestión Pública (conf. Decreto N° 209/2013). El Decreto N° 47/03 Programa "Carta compromiso con el Ciudadano", si bien está vigente se discontinuó.

21 Es dable destacar que en la fundamentación de la Ley de Ministerios elevada al Poder Legislativo por el propio Poder Ejecutivo, se la llamaba "Secretaría para la Reforma del Estado" y se señalaba como responsabilidad la de elaborar políticas y propuestas de reforma y apoyar al gobernador en el proceso de

competencia de la Secretaría la elaboración de las propuestas de políticas informáticas y de gobierno electrónico, y coordinar con las áreas correspondientes su instrumentación progresiva (artículo 28 de la Ley Nº 12.856). El área fue creada por impulso del Cdor. Florencio Randazzo, luego Jefe de Gabinete y posteriormente Ministro de Gobierno de la gestión. En agosto de 2002, a instancias de esta Secretaría, la Provincia de Buenos Aires sancionó el Decreto Nº 1.824/02 que aprobara, por su artículo primero, el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico²². Es importante resaltar alguno de los Considerandos del Decreto pues son reflejo de los valores y expectativas puestas por el Ejecutivo provincial en el gobierno electrónico. En primer lugar, se define el proyecto como parte del proceso de reforma del Estado orientado a “mejorar la cantidad y calidad de los servicios”. Expresamente señala que

... el uso de estas tecnologías favorece la interacción entre los gobiernos, las empresas, las comunidades y los ciudadanos, mejora la transparencia y el control de los actos de gobierno, aumenta la eficiencia de los procesos administrativos, incrementa la eficacia de los programas de gobierno y su impacto final, y propicia la formulación e implementación de políticas de

transformación de la Administración Pública provincial. Asimismo, “se le asigna, además la responsabilidad de elaborar propuestas de reforma política, uno de los temas centrales que la dirigencia debe resolver”.

22 Se dictó en el mismo mes de la sanción de la modificación de la Ley de Ministerios, Ley Nº 12928, que creó la Jefatura de Gabinete con rango ministerial, cargo que ocupó Florencio Randazzo. Al momento del dictado del Decreto Nº 1.824/02, la Secretaría de Modernización estaba a cargo del Dr. Hugo Franco.

desarrollo económico regional, entre otros beneficios (Decreto Nº 1.824/02).

En otro de los Considerandos entiende que el uso de las TICs en el sector público ha creado una disciplina en sí misma, llamada gobierno electrónico. Se señala que el intercambio de información conducirá a introducir cambios significativos en el contenido del trabajo y la organización administrativa, aunque también reconoce la necesidad de la capacitación de los recursos humanos y de acortar la brecha digital. Por último, dos párrafos más dan cuenta de los valores. En primer lugar, se expresa que: “el desarrollo del Gobierno Electrónico deberá asumirse, por los órganos de la administración, como un proceso indispensable, evolutivo, modular e incremental” y que “para el cumplimiento de los fines enunciados debe dotarse a la Provincia de un diseño institucional que, respetando el principio de descentralización como uno de los ejes rectores en el proceso de Modernización del Estado, permita a su vez una coordinación ágil entre las distintas jurisdicciones y organismos que integran el sector público provincial” (Decreto Nº 1.824/02). El Decreto contiene un profuso Anexo de 33 páginas donde se establece el Plan Estratégico. Allí se reconoce que la tecnología no es un fin en sí misma sino que “*representa un medio, o herramienta, para concretar la visión de un Estado moderno, eficaz y eficiente*” y se sostiene que el Gobierno Electrónico se encuadra dentro de la Modernización del Estado aunque ahora, con más énfasis, se lo define como “*una parte fundamental de la misma*”. Se puntualiza la misión del gobierno electrónico como el desarrollo de

... una plataforma tecnológica para satisfacer los requerimientos y responder a las necesidades de los habitantes, contribuyendo a crear una administración pública íntegra, eficaz y transparente, mediante el uso eficiente de la información, los recursos humanos, los procesos y la tecnología. De esta forma el gobierno elec-

trónico se transformará en un canal ejemplar para la prestación de los servicios del Estado y se constituirá en el soporte y facilitador de la difusión e implantación de las políticas del Gobierno. El objetivo es introducir nuevos y mejores servicios y rediseñar los procesos internos de la Administración Pública de manera integrada, simple, fácil de acceder y usar, flexible y adaptable (Decreto N° 1.824/02).

Los objetivos generales del Plan eran acercar la administración pública al habitante, haciéndola más accesible y transparente y brindando más y mejores servicios; implementar la gestión basada en responsabilidad por resultados y recursos; aumentar el impacto de los programas de Gobierno; complementar el proceso de modernización mejorando la calidad y la eficiencia de los servicios del Estado mediante el uso de información, procesos y tecnología y desarrollar aplicaciones verticales y transversales, sobre una infraestructura común, que solucionen temas y problemas específicos de los habitantes. Este Plan Estratégico parece estar más vinculado con una visión del gobierno electrónico asociada a la organización (eficiencia e integración de la información) que con la otra visión, no necesariamente contrapuesta, del gobierno electrónico asociada a la participación (legitimidad y calidad)²³.

El Plan Estratégico también creaba las estructuras políticas necesarias para su aplicación. En efecto, se creaba un organismo específico para llevar adelante la política de gobierno electrónico, el *Consejo de Gobierno Electrónico* para la Provincia de Buenos Aires, integrado por el Ministro de Economía, el Ministro de Gobierno, el Secretario General de la Gobernación y el Secretario para la Modernización del Estado²⁴. Para la asistencia del

Consejo se creó el cargo de Secretario Ejecutivo de Gobierno Electrónico, con rango de Subsecretario y dependencia funcional de la Secretaría para la Modernización del Estado. Además, se constituyó el Comité Ejecutivo Intersectorial de Gobierno Electrónico (CEIGE), con dependencia funcional directa del Consejo de Gobierno Electrónico, coordinado técnicamente por el Director Provincial de Informática e integrado por los máximos responsables de informática de las jurisdicciones del Poder Ejecutivo Provincial y un representante por la Secretaría para la Modernización del Estado. Expresamente, se establecía que la constitución del CEIGE no demandaría aumento alguno en la planta de personal ni podría justificar ninguna forma directa o indirecta de contratación de personal o consultoría individual. ¿Cómo se distribuían las competencias entre esos organismos? Al Consejo de Gobierno Electrónico se le encomendaban las principales atribuciones, prioritariamente:

- Aprobar la "Guía Para la Implementación del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico para la Provincia de Buenos Aires" y sus modificaciones.
- Coordinar las iniciativas del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico.
- Aprobar el Plan de Acción General de Gobierno Electrónico y sus modificaciones, incluyendo las metas y objetivos generales, de conformidad con las directrices establecidas en el Plan Estratégico.
- Gestionar la disponibilidad de recursos económicos, técnicos, humanos y todo aquello que fuera necesario para concretar los proyectos incluidos en el Plan de Acción, faci-

23 Véase, Piana (2012).

24 Sin embargo, el loable fin de integrar al Organismo con la máxima jerarquía política

quedaba inmediatamente desvirtuado con la posibilidad de designar funcionarios para que actúen en su representación (artículo 3° Decreto N° 1.824/02).

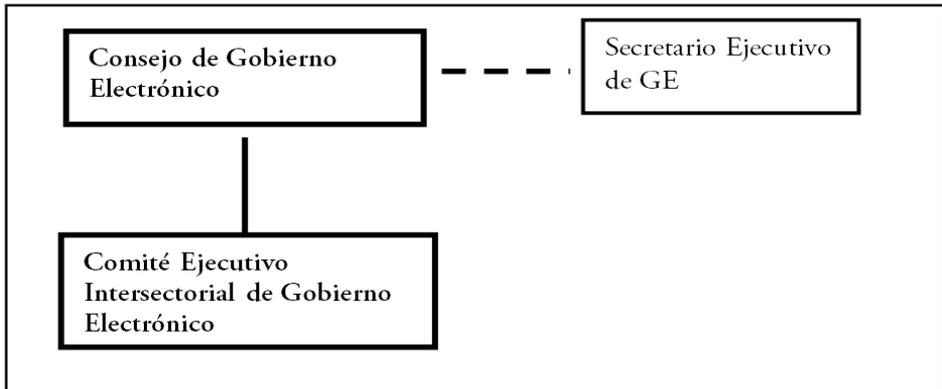
litando las acciones interjurisdiccionales en todos sus niveles.

Al CEIGE, por su parte, se le encomendaba como principal función la de coordinación para la ejecución del Plan de Acción General de Gobierno Electrónico y de las iniciativas y

proyectos de dicho plan. Expresamente se le encomendaba al CEIGE que “*en aquellos proyectos que utilicen tecnologías de información y comunicaciones orientados al desarrollo del Gobierno Electrónico deberá seguir las pautas establecidas en el Plan Estratégico*” (artículo 5º Decreto Nº 1.824/02).

Gráfico 1

Estructura institucional del Decreto Nº 1.824/02



Fuente: Elaboración Propia.

En conclusión, en su organización, el Decreto preveía la creación de dos ámbitos distintos: uno político, el Consejo de Gobierno Electrónico, integrado por los Ministros más importantes; y otro técnico y de ejecución, el CEIGE, dependiente de aquél, e integrado por los directores informáticos de todas las jurisdicciones.

2. El Plan Trienal de la Gestión Pública y el Decreto Nº 2100/04

En marzo de 2004, con la sanción de una nueva Ley de Ministerios, Ley Nº 13.175, se suprimió la Secretaría para la Modernización del Estado. Algunas de sus competencias fueron transferidas a la Secretaría General de

la Gobernación²⁵, principalmente a la Sub-

25 Textualmente: “Ley 13.175. Artículo 28.- Compete a la Secretaría General de la Gobernación asistir al Gobernador de la Provincia en las cuestiones concernientes al área de Gobernación, la que en especial, tendrá las siguientes atribuciones: ... 16. Actuar como organismo rector del poder ejecutivo, en materia de: investigaciones científicas y tecnológicas, reforma y modernización; relaciones con las Universidades, evaluación institucional, desconcentración, descentralización político-administrativa, diseño organizacional, tecnologías innovativas de gestión, sistemas administrativos, procesos, productos,

secretaría de la Gestión Pública (antes Función Pública)²⁶, conjuntamente con el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Sin embargo, como veremos, no todas las competencias pasaban a depender de esta Subsecretaría, en especial las de gobierno electrónico. Aún cuando el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico se mantiene vigente, un cambio teórico-ideológico se advierte con la modificación de los actores: como veremos, de ser uno de los pilares de la reforma pasa a ser un elemento más.

Hasta el fin del mandato de Solá, la Subsecretaría de la Gestión Pública estará a cargo de la Ing. Agr. Claudia Bernazza quien propició la adopción de un Plan Trienal de la Gestión Pública²⁷. En rasgos generales, el Plan se estructuraba en tres componentes: a) fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización, aspectos que incluían la planificación estatal con enfoque estratégico, el diseño de la organización estatal y empleo público y carrera; b) moderniza-

ción e innovaciones en el ámbito público (por ejemplo Carta Compromiso); y c) formación para el cambio cultural dentro del cual el rol del Instituto Provincial de la Administración Pública y sus cursos era el eje del componente. La funcionaria definió prontamente la estrategia de la Subsecretaría con un claro viraje de las funciones e ideologías subyacentes, pues la modernización como tal deja de ser el aspecto central. En efecto, allí sostiene la Subsecretaría que:

... la apuesta fuerte de la Subsecretaría de la Gestión Pública es la de ser un organismo rector al servicio de la planificación y gestión estatal de la provincia de Buenos Aires, que sea capaz de orientar, acompañar y asistir al Estado provincial en el diseño de sus planes de acción, sus estructuras, sus procesos organizacionales y comunicacionales, como así también en el desarrollo de las bases para una carrera (tanto de los agentes como de los funcionarios) de la que hoy carece el Estado provincial (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004, Documento N° 1: 9).

La gestión reconoció la necesidad de variar la política de modernización iniciada por el Cr. Randazzo:

En este marco, el nuevo órgano rector debe reformular sus líneas de acción en relación con la implementación de mecanismos que "mejoren" la gestión desde los sistemas de planificación, administrativos y de control (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2005, Documento N° 2: 5).

En efecto, se señalaba que el Plan de Modernización²⁸, del cual el de Gobierno Electrónico era un aspecto central, había considerado al concepto de modernización como un proceso permanente de adaptación de las estructuras del sector público, con el fin de adecuarlas a las nuevas exigencias sociales y que en parale-

resultados, indicadores; planificación integral; evaluación del impacto de las políticas, control de gestión; gobierno electrónico e informática".

26 Los nombres "Modernización", "Función Pública" o "Gestión Pública" no son neutros a las diversas ideologías y paradigmas de las reformas estatales. Las implicancias de uno y otro requiere un abordaje más amplio y excede los objetivos de este trabajo.

27 Como recuerdan Pagani, *et. al.* (2012:10): "El Plan Trienal se inicia con una jornada de trabajo y reflexión en la Republica de los Niños en mayo 2004, donde participa el personal de la Subsecretaría, los directores, docentes del IPAP y otros funcionarios relacionados con el área. Los objetivos de esta jornada fueron elaborar las grandes líneas de un plan estratégico institucional participativo".

28 Véase la nota 13.

lo, se incorporó el concepto de reforma administrativa que, según esta Subsecretaría (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004b), se transformó en un fin en sí mismo. Y se afirma:

La reforma administrativa, tal como fue concebida en la Argentina, y a partir de las experiencias, ha funcionado como un proceso básicamente normativador, que se realiza de una sola vez, y que intenta mejorar aspectos relacionados con los sistemas administrativos de apoyo, o sistemas transversales, que inciden en el funcionamiento de toda la Administración Pública. Estos procesos han tenido su basamento en la necesidad de dotar de una mayor eficiencia a la administración, han operado fundamentalmente ante la necesidad de disminuir el gasto público, y en líneas generales, se puede decir que no han logrado con éxito su cometido (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2005, Documento N° 2: 5).

La nueva consigna no era cambiar el Estado sino recuperarlo. Se partía del siguiente supuesto: el Estado refleja los valores y la concepción que la sociedad tiene del mismo; la sociedad había producido el desmantelamiento del Estado de los '90 con funestas consecuencias; refortaleciendo el Estado sería posible reconstituir el tejido social y relegitimar, consecuentemente, al Estado. Las acciones de modernización del Estado son asociadas ahora a la innovación, descartando el término "reforma" por identificarlo a la concepción del Estado vigente en la década del '90. Se define la modernización como "una posibilidad de mejora continua de la capacidad de gestión... la mejora no será considerada como tal si no favorece la inclusión social" (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2005, Documento N° 1: 20). Vemos entonces que el cambio no fue meramente de nombre. La modernización iniciada por la entonces Secretaría para la Modernización del Estado continúa, asumido ahora por una Unidad de Coordinación de Progra-

mas de Innovación, pero como una de las tres grandes líneas de acción.

En cuanto a las acciones que el Plan Trienal 2004/2007 propicia, las que dan muestras de sus principales orientaciones, la Subsecretaría buscó focalizarse en aquellos proyectos que tuvieran impacto en el funcionamiento de los organismos de cara a la ciudadanía, y, en la medida de lo posible, que impacten transversal y positivamente en varios ámbitos de la Administración Pública. Entre las acciones de innovación propuestas por la Subsecretaría (2005, Documento 1) se señala el acompañamiento al Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, entre otras acciones²⁹.

No obstante, y como ya adelantáramos, las políticas de gobierno electrónico no sólo quedan fuera como una acción más del Plan Trienal³⁰; las competencias en materia de gobierno

29 En verdad, de la lectura de los primeros documentos emanados de la Subsecretaría de la Gestión Pública se advierten algunas sutiles críticas: "Se han producido avances en una guía única de trámites sin que se cuente aún con un reglamento unificador. En este orden de cosas *debe repensarse cómo* los nuevos instrumentos electrónicos pueden *llegar a mayor cantidad de gente*" (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004:14. El destacado es nuestro). En el documento final de la Subsecretaría (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2007) no se señala ninguna acción vinculada con el gobierno electrónico.

30 Es difícil explicar en este momento, en pleno auge de las políticas de gobierno electrónico, esta *capitis diminutio* de las políticas de gobierno electrónico dentro del Plan Trienal, el plan de referencia en materia provincial de reforma e innovación en la gestión pública. La dependencia del Plan Trienal de la Subsecretaría de la Gestión Pública y el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico de la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico puede ser

electrónico van a estar ancladas tanto en la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico como en otra Subsecretaría con competencias específicas en materia de gestión, informática y tecnologías además de ser el área administrativa responsable de las compras, contrataciones, licitaciones y personal. En efecto, si bien el Decreto de estructura de la Secretaría General de la Gobernación, Decreto N° 2100/04, que se aprueba como consecuencia de la modificación de la Ley de Ministerios transfiere a la Secretaría General de la Gobernación, el "Consejo de Gobierno Electrónico para la Provincia de Buenos Aires", así como las atribuciones, deberes y funciones establecidos en el Decreto n° 1824/02 (conf. artículo 9°), determina entre las competencias de la nueva Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa³¹, la de "3. Coordinar las acciones para el desarrollo e implantación del plan estratégico y de acción a llevarse a cabo por la Unidad Gobierno Electrónico juntamente con las áreas competentes en materia de administración de las distintas jurisdicciones y organismos". A su vez, le daba a la Dirección Provincial de Informática y Comunicaciones, también dependiente de esta Subsecretaría, competencia para "5. Participar en el desarrollo del Proyecto de Gobierno Electrónico de la Provincia de Buenos Aires, a efectos de contribuir con los objetivos del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, dentro del marco del Plan de Modernización del Estado Provincial".

3. El Consejo Provincial de la Sociedad de la Información

Cuando inicia su gestión el gobernador Daniel Scioli, se dicta una nueva Ley de Ministerios, Ley N° 13.757. En ella se mantiene la competencia de la Secretaría General de

la Gobernación de actuar en materia de gobierno electrónico³². Pero en enero de 2008, y propiciado por el nuevo Subsecretario para la Modernización del Estado³³, el Lic. Diego Gorgal, dependiente del Secretario General de la Gobernación, José Scioli, se dicta el Decreto N° 110/08 por el cual, derogando el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, se crea el Consejo Provincial de la Sociedad de la Información para proponer al Poder Ejecutivo

una agenda de orientaciones estratégicas destinada a promover que los ciudadanos, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno alcancen, mediante la incorporación de las TIC, la transformación de los tradicionales mecanismos de gestión del Estado, la resolución de las urgencias sociales aumentando la competitividad industrial y la generación de empleo calificado, a fin de lograr una sociedad más equitativa, integradora y democrática (conf. artículo 2° Decreto N° 110/08).

El Decreto cambia el paradigma hasta entonces vigente: del concepto de *gobierno electrónico* como eje central del uso de las TICs en la Administración, se pasa a la idea de *Sociedad de la Información* con una visión más transversal orientada a lo social y productivo. En efecto, este cambio de eje se justifica en la necesidad de dar sustentabilidad a las políticas de modernización y para dar continuidad "*la innovación debe involucrar no sólo a las estructuras de la Administración del Estado Provincial sino también la estructura social y productiva*". Reconoce los resultados alcanzados con el Plan

una de las causas de esta lenta pero inexorable separación.

31 Antes Subsecretaría Administrativa.

32 Conf. artículo 25 inc. 9 de la vigente Ley de Ministerios, competencia que estaba en el artículo 28 inc. 16 de la última Ley de Ministerios de Solá.

33 Notar nuevamente el cambio de nombre.

Estratégico de Gobierno Electrónico³⁴ pero resulta necesario

plantear una nueva etapa que signifique un salto cualitativo en materia de desarrollo y difusión de tecnologías de la información y en la comunicación en la Sociedad y el Estado de la Provincia (Considerandos del Decreto Nº 110/08);

Este Consejo tiene funciones que propician alguna de las tendencias anunciadas más arriba:

- Promover la generación de una base de conocimiento sobre las experiencias desarrolladas por los distintos sectores que integran el Consejo Provincial;
- Proponer el marco normativo que asegure el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración Pública Provincial a través de las TICs;
- Proponer políticas de integración y colaboración entre los sectores público, privado, académico y de la sociedad civil para el desarrollo de las TICs en la sociedad y el Estado Provincial;
- Identificar, generar y promover las acciones y políticas necesarias para el efectivo desarrollo de las TICs en la Provincia de Buenos Aires;
- Proponer el marco normativo que asegure el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración Pública Provincial a través de las TICs.

Ciertamente que objetivos tan variados y complejos requieren de un ámbito de debate y participación y de allí que se plantee, correctamente, una integración amplia de diversos actores políticos, empresariales, gremiales, de la educación y de la sociedad civil. Justamente, la constitución del Consejo Provincial de la Sociedad de la Información responde a esta lógica y así estaría integrado en forma permanente por representantes de las distintas Jurisdicciones de la Administración Pública Provincial con competencia en este tipo de materias, presidido por el Secretario General de la Gobernación, asistido por un Secretario Ejecutivo, función desempeñada por el Director Provincial de Informática de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, se invitan a formar parte del Consejo a:

- 1) Las Universidades Públicas y Privadas con sede en la Provincia de Buenos Aires;
- 2) Las Cámaras empresariales relacionadas al sector TICs;
- 3) Las asociaciones gremiales representativas de los trabajadores de la Administración Pública Provincial;
- 4) Las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en esta temática;
- 5) Toda otra organización cuyo aporte resulta provechoso para los fines del presente (conf. artículo 3º Decreto Nº 110/08).

Se prevé que si los Poderes Legislativo y Judicial se adhieren al Decreto, representantes de esos ámbitos lo integrarán. En verdad, como explícitamente se señala, se quiso tomar el modelo del Grupo de Acción Digital de Chile, conformado por instituciones de gobierno, organizaciones representativas del ámbito empresarial, sector académico y de otros poderes del Estado, presidido por el Coordinador Gubernamental de Tecnologías de Información y Comunicación³⁵. En definitiva, en el nuevo

34 Entre estos resultados, menciona el portal general del gobierno provincial, la Guía Única de Trámites (Decreto Nº 184/03); el Sistema de Emisión y Pagos no Impositivos - SIEP (Decreto Nº 196/06); la Red Única Provincial de Comunicación de Datos (Decreto Nº 1204/03); la adhesión, por Ley Nº 13.666 a la Ley nacional de Firma Digital, Ley Nº 25.506.

35 Explícitamente se menciona en los Considerandos del Decreto que el modelo utilizado por la República de Chile es provechoso para

diseño normativo la política de gobierno electrónico se *desvanece* por otra calificada como superior y transversal, con un eje político, social y productivo. El gobierno electrónico sólo aparece en las acciones, pero no en las definiciones³⁶.

El primer Decreto de estructura de la Secretaría General de la Gobernación de este nuevo ciclo es el Decreto N° 26/08. Si bien es reglamentario de la Ley N° 13.757, Ley de Ministerios que, como veíamos, reconoce la competencia de la Secretaría General de entender en materia de gobierno electrónico, a ninguna de las Subsecretarías de esta Cartera le asigna competencia específica en esa materia. A la Subsecretaría de Modernización del Estado, le fija como acción la de "12. Coordinar las acciones para el desarrollo e implantación del plan estratégico y de acción a llevarse a cabo por el Consejo de la Sociedad de la Información, juntamente con las áreas competentes en materia de administración de las distintas jurisdicciones y organismos". Dentro de esta Subsecretaría, a la Dirección Provincial

de Gestión Pública le corresponde "Colaborar en el desarrollo del Plan Estratégico del Consejo de la Sociedad de la Información para la provincia de Buenos Aires"³⁷.

De la lectura del Decreto aparece claro un desdoblamiento –y muchas veces superposiciones³⁸– de las acciones de lo que hasta entonces era el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico entre la Subsecretaría de Modernización y la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa. Así, por ejemplo, la acción de esta última de coordinar juntamente con la Subsecretaría de la Modernización del Estado, el proceso de transformación y reforma del Estado, así como el diseño de las políticas que permitan el perfeccionamiento y organización de los recursos humanos y la aplicación de nuevas tecnologías en la Administración Pública Provincial. Otra confirmación de esta política es el desdoblamiento de la entonces Dirección Provincial de Informática y Comunicaciones en dos direcciones provinciales, la de Informática dependiendo ahora de la Subsecretaría de Modernización y la de Co-

la Provincia, tomando, de su experiencia, la Agenda Digital, pues "... la experiencia de aquel país ha demostrado que la elaboración de la Agenda Digital y la conformación de un ámbito institucional multiseccional resultaron decisiones adecuadas para desplegar una política de Estado en materia de desarrollo de tecnologías de información y comunicación pues permitió alcanzar previsibilidad y coherencia en esta materia" (Considerando del Decreto N° 110/08). Esta orientación se trasladó luego a varias políticas, entre ellas, a la adopción de un sistema de compra pública electrónica similar al establecido en el vecino país; entre ellas la nueva ley de compras, Ley N° 13.981 en su capítulo II regula las contrataciones electrónicas.

36 Lo cual es toda una definición, valga el juego de palabras.

37 Esta es, evidentemente, una reminiscencia al Plan Estratégico de Gobierno Electrónico pues hasta ahora en ningún instrumento normativo aparece un Plan Estratégico para el nuevo Consejo de la Sociedad de la Información. Este yerro se reitera en las competencias de la Dirección Provincial de Informática y de la Dirección de Nuevas Tecnologías.

38 Otro hecho curioso, que antes que un yerro revela una puja entre estas dos subsecretarías, es que ambas tienen la misma competencia de "Planificar y coordinar, conforme con las normas que fije el Poder Ejecutivo, las políticas sobre tecnologías de gestión administrativa y organizativa a ser aplicadas en el ámbito de su competencia, y proponer su desarrollo en los distintos organismos de la Administración Pública Provincial".

municaciones de la Subsecretaría de Gestión Tecnológica y Administrativa.

4. La Estrategia Digital

En diciembre de 2009, renuncia el Secretario General de la Gobernación, José Scioli, y junto con él, el Subsecretario para la Modernización del Estado. Se inicia un período de fuertes cambios políticos en las áreas: asume en un interregno hasta marzo de 2010 el entonces Subsecretario Legal y Técnico, el abog. Mariano Cervellini, con el abog. Francisco Verbic como Subsecretario de Modernización. Tres meses después Javier Mouriño, entonces presidente de IOMA, asume en la Secretaría General de la Gobernación, con Omar El Kadri como Subsecretario de Modernización hasta completar el primer período de Scioli. En diciembre de 2011, con el inicio del segundo mandato, una nueva gestión toma la posta en la Secretaría General con el economista Luciano Di Gresia y el politólogo Roberto Reale como Subsecretario de Modernización del Estado. Sin cambios normativos en el Decreto que crea el Consejo para la Sociedad de la Información, resulta relevante estudiar los cambios en la estructura de la Secretaría General de la Gobernación. Coincidente con el inicio del segundo período, se dicta un nuevo Decreto, el Decreto Nº 102B/11 del 27/12/11 que deroga el anterior³⁹ estableciendo una importante modificación en la estructura del área responsable de la modernización del Estado y la Administración⁴⁰.

39 Parcialmente modificado en 2010 con el Decreto Nº 1266/10.

40 Este Decreto resulta innovador al prever las figuras de enlaces administrativos en las Secretarías dependientes del Poder Ejecutivo adoptando modelos matriciales no claramente previstos en el Decreto de estructuras Nº 1322/05.

Sin ser necesario, expresamente mantiene en el ámbito de la Secretaría General de la Gobernación el Consejo Provincial de la Sociedad de la Información creado por Decreto Nº 110/08 (conf. art. 3º Decreto Nº 102B/11). En la distribución de competencias mantiene para la Subsecretaría para la Modernización del Estado, con otros términos, la de asistir al Secretario General de la Gobernación en la presidencia del Consejo de la Sociedad de la Información, coordinando su funcionamiento, “promoviendo el desarrollo e implementación de una agenda para la innovación en la gestión pública provincial” (Anexo 2a, inciso 10 de la Subsecretaría para la Modernización del Estado). Pero añade un nuevo concepto, el de la estrategia digital del gobierno de la Provincia. Este concepto ya aparece en entre las primeras acciones de esta Subsecretaría al imponerle competencia para

3. Entender en la formulación, diseño, aprobación e implementación de una agenda para la innovación en la gestión pública provincial y la estrategia digital del gobierno de la Provincia, y en su seguimiento y actualización anual, conforme los lineamientos estratégicos que orientan la política para la modernización del Estado provincial.

Otras competencias de esta Subsecretaría, vinculadas a lo que antes se definía como políticas de gobierno electrónico, eran las de:

4. Planificar y coordinar las políticas en materia de tecnologías de la información, de las comunicaciones y de gestión pública, de aplicación en el ámbito de la Administración Pública Provincial.

5. Entender en la coordinación, aprobación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos que tengan por objeto la incorporación y difusión de uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito de la Administración Pública Provincial.

6. Entender en el control de adecuación de las políticas, programas y proyectos en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones que formulen e implementen los organismos que integran la Administración Pública Provincial, a través del dictado de normas que contengan estándares tecnológicos.

7. Conducir el sistema de información y de comunicaciones del Gobierno de la Provincia, dictando las normas conteniendo los criterios, lineamientos, pautas y estándares tecnológicos en la materia y desarrollando estrategias que permitan optimizar su interacción con los sistemas de información y comunicaciones de los Gobiernos nacional, provinciales y municipales.

Resulta evidente en este nuevo proyecto el mayor peso relativo que tienen las políticas de modernización tecnológica⁴¹: en efecto, de un análisis integral del Decreto de estructura se desprende que la Subsecretaría para la Modernización del Estado parece haber nuevamente concentrado las políticas en materia de modernización con el uso intensivo de las TICs⁴².

41 En verdad aumentan su importancia relativa por cuanto la Subsecretaría de Modernización perdió las competencias vinculadas con la Dirección Provincial de Personal que pasan ahora a la Subsecretaría de Coordinación Administrativa Gubernamental también dentro de la Secretaría General hasta que, con la asunción de Camaño, se crea una Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos a cargo del hasta entonces Secretario General.

42 En efecto, en la comparación de las competencias de las distintas Subsecretarías, sólo en la competencia de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa Gubernamental de "2. Coordinar juntamente con la Subsecretaría para la Modernización del Estado, el proceso de transformación y reforma del Estado, así como el diseño de las políticas que permitan el perfeccionamiento y organización de los

En la página WEB institucional del Organismo aparecían ciertas afirmaciones doctrinarias en torno a rótulos, como por ejemplo: "Para una nueva sociedad, un nuevo Estado" en la Categoría "Visión"⁴³ donde se insiste en un paradigma de un Estado cada vez más inclusivo, pero también capaz y resolutivo. Puede advertirse en este período varias referencias a la Estrategia Digital. Sin embargo, ésta no aparece definida en ningún documento normativo.

5. Y un nuevo cambio de estructura

En agosto de 2012, asume en la Secretaría General de la Gobernación el Sr. Eduardo Camaño, aunque continúa el Lic. Reale en el cargo. Un nuevo decreto de estructura de la Secretaría General de Gobernación, Decreto N° 666/12, diseña un reparto de competencias que desdoblan las acciones en materia de gobierno abierto y gobierno electrónico que hasta entonces habían logrado reunificarse en la Subsecretaría de Modernización del Estado con el Decreto N° 102B/11. En efecto, y como puede verse en el siguiente cuadro, la Subsecretaría General⁴⁴ tomó competencias hasta entonces en manos de la Subsecretaría para la Modernización del Estado.

recursos humanos y la aplicación de nuevas tecnologías en la Administración Pública Provincial" puede advertirse una competencia en materia de gobierno electrónico, pero aquí, en forma concurrente.

43 <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/index.php/para-una-nueva-sociedad-un-nuevo-estado>. Fecha de acceso: 05/10/12. Hoy se replica en: http://www.modernizacion.gba.gov.ar/content/para_una_nueva_sociedad_un_nuevo_estado. Fecha de acceso: 26/05/14.

44 La abog. Jimena Camaño, hija del entonces Secretario General, asumió la responsabilidad de la recientemente creada Subsecretaría General.

Cuadro 1

Competencias en materia de modernización tecnológica de las Subsecretarías de la Secretaría General de la Gobernación

SUBSECRETARÍA GENERAL	SUBSECRETARÍA PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO
<p>9. Planificar y coordinar las políticas en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones de aplicación en el ámbito de la Administración Pública Provincial.</p> <p>10. Entender en la coordinación, aprobación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos que tengan por objeto la incorporación y difusión de uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito de la Administración Pública Provincial.</p> <p>11. Entender en el control de adecuación de las políticas, programas y proyectos en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones que formulen e implementen los organismos que integran la Administración Pública Provincial, a través del dictado de normas que contengan estándares tecnológicos.</p>	<p>3. Entender en la formulación, diseño, aprobación e implementación de una agenda para la innovación en la gestión pública provincial y colaborar con la Subsecretaría General en formulación de la estrategia digital del gobierno de la Provincia, y en su seguimiento y actualización anual, conforme los lineamientos estratégicos que orientan la política para la modernización del Estado provincial.</p>
<p>13. Conducir el sistema de información y de comunicaciones del Gobierno de la Provincia, dictando las normas, definiendo los criterios, lineamientos, pautas y estándares tecnológicos en la materia y desarrollando estrategias que permitan optimizar su interacción con los sistemas de información y comunicaciones del Gobierno nacional y de los Gobiernos provinciales y municipales.</p> <p>14. Asistir al Secretario General de la Gobernación en la presidencia del Consejo de la Sociedad de la Información, y coordinar su funcionamiento, promoviendo el desarrollo e implementación de una agenda para la innovación en la gestión pública provincial y la estrategia digital del gobierno de la Provincia y realizar el seguimiento y evaluación de implementación de las acciones que en su seno se acuerden.</p>	<p>10. Coordinar, evaluar y gestionar proyectos en materia de reforma, modernización, desconcentración, descentralización político-administrativa, participación ciudadana, planificación integral y diseño organizacional, sistemas administrativos y de información.</p> <p>16. Representar al Gobierno de la Provincia en todos los temas relacionados con innovación en la gestión pública y tecnología de información y comunicaciones ante similares o iguales organismos municipales, provinciales, nacionales e internacionales.</p>

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto Nº 666/12. El destacado nos pertenece.

En febrero de 2014, se produce otro cambio en la Secretaría General de la Gobernación, una muestra más de la volatilidad de los cargos vinculados a las políticas de modernización. Martín Ferré y Santiago Cafiero asumen como Secretario General y Subsecretario para la Modernización del Estado, respectivamente. Estos funcionarios completarán el mandato con Scioli y nuestro período de estudio. Sin embargo, a pesar de estar a más de un año de finalizar el período de gobierno, no se producirán más modificaciones normativas ni diseñarán nuevos programas en materia de gobierno y tecnologías.

Conclusiones

Si bien puede parecer que un ciclo finalizó en 2008 cuando se crea el Consejo para la Sociedad de la Información y se deroga el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, la falta de nominación de las políticas de uso intensivo de TICs para la modernización del Estado y la administración no puede hacernos caer en el error de que éstas ya no existan: se continúan, solapadas, con otros nombres. Como hemos visto, los planes no parece ser superadores... apenas se referencian con su anterior. Justamente, esta parece ser otra nota común: no detectamos una etapa de evaluación de los resultados de las políticas para justificar los cambios. El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico no reconoce como antecedente más que acciones aisladas y descoordinadas y tiene en este sentido una pretensión fundacional, desconociendo todo lo que (bien o mal) había antes. El Plan Trienal de Gestión Pública 2004-2007 apenas reconoce el componente de Gobierno Electrónico y aunque reniega de los postulados de la modernización (de donde surge aquél) no lo modifica. Con la gestión de Scioli, vuelve al ruedo la idea de Modernización que da nombre a la Subsecretaría encargada de la reforma estatal y administrativa y el Decreto N° 110/08, que crea el Consejo Provincial de la Sociedad de la Información no

realiza un crítica al Plan Estratégico de Gobierno Electrónico que finalmente deroga; se plantea la necesidad de dar sustentabilidad a estas políticas, mediante la generación de un espacio más amplio de debate tomando como modelo el caso exitoso de Chile. Pero más allá de la necesidad de incorporar más actores al proceso de decisión, no dice por qué aquél Plan no era sustentable. Esta falta de evaluación pública de los resultados, tanto por los equipos técnicos que se van como de los que llegan, dificulta evidentemente los cambios, los procesos y, consecuentemente, aprender de los errores y de los aciertos.

Los cambios en los ámbitos de toma de decisión son también manifiestos. En el período de Solá tenemos un doble espacio, el Consejo de Gobierno Electrónico, ámbito político de máximo nivel⁴⁵ y un Comité técnico, el Comité Ejecutivo Intersectorial de Gobierno Electrónico⁴⁶. En todo caso, son ámbitos internos; son espacios intra-administrativos de actores estatales. Con Scioli, el Consejo de la Sociedad de la Información tiene otra estructura, más política, pero también más transversal. Acá son también los actores privados, entre ellos las Cámaras empresariales relacionadas al sector TICs, pero también las Universidades, entre otros, los que tienen como función "Proponer la Agenda Digital de la Provincia de Buenos Aires..." quedando como competen-

45 Recordemos su integración dada por el Ministro de Economía, el Ministro de Gobierno, el Secretario General de la Gobernación y el Secretario para la Modernización del Estado con la asistencia de un Secretario Ejecutivo de Gobierno Electrónico.

46 Coordinado técnicamente por el Director Provincial de Informática e integrado por los máximos responsables de informática de las jurisdicciones del Poder Ejecutivo Provincial y un representante por la Secretaria para la Modernización del Estado.

cia del Secretario General de la Gobernación, presidente Consejo Provincial de la Sociedad de la Información, la *gestión* de las decisiones tomadas en ese ámbito plural. Si bien esta apertura puede implicar más participación en el proceso de toma de decisiones, puede generar una licuación de las responsabilidades políticas del Estado, mero ejecutor⁴⁷.

Otra gran diferencia parecen ser los destinatarios de estas políticas: el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico es ciertamente una política intra-jurisdiccional; busca apoyar procesos internos y transversales mejorando, principalmente, su eficiencia y eficacia. El Plan Trienal de Gestión Pública, por el contrario, se plantea como una respuesta para mejorar los servicios de “cara a la ciudadanía”. Por último, el Consejo Provincial de la Sociedad de la Información pretende mirar al sector productivo, especialmente el de las TICs y del conocimiento. Son tres ejes distintos; en trece años cambiaron los destinatarios.

Es muy común en materia de reformas administrativas que con la superación de un paradigma de buen gobierno, otro paradigma lo reemplace incorporando los postulados del anterior. Las políticas públicas deben evolucionar, sobre todo en materia de modernización. Pero no podemos identificar dentro de los documentos que reseñamos la existencia

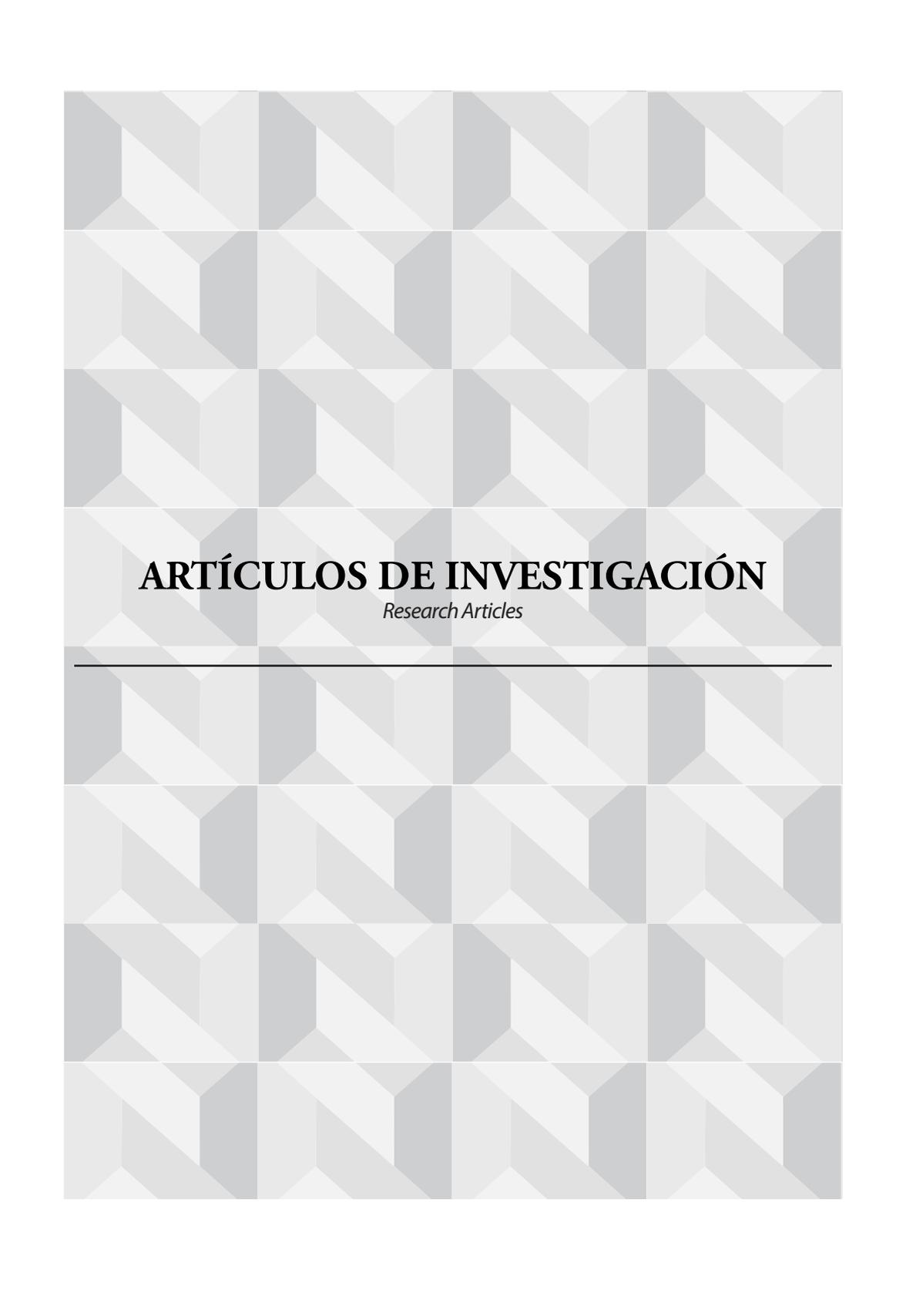
de una clara línea en materia de gobierno y tecnologías desde la implementación del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico en 2002 hasta 2015. Finalmente, nos resta señalar que los cambios de actores, estrategias y competencias que hemos reseñado son un claro ejemplo de las ideas refundacionales que atentan contra la consolidación, el incrementalismo y el aprendizaje necesarios en los procesos de modernización estatal.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cheresky, I. (2006). *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- CLAD (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. (En línea). Consultado: 01 de julio de 2016. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>
- Godio, J. (2003). *Argentina, luces y sombras en el primer año de transición: las mutaciones de la economía durante el gobierno de Duhalde*. Buenos Aires: Biblos.
- Oszlak, O. (2012). *Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos*. (En línea). Consultado 08 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf>.
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. (En línea). Consultado: 10 de junio de 2016. Disponible en: <http://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- Pagani, M. L., Quintans, N., Migliore, A., y García M. E. (2012). *Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos*. (En línea). Consultado: 01 de julio de 2016. Disponible en: jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Pagani.pdf#at_download/file
- Piana, R. S. (2007). *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas*. La Plata: EDULP.

47 Es aquí donde no encaja este Consejo con los modelos de Consejos o Comités Económico Sociales. En éstos la función es consultiva y es el Estado el articulador de la discusión de los intereses contrapuestos. Aquí no hay visión de conflicto ni de contraposición de intereses y por ello el Estado es ejecutor de las decisiones. Otro modelo distinto en cuanto queda claro su carácter consultivo y asesor es el Consejo Provincial de Gestión Pública y Modernización. Véase, <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/sg-r-14-35.html>. Fecha de consulta: 29/05/14.

- Piana, R. S. (2012). *Reformando la reforma. Idas, frenos y venidas en torno a las políticas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires*. (En línea). Consultado: 20 de marzo de 2016. Disponible en: http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Piana2.pdf/at_download/file
- Piana, R. S. (2012b). *La reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007*. (En línea). Consultado: 8 de abril de 2016. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/31545>.
- Randazzo, A. F. (2004). *Modernización el estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina*. Buenos Aires: Promteo.
- Rodríguez, D. y Rodríguez Blanco, M. (2004). *¿Lealtad peronista o desafección partidaria? Las elecciones de 2003 en la provincia de Buenos Aires*. En I. Cheresky e I. Pousadela (Comps.). *El voto liberado: elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Biblios: Buenos Aires.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2004). *Encuentro de trabajo y reflexión ¿Qué Estado queremos? Hacia un Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*. (En línea). Consultado: 1º de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar/ssgp/html/repubniniomay04.pdf>
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2005). *Plan Trienal de Gestión Pública 2004-2007. Eje 2 Modernización e innovaciones en el ámbito público. Innovar para mejorar el Estado. Documento N° 2*. (En línea). Consultado: 1º de marzo de 2016. Disponible en: http://www.claudiabernazza.com.ar/html/memoria_ssgp/Contenido/Documentos/documento2.doc
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2007). *El Plan Trienal 2004 2007. Fortalecimiento de la Gestión Pública*. (En línea). Consultado: 1º de marzo de 2016. Disponible en: http://www.claudiabernazza.com.ar/html/memoria_ssgp/Contenido/Documentos/plantrienal_transicion.doc



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Las re-reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay (2003-2010)¹

*The re-reform of pension systems in Argentina, Bolivia, Chile and Uruguay
(2003-2010)*

Por José Miguel Busquets* y Nicolás Pose**

Fecha de Recepción: 04 de diciembre de 2015.

Fecha de Aceptación: 01 de marzo de 2016.

RESUMEN

El presente trabajo tiene dos objetivos. En primer lugar, procura caracterizar las re-reformas de los sistemas de pensiones en cuatro países sudamericanos: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. Tras encontrar que dos reformas pueden ser descritas como “estructurales” – Argentina y Bolivia– y otras dos como “paramétricas” –Chile y Uruguay–, se propone, en segundo lugar, identificar argumentos explicativos de esta variación, utilizando para ello la

estrategia de análisis comparativo cualitativo. Como conclusión, se encuentra que las reformas estructurales pueden entenderse como el resultado de la fuerza de la centro-izquierda gubernamental en el Parlamento, la menor dispersión institucional, el bajo legado histórico y el no acceso a los mercados de capitales (Argentina), o como la fuerza de la centro-izquierda gubernamental en el Parlamento y la menor dispersión institucional, sin perjuicio del legado histórico y el acceso a los mercados

1 Corresponde agradecer al Profesor Adjunto Mst. Cr. Hugo Caussade y a la encargada de la Sala Bloomberg, Econ. Matilde Peñaricano de la Facultad de Ciencias Económicas por su apoyo en el acceso a información y en la elaboración del argumento en relación al acceso al mercado financiero internacional.

* Doctor en Ciencia Política por el IUPERJ de la Universidad Cândido Mendes de Brasil. Es Investigador Activo Nivel I del Sistema Nacional de Investigación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: busquets@chasque.net

** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (UdelaR) y egresado del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales por la misma Universidad. Actualmente, cursa el Msc in International Political Economy en la London School of Economics and Political Science. Becario Chevening. Correo electrónico: npose07@gmail.com

de capitales (Bolivia). En tanto que las reformas paramétricas tienen como condiciones la debilidad de la centro-izquierda gubernamental, la dispersión institucional, el considerable legado histórico y el acceso al mercado de capitales (Chile), o la dispersión institucional y el acceso al mercado de capitales, sin perjuicio de la fuerza de la centro-izquierda gubernamental y el bajo legado histórico (Uruguay).

Palabras clave: *Política Pública, Sistemas de Pensiones, Re-reformas.*

ABSTRACT

This paper has two objectives. The first one is to characterize the re-reforms of pension systems in four South American countries: Argentina, Bolivia, Chile and Uruguay. After the finding that two reforms can be seen as “structural” –Argentina and Bolivia– and other two as “parametric” –Chile and Uruguay–, it seeks to identify explanatory arguments for this variation. For this purpose, it is used a qualitative comparative analysis approach. As a conclusion, it is found that structural reforms can be understood as the result of the power of center-left governing parties in Parliament, low institutional dispersion, low historical legacy and no capital market access (Argentina), or as the power of center-left governing parties in Parliament and low institutional dispersion, regardless of the historical legacy and capital market access (Bolivia). Whilst parametric reforms have as conditions a weak presence in Parliament of the center-left governing party, high institutional dispersion, high historical legacy and favorable capital market access (Chile), or high institutional dispersion and favorable capital market access, regardless of the power of center-left governing parties in Parliament and the historical legacy.

Keywords: *Public Policy, Pension Systems, Re-reforms.*

Introducción

Tras las reformas de carácter liberal de los sistemas de pensiones latinoamericanos en la década de los noventa, la primera década del siglo XXI ha estado pautaada en la región por lo que algunos autores denominan *el segundo round de reformas o las re-reformas de los sistemas de pensiones* (Bertranou, 2009; Mesa-Lago, 2009). Sin embargo, este segundo *round* se caracteriza, a diferencia de su antecesor, por la ausencia de un *corpus* teórico común que guíe los proyectos reformistas (Banco Mundial, 2013). En cambio, encontramos una variedad de iniciativas y procesos en los distintos casos latinoamericanos, que requieren un análisis con mayor detenimiento.

Por ello, el primer objetivo de este trabajo es caracterizar los contenidos y los procesos de re-reforma de los sistemas de pensiones en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. Así, se consideran los cambios introducidos por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina (leyes 26.222 y 26.425), Evo Morales en Bolivia (ley 065), Michelle Bachelet en Chile (ley 20.255) y Tabaré Vázquez en Uruguay (ley 18.395), de manera de facilitar un análisis comparativo sistemático.

En segundo lugar, el trabajo se propone avanzar un paso más al indagar sobre las posibles causas o factores que han llevado a estos países a adoptar distintos tipos de reformas. Para ello, se construyen cuatro hipótesis teóricas a partir del examen de la literatura creada sobre la base de análisis de casos en los países desarrollados y de casos de países en vías desarrollo. Y posteriormente, utilizando el método comparativo booleano, se elaboran argumentos explicativos de las re-reformas, lo que implica establecer un diálogo entre la evidencia empírica y la literatura teórica.

1. Las re-reformas en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay

En primer lugar, nos trazamos como primer objetivo ensayar una caracterización de las

re-reformas o segundo *round* de reformas² de los cuatro casos escogidos: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. Para ello, hemos seleccionado los hechos, las decisiones y medidas normativas más relevantes que, a nuestro juicio, equilibran la amplitud y la profundidad de los procesos.

1.1. El caso de Argentina

Para entender la re-reforma del sistema jubilatorio en la República Argentina, es necesario retrotraernos al gobierno de Néstor Kirchner, que discurre entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007, período en el que se procesa lo que hemos denominado *el primer tiempo de un único proceso de reforma*; para luego referirnos al actual gobierno de Cristina Fernández, en el que se juega el segundo tiempo y completa el ciclo de re-reforma del sistema jubilatorio y pensionario³ (Datz, 2012).

En un primer momento, se identifican una serie de medidas que persiguen el objetivo de mejorar la cobertura. Por ejemplo, se atenúan las condiciones de acceso a las pensiones no contributivas con el Plan Mayores de marzo de 2003; pero también jugarán un papel muy relevante, con el mismo objetivo, el régimen de facilidades de pago para trabajadores autónomos, conocidas normalmente como Ley de Moratoria Previsional (ley 24.476) y Ley de Retiro Anticipado de diciembre de 2004 (ley 25.994). Luego, se continúa como una modificación gradualista y de apariencia poco ambiciosa. Se impulsan una serie de enmiendas

legislativas no estructurales que se presentan como mejoras del sistema mixto preexistente en sus dos pilares o componentes. Por ejemplo, se establece un mínimo de pensión en el régimen de capitalización y un tope para el costo de las comisiones de las administradoras. Se subraya la importancia de asegurar al afiliado la libre opción del régimen jubilatorio (público y privado), que se replantearía regularmente cada cinco años. Tal formulación contrasta con el carácter preceptivo que tienen los sistemas clásicos de seguridad social, donde la voluntad del afiliado tiene un nulo papel o, en algunos casos, un papel muy limitado. La opción que se le planteaba al afiliado era entre el sistema de capitalización individual (privado) y el de reparto o de solidaridad intergeneracional (público). Además, se establecieron diferentes mecanismos que fortalecieron la incorporación al sistema público. Por ejemplo, a quienes no optaban dentro del plazo previsto en la ley, el sistema les asignaba de oficio el régimen público; aquellos afiliados que con una edad relevante no habían acumulado en su cuenta una suma que les permitiera acceder a una pensión mínima, pasaron de pleno derecho al régimen público. Este proceso había tenido ya un antecedente, en el que se habían aprobado las desafiliaciones de los maestros, investigadores, diplomáticos y empleados judiciales.

El cambio radical de carácter estructural se produjo en diciembre de 2008, con la ley 26.425 que termina eliminando la capitalización individual, luego de 14 años de régimen mixto, y crea en su lugar el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La sustitución supuso volver al régimen de reparto y de administración pública, por medio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el organismo de gestión de seguridad social más importante.

Por otra parte, se resolvió un tema que había originado en los últimos diez años una gran litigiosidad, la revaluación o indexación automática de las pasividades. Esto ha moti-

2 *Re-reformas* es la denominación acuñada por Mesa-Lago, en tanto segundo *round* de reformas es la denominación utilizada por Fabio Bertranau.

3 Datz coincide con lo afirmado por Azcue y Busquets en 2010, respecto a que la nacionalización de los fondos privados de pensiones en 2008 fue sólo la última etapa de un proceso iterativo de la intervención del Estado, en función de la dinámica de la deuda pública.

vado la promoción de cientos de miles de juicios y fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como, en los últimos años, el pronunciamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Finalmente, se crea el Fondo de Garantía de Sustentabilidad que pasa a estar administrado por ANSES, de acuerdo a reglas en materia de inversiones similares a las que poseían las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones; y también se crea un Comité Legislativo de Supervisión en 2008.

La ley de creación del sistema integrado de previsión argentino fue aprobada por el partido de gobierno Partido Justicialista y el Frente para la Victoria, el Partido Socialista y obtuvo el apoyo parcial de la Coalición Cívica-ARI. Juntos sumaron en la Cámara de Diputados 166 votos afirmativos sobre 137 y en la Cámara de Senadores 46 afirmativos sobre 65. En cambio, se opusieron el Partido Propuesta Republicana (PRO), la Coalición Cívica-ARI y la Unión Cívica Radical (UCR). Según Carmelo Mesa-Lago no se tomaron en cuenta los resultados del proceso de diálogo realizado en el curso del 2001⁴.

1.2. El caso de Bolivia

El gobierno de Evo Morales se desarrolló en una primera oportunidad a partir del 22 de enero de 2006 y en una segunda oportunidad a partir del 22 de enero de 2010. La Constitución de 2008 estableció que la seguridad social debería ser manejada por el Estado. Posteriormente, en diciembre de 2010, mediante la ley 065, Nueva Ley de Pensiones, se aprobó una reforma que contiene: el pilar de capi-

talización continua, pero gestionado por la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo dentro del Ministerio de Economía y Finanzas; el nuevo primer pilar que prevé un mínimo beneficio después de 10 años de contribuciones y 58 años, financiado con contribuciones adicionales por parte de los empleadores de 3% del salario del trabajador, ingresos de impuestos y rentas generales; las mujeres pueden reducir la edad jubilatoria en un año por cada hijo hasta un máximo de tres; asimismo, establece un régimen para los mineros, que se podrán jubilar a los 56 años o a los 51 años si trabajan en condiciones insalubres. También se integró la pensión social básica no contributiva y universal (Renta Universal de la Vejez o Renta Dignidad) en el sistema y, finalmente, se habló de la transición a lo que denominan *sistema integral de pensiones*. La pensión no contributiva es financiada con recursos provenientes del impuesto a los hidrocarburos (30% del total) y dividendos de las empresas públicas capitalizadas.

La ley fue aprobada por el partido de gobierno, el partido Movimiento al Socialismo, pero contó con un acuerdo previo con la Central Obrera Boliviana (COB), al punto que la nueva ley fue firmada en la sede de la principal central de trabajadores, como gesto simbólico⁵. Asimismo, hay que anotar que mientras que el gobierno considera que el nuevo sistema será financieramente sustentable por lo menos en los próximos 35 años, los líderes empresariales han criticado la nueva ley y han manifestado que no es sustentable.

1.3. El caso de Chile

El gobierno de Michelle Bachelet, que se desarrolló entre marzo de 2006 y marzo de 2010, desde el inicio de su gestión tuvo en la agenda

4 Para un análisis más detallado consultar: The politics of counter-reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse, and policy performance, de C. Arza (2012). *International Journal of Social Welfare*, 21.

5 Bolivia Powers retirement age as part of radical pension reform. Palash Ghosh (2010). *International Business Times*. December, 13.

la reforma del sistema de pensiones y la logró concretar mediante la ley 20.255 de julio de 2008.

La nueva reforma chilena supuso: a) La creación de un nuevo pilar solidario que absorbió los programas no contributivos que eran de naturaleza acotada. El esquema único garantiza a todos los individuos mayores de 65 años que pertenezcan al 60% más pobre de la población el acceso a una pensión básica garantizada independiente de su historial contributivo; este programa brinda subsidios por vejez e invalidez financiados por el Estado; b) El fortalecimiento del pilar contributivo (contribuciones obligatorias para trabajadores independientes, plan de ahorro previsional voluntario colectivo e incentivo para trabajadores de ingresos bajos y medios); c) Medidas tendientes a mejorar la equidad de género, concretamente se implementó un bono por cada hijo nacido vivo, pagadero a las mujeres al cumplir los 65 años y de monto equivalente a 18 cotizaciones por el salario mínimo; d) Aumento de incentivos a la competencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con el consiguiente abatimiento de las comisiones; y e) Una flexibilización del régimen de inversiones para las administradoras.

La aprobación de la ley que hizo posible la re-reforma fue ampliamente negociada en las dos cámaras legislativas con la oposición partidaria y se logró un acuerdo total en todo el arco político-partidario.

1.4. El caso de Uruguay

El gobierno de Tabaré Vázquez, que se desarrolló entre marzo de 2005 y marzo de 2010, aprobó varias leyes y decretos que modificaron el sistema jubilatorio.

Un primer capítulo, que se inscribe en un paquete de medidas tendientes a mejorar los guarismos de formalización del empleo, en las que se destacan la convocatoria a los Consejos de Salarios y la ley 17.963 de 2006. En esta última se promueve la efectiva inclusión

social al régimen previsional, se establecen reglas más flexibles para la regularización de los aportes al Banco de Previsión Social, tanto para empresas como para trabajadores no dependientes, y se insta, por primera vez en la historia, un régimen de beneficios para los buenos pagadores.

En junio de 2008, por medio de los decretos 281/008 y 291/008, se concreta la posibilidad de desafiliación para quienes no estaban obligados en 1996 a afiliarse al régimen mixto y optaron por hacerlo voluntariamente. También en 2008 se aprueba la ley 18.241, denominada de Asistencia a la Vejez, una prestación no contributiva que supuso la ampliación de la cobertura en aquellos sectores sociales más vulnerables.

Asimismo, la ley 18.395 de septiembre de 2008 flexibilizó el acceso al régimen jubilatorio, modificó todas las causales jubilatorias, entre las que se destaca la rebaja de los años de servicios en el caso de la causal común, donde se pasa de 35 a 30 años.

En síntesis, al igual que en el caso de las reformas liberales que las antecedieron, podríamos clasificar las nuevas reformas como estructurales en los casos de Argentina y Bolivia, y como paramétricas en los casos de Chile y Uruguay. Cabe destacar que mientras que en Chile y Uruguay las reformas contaron con un apoyo casi unánime en el caso de Chile y unánime en el caso de Uruguay, en Argentina y Bolivia dividieron al gobierno de la oposición dentro del sistema político⁶.

2. Modalidades de diálogo o debates en la previsión social

6 Igual caracterización de las reformas en estos cuatro casos es la que realiza Nelson Cardozo Cardozo en: *As últimas reformas da Previdência Social na América Latina (2006-2010): Algumas dimensões para o estudo comparativo*, 2011.

En Argentina, durante 2001 se realizaron mesas redondas por iniciativa del Poder Ejecutivo. Tales debates, en los que intervinieron expertos de reconocimiento internacional, actores sociales y políticos nacionales, concluyeron con la publicación del *Libro blanco de la previsión social* en mayo de 2003.

En Chile se conformó el Consejo Asesor Presidencial, conocido como Comisión Marcel⁷, compuesto por 15 profesionales con amplia representatividad, que se encargó de relevar las opciones de la sociedad organizada, resultando que el 90% de las recomendaciones fueron incorporadas en la propuesta del Poder Ejecutivo. La duración del Consejo fue de tres meses, posteriormente el tema se trató en un Comité de Ministros⁸.

En Uruguay, se implementó un Diálogo Nacional sobre Seguridad Social⁹, por medio de cinco mesas, que contaron con la participación representativa de la sociedad organizada y, en menor medida, de los partidos políticos, a pesar de la amplitud de la convocatoria. La duración del Diálogo fue de aproximadamente nueve meses. Luego, en el ámbito de la Comisión Sectorial de la Seguridad Social, se procesó la elaboración de dos leyes de reforma, una de flexibilización de acceso al sistema jubilatorio y otra de reforma del programa de subsidio por desempleo.

A modo de síntesis, una primera mirada nos habla de la importancia de los diálogos en los casos de Chile y Uruguay. Mientras que en Chile, el diálogo fue más consultivo de la sociedad civil, en Uruguay, la sociedad organizada tuvo la prerrogativa de negociar en una primera instancia, las mejores opciones que los distintos actores pusieron en una instancia común sobre la mesa.

3. Explicando las re-reformas de la seguridad social: Método y teoría

3.1. Método

A los efectos del análisis de nuestro objeto aplicaremos el enfoque booleano¹⁰, que es una extensión del método comparativo y de la estructura lógica, elaborada por John Stuart Mill hace más de un siglo, con los métodos del acuerdo y de la diferencia o bien con la misma estructura de los elaborados por Przeworski y Teune¹¹ en el inicio de la década de 1970, con los métodos de los sistemas más semejantes y de los sistemas más diferentes. Cabe subrayar que el método no nos ofrece las variables independientes, siendo la teoría o el marco analítico que tienen que cumplir esa función.

Asimismo, la decisión de analizar los casos en una perspectiva comparada, en gran medida, limitará los datos a los términos que fueron comunes a los diversos casos analizados, dejando de lado informaciones que sólo existen para algunos de los casos.

El método es ubicado dentro del grupo de métodos comparativos orientados al caso opuesto a los denominados *métodos orientados a la variable*. El método es cualitativo y ca-

7 Un tercio de la Comisión tenía fuertes vínculos con la industria de las pensiones, mientras que la izquierda tenía una pequeña representación, a pesar del gobierno de centro-izquierda. Ver Christina Ewig y S. Kay (2011).

8 Hay quienes consideran que a esta experiencia le faltó inclusión de centros de estudios y universidades contrarias a las propuestas de la Comisión. Ver Mariana Rulli (2010).

9 Para un detalle de la sustancia y del proceso del Diálogo, Busquets (2013).

10 Charles C. Ragin. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.

11 Adam Przeworski y Henry Teune (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: John Wiley and Sons.

tegorial por oposición a macro-cuantitativo y probabilístico. El método sigue el testeo sistemático de hipótesis específicas para ver si ellas son cualitativamente verdaderas o falsas, o bien si resultan contradictorias. Teorías robustas y comprensivas pueden eventualmente ser encontradas, luego de que fueron eliminadas las posibles contradicciones.

3.2. Métodos de la diferencia y del acuerdo de John Stuart Mill

- En el método de la diferencia, los valores de la variable dependiente no son los mismos para todos los casos, y el método asume que si los resultados son diferentes, es posible encontrar una diferencia crucial entre los casos (valores diferentes para la misma variable independiente, esta es una causa) que explica la diferencia en el resultado.
- En el método del acuerdo, al contrario, los resultados idénticos entre casos estudiados (los mismos valores para la variable dependiente) llevan a la búsqueda de identificación de regularidades o de una semejanza crucial entre los casos.

Posteriormente, Przeworski y Teune propusieron una variante que permitiese el tratamiento de muchos casos y muchas variables o si no fueran posibles muchas variables en pocos casos:

- El método *Most Different Systems* (MDS) parte del principio de que el fenómeno dependiente es invariable a lo largo de las observaciones. Se busca reducir el número de variables independientes viables, procurándose la heterogeneidad máxima entre los casos, dejando a las variables independientes con valores similares como posibles factores explicativos o causales.
- El método *Most Similar Systems* (MSS) procede a la selección deliberada de casos con valores similares en variables preseleccionadas, permitiendo así un análisis de cova-

rianza entre otras variables. Al contrario del MDS, las variables independientes semejantes son irrelevantes para explicar el fenómeno que estamos estudiando, pues son constantes, mientras el fenómeno dependiente varía. Este método es muy próximo al método de la diferencia de Mill.

Como vimos, la lógica de ambos métodos es la misma invirtiéndose apenas la denominación. Ampliándose el número de diferencias cruciales en el método de la diferencia de Mill, tendremos el método de los sistemas más semejantes de Przeworski y Teune.

3.3. El enfoque booleano

Las innovaciones que este método desarrolla son:

- Técnicas para manejar un número mayor de casos.
- Algoritmos para reducir información básica.
- La inversión de matrices para analizar eventos de no trascendencia.
- La habilidad para producir modelos multiconjunturales basados en tan sólo dos casos.
- La extensión más allá de una muestra lógica *cross-tabulations* de dos dimensiones.

Veamos en forma resumida los pasos necesarios para la aplicación del método. Tomadas de la teoría o del marco analítico, las condiciones causales y los resultados se presentarán de forma dicotómica, dando el valor de 1 a la presencia de la causa o resultado y de 0 a su ausencia. Los criterios para realizar la dicotomización son arbitrarios o están informados por la teoría. Con esta información se construye la tabla de la verdad, la que será minimizada de forma de alcanzar una expresión sencilla, de fácil interpretación. Cada fila de la tabla representa una combinación y cuando dos o más casos tienen la misma combinación pasan a ser representados por una sola fila, por lo que

cada fila puede contener uno o muchos casos. La minimización sigue tres pasos:

- Los 0 (ausencias) y 1 (presencias) son sustituidos por las letras minúsculas y mayúsculas correspondientes.
- Las dos combinaciones o filas de la tabla de la verdad que sólo difieren en una condición se resumen en una sola combinación, contando con todas las condiciones que son iguales en ambas combinaciones. El procedimiento se repite todas las veces posibles.
- A las expresiones resultantes de esas minimizaciones se les denomina *primeros implicantes*. Se trata de seleccionar el menor número posible de primeros implicantes.

Por último, así como es posible encontrar diferentes combinaciones causales que lleven al mismo resultado, es probable hallar combinaciones iguales con resultados diferentes. Estas últimas, son las llamadas *contradicciones*. El número de combinaciones contradictorias es un buen indicador del grado de eficiencia de la teoría.

Las contradicciones, luego de encontradas, pueden ser resueltas. La forma más recomendable es estudiar la selección de variables realizada de forma de llegar a resultados no contradictorios. Concordemos que esta es sin duda una de las grandes virtudes del enfoque booleano.

Luego de seguido este procedimiento¹² podemos llegar a una explicación en donde varias y diferentes combinaciones¹³ puedan conducir

12 Charles C. Ragin ha desarrollado conjuntamente con Drass Kriss un programa de computación que permite la aplicación más sencilla de esta técnica.

13 Adalberto Moreira Cardoso (1997). *Métodos cuantitativos e qualitativos na pesquisa comparativa*. IUPERJ: mimeo. En relación con el problema de la generalización sostiene que

a un mismo resultado y donde importan tanto la ausencia como la presencia.

Resta señalar que una limitación de esta técnica de análisis comparativo es el número de variables explicativas, las que a los efectos de la utilización del *software* no pueden superar el número de diez¹⁴.

4. Teoría o causas de las reformas

4.1. Enfoques teóricos

Diferentes enfoques teóricos han pretendido explicar primero el desarrollo y luego la retracción de los *welfare state* en general y de los sistemas de pensiones en particular. A continuación, se desarrollan cuatro de ellos, en tanto ofrecen hipótesis que pueden aportar a la explicación de los casos considerados en este estudio.

El primero es la teoría de recursos de poder, también denominada socialdemócrata. El primer estudio desde esta visión es el de Stephens (1979), quien analizando 17 *welfare states* encontró que los más extendidos coincidían con la presencia de gobiernos socialistas y sindicatos fuertes. Posteriormente, Korpi (1980) identificó que un alto grado de movilización de la clase trabajadora combinado con la presencia de ejecutivos encabezados por partidos socialdemócratas generaba efectos en la equidad de ingresos, la redistribución y el

existen tres posiciones: una que encuentra que esta no siempre es posible, pero debe ser buscada; otra que dice que es muy difícil y una tercera que sostiene que no es objetivo último de la investigación comparativa, siendo que hipótesis que compiten son bienvenidas a la comprensión del fenómeno. En esta última posición ubica a Charles Ragin.

14 Dir. Berg-Schollosser and Gisèle De Meur. *Conditions of Democracy in Interwar Europe. A Boolean Test of Major Hypotheses. Comparative Politics*. April 1994.

gasto en empleo, al menos en el caso de 18 democracias capitalistas avanzadas. En definitiva, esta teoría sostiene que la centralización del sindicalismo, la fuerza de los partidos de izquierda y el debilitamiento y la fragmentación de los partidos conservadores contribuyen a la expansión de los programas de *welfare state*.

En América Latina, desde un enfoque pluralista, Mesa-Lago (1978) encontró que la extensión y estratificación de los programas de seguridad social están relacionadas con la capacidad de los grupos de presión de reclamar al Estado el otorgamiento de beneficios y programas sociales. Puesto de otro modo, el autor sostiene que los grupos que manejan mayores recursos de poder consiguieron mejores programas de pensiones que aquellos con escasa capacidad de presionar. Por lo cual, desde otra perspectiva y en otro contexto, sus hallazgos reafirman la centralidad de los recursos de poder subrayados por la corriente socialdemócrata. Desde este enfoque se desprende, por lo tanto, que tras una ola de reformas privatizadoras, las re-reformas aparecen como más probables en aquellos países que cuentan con partidos de izquierda fuertes o sindicatos poderosos.

Si la teoría de los recursos de poder es de naturaleza socio-céntrica, el segundo enfoque considerado en este trabajo, que se ha dado en denominar *neoinstitucionalismo*, pone en un primer plano el efecto de los arreglos institucionales en el comportamiento político¹⁵. Una variante dentro del neoinstitucionalismo es el enfoque de *veto players* (Tsebellis, 1995), que plantea que la estabilidad o la modificación de las políticas son una función de la existencia

de actores con capacidad de vetar los proyectos reformistas.

Con esta teoría como referencia, Inmergut (1992) estudió las reformas de los sistemas de salud en Suecia, Francia y Suiza. Estos tres casos compartían la presencia de asociaciones médicas poderosas opuestas a las reformas, por lo que la teoría de los recursos de poder no podía explicar el desenlace dispar de las reformas. En cambio, diferían en el grado de concentración/dispersión del poder político, ya que, por ejemplo, mientras en Suecia el ejecutivo contaba con una mayoría legislativa disciplinada, en Suiza la presencia de un ejecutivo colegiado multipartidario combinado con la institución del *referéndum* hacía mucho más costoso el trámite de la reforma, lo que vetó su adopción. En la misma línea, el trabajo de Huber, Ragin y Stephens (1993) sobre los países de la OCDE concluye que las estructuras constitucionales con poder político disperso, que ofrecen múltiples puntos de veto, están asociadas negativamente con la expansión del *welfare state*. En América Latina, igualmente, Castiglioni (2006) ha encontrado para el caso chileno que la relativa descentralización del poder es uno de los factores explicativos del tipo de reforma social implementada durante el gobierno de Lagos. En definitiva, como plantean Huber y Stephens (2001), más allá de la dirección de la reforma (expansión o retracción) los sistemas políticos con autoridad concentrada están más capacitados para promover reformas en sus sistemas de seguridad social que aquellos con autoridad dispersa. Por lo que, a efectos de nuestro estudio, cabría esperar experiencias de re-reforma en aquellos casos donde la concentración del poder es una característica del sistema político.

El tercer enfoque considerado, que también se agrupa dentro del paraguas del neoinstitucionalismo, es el del legado histórico o *policy feedback*. La idea del planteo es que las políticas previas con el paso del tiempo se vuelven instituciones, por lo que afectan la

15 El neoinstitucionalismo surge a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa como una respuesta a los enfoques *behavioristas*, predominantes en la política comparada hasta entonces (Peters, 1998).

distribución de recursos entre los actores y, por lo tanto, el resultado del juego político (Pierson, 1993). Inicialmente el enfoque surgió como una respuesta a la explicación basada en los *veto players*, ya que se sostenía que la concentración del poder hacía identificables a los promotores de las reformas impopulares, lo que incrementaba los costos políticos de tramitarlas. Se señalaba que, en cambio, lo que explicaba el mantenimiento o la retracción de los programas de bienestar era la amplitud previa de los propios programas, ya que ante esquemas de protección generosos las iniciativas de recorte se encontrarían con poderosos grupos de interés opositores, lo que no sucedería en las situaciones de programas previos menos ambiciosos (Pierson, 1994). Aplicando este enfoque Skocpol (1992), encontró que los veteranos de guerra en los Estados Unidos se activaron como grupo de interés una vez que pasaron a beneficiarse de un programa de pensiones, y que una vez sucedido esto, los intentos de recorte se toparon con su resistencia. Pierson (1994), por su parte, comparó los intentos de reforma de la seguridad social en el Reino Unido y en los Estados Unidos, y encontró que mientras en el primer caso la naturaleza fragmentaria de los programas de protección posibilitó su éxito, la extensión y homogeneidad del segundo generó un efecto *lock in* que bloqueó la iniciativa reformista.

Posteriormente, tras la ola de reformas de recorte o privatizadoras del *welfare state*, algunos autores han comenzado a analizar el efecto de estas políticas como variable independiente en los posibles cursos de acción actuales. Es el caso de Ewing y Kay (2011), quienes estudian las políticas de pensiones y salud de los gobiernos de izquierda de Chile posteriores a las reformas liberales. Su trabajo encuentra que las políticas de privatización de la provisión de servicios de salud y seguridad social han generado un efecto *lock in*, que inhibió la emergencia de reformas estructurales tendientes a ampliar la provisión estatal en el nuevo con-

texto político. Por lo que cabe hipotetizar que a mayor amplitud y profundidad de las reformas liberales previas, es menos esperable que surjan iniciativas de re-reforma, y viceversa.

El cuarto enfoque retoma elementos de la teoría de la dependencia, que analiza, entre otros asuntos, los efectos del vínculo entre los países de la periferia del sistema capitalista y las instituciones financieras internacionales (IFI). Uno de los primeros análisis en esta línea es el desarrollado por Muller (1999), quien estudió las reformas del sistema de pensiones en tres países de Europa Oriental –Hungría, Polonia y República Checa– y encontró que el tipo de reforma adoptada guardaba relación con el grado de endeudamiento externo. El argumento de la autora es que los países más endeudados, que tienen como única opción de financiamiento los préstamos de instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, se ven sometidos a aceptar las condicionalidades impuestas por estos, entre las que se encuentran la privatización de los sistemas de pensiones. Este enfoque fue posteriormente utilizado para explicar la diversidad de reformas en los sistemas de pensiones latinoamericanos, que durante la década de los noventa, sufrieron un conjunto de reformas estructurales patrocinadas por las IFI (Mesa-Lago, 1999; Busquets, 2005).

Con el advenimiento posterior de experiencias de re-reforma, nuevos trabajos han indagado y complejizado el argumento sobre la incidencia del endeudamiento externo en las reformas de los sistemas jubilatorios. Por ejemplo, Datz (2012) sostiene que la vuelta a esquemas de provisión estatal de seguridad social está asociada con la imposibilidad de obtener financiamiento a tasas razonables en el mercado financiero internacional. La autora encuentra específicamente que, en el caso argentino, la necesidad de financiar obligaciones a corto plazo de la deuda y promover la reducción del déficit, en un contexto de acceso restringido significativamente al crédito interna-

cional, fue determinante para la reestatización del sistema de pensiones, ya que la reforma otorgó liquidez al gobierno en el corto plazo. Otro estudio posterior, que compara la experiencia de los casos de Argentina y Hungría, pone sobre la mesa nuevos elementos empíricos que soportan este argumento (Datz y Dancsi, 2013).

A efectos de nuestro trabajo, es posible hipotetizar, entonces, que a mayor dificultad en el acceso al crédito en el mercado financiero internacional, más esperable encontrar reformas estatizadoras de la seguridad social.

4.2. A partir de las teorías, formuladas para explicar las reformas y retomadas para explicar las re-reformas, presentamos cuatro hipótesis explicativas: a) cuanto más fuertes los partidos del centro a la izquierda, más probable una estatización del sistema¹⁶; b) cuanto menos disperso el poder en el diseño

institucional, más probable una estatización del sistema; c) cuantos más radical la reforma liberal, menos probable una estatización del sistema y d) cuanto menor el acceso al mercado de capitales, mayor la probabilidad de una estatización del sistema.

4.3. Para medir los recursos de poder, utilizaremos la fuerza de los partidos del centro a la izquierda –en el gobierno– vista desde su peso en el terreno legislativo. Como muestra la tabla 1, al momento de la reforma en Argentina, Bolivia y Uruguay, los gobiernos contaban con mayorías legislativas propias en ambas cámaras. En Chile, en cambio, el gobierno había perdido las mayorías obtenidas en las legislativas de 2005, por causa de deserciones individuales de legisladores de la coalición gubernamental. Por lo cual, se codifica a este caso como con recursos de poder bajos; y a los otros tres, como con recursos altos.

Tabla 1

Peso de la centro-izquierda gubernamental en el Poder Legislativo al momento de la reforma, en porcentaje

País	Año	Partido	Senado	Cámara de Diputados
Argentina	2008	FVP	65	54
Bolivia	2010	MAS	72	68
Chile	2008	Concertación	47	50
Uruguay	2008	FA	55	53

Fuente: Elaboración propia basada en Télam y Wikipedia.

16 Pnsion privatization in bismarckian countries: The role of social partners as veto players | [Rentenprivatisierung in Bismarck-Ländern: Zur Rolle der SozialpartnersVetospierer] 2012 en Politische Vierteljahresschrift 53. En esta investigación se extiende el análisis a los actores no estatales (interlocutores sociales) con el fin de capturar el poder global, es decir, no sólo los jugadores con veto y los puntos de veto de la arena político-parlamentaria.

Para medir la institucionalidad en términos de concentración o dispersión del poder, la literatura ha recurrido tradicionalmente al análisis de las constituciones nacionales (Tsebelis, 1995). Una alternativa, que se enfoca en las instituciones informales, ha considerado a los tipos de liderazgos ejercidos para calificar a los gobiernos como con poder más concentrado o disperso (Levitsky y Roberts, 2011)¹⁷. Una tercera opción, presentada por este trabajo, es tomar en cuenta la institucionalidad específica de la arena de política pública que se estudia, en este caso la seguridad social. Siguiendo este criterio, se entiende que la existencia de diálogos en los procesos reformistas da cuenta de dispersión institucional del poder. La razón es simple. En este tipo de instancias, diferentes actores políticos y de la sociedad civil encuentran un espacio en donde canalizar su voz e influencia, generando un proceso de toma de decisiones más pluralista.

En Chile y Uruguay encontramos procesos de diálogos para las reformas, por lo que se considera a estos dos casos como de poder institucional disperso. En Argentina se realizó una instancia similar en 2003, pero en cambio en la reforma de 2008 no encontramos un proceso análogo. En tanto que en Bolivia no existió un proceso de diálogo institucionalizado en ningún momento. Por ello, Argentina y Bolivia se agrupan en la categoría de poder institucional concentrado.

Para medir el legado histórico, utilizamos como indicador la modalidad de reforma liberal previa realizada. Siguiendo a Busquets (2005), Argentina y Uruguay realizaron reformas mixtas o paramétricas, que introdujeron un pilar de capitalización individual, pero que a la vez mantuvieron el pilar de solidaridad intergeneracional. Mientras que Bolivia y Chile implementaron reformas más profundas, que reemplazaron al sistema estatal previo por uno basado únicamente en la capitalización individual. Como consecuencia de esto, clasificamos a Argentina y Uruguay en la categoría de un legado bajo o moderado, y a Bolivia y Chile en la categoría de legado alto.

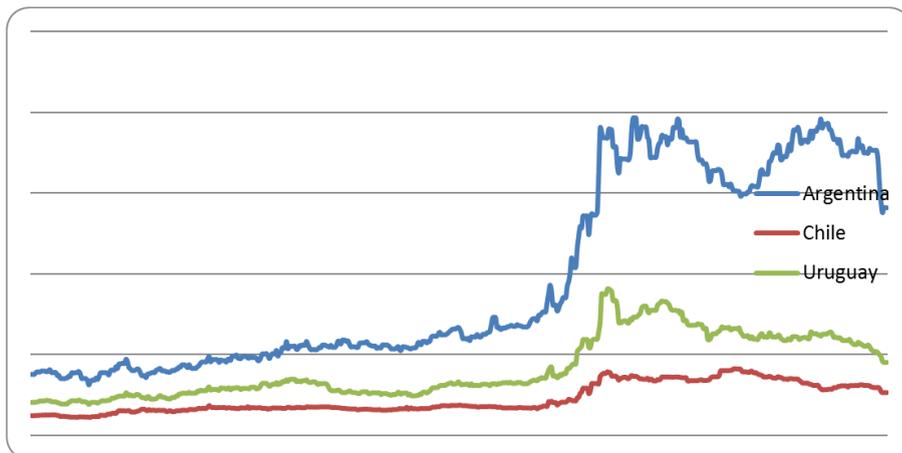
Finalmente, el acceso a los mercados internacionales de crédito lo medimos a través de dos indicadores. El primero es el indicador de bonos de mercados emergentes (EMBI), un indicador de riesgo país que capta la diferencia o *spread* entre la tasa de interés que pagan los bonos emitidos por un país emergente y la tasa que pagan los bonos del tesoro estadounidense, que se consideran libres de riesgo. El diferencial se expresa en puntos básicos (pb), siendo que 100 pb reflejan el pago de un punto porcentual más que la referencia.

Como se observa en el gráfico 1, a mediados de 2008, con el advenimiento de la crisis financiera global, Argentina, Chile y Uruguay –no contamos con datos para Bolivia en estas fechas–, empezaron a sufrir un encarecimiento de su acceso al crédito vía emisión de bonos. Sin embargo, en los momentos de las reformas de los sistemas de pensiones, Chile y Uruguay encontraban un acceso en términos razonables, ya que el EMBI no superaba los 500 pb en el primer caso y los 1000 pb en el segundo. Argentina, en cambio, registra 2000 pb en diciembre de 2008 –el momento de la reforma– lo que habla de una dificultad de acceso significativamente mayor.

17 De acuerdo a los autores, Chile y Uruguay son dos casos de ejercicio del poder más horizontal o disperso, mientras que Argentina es un ejemplo de ejercicio de autoridad concentrado. Bolivia, en tanto, se considera como un caso intermedio, en el que ciertos grupos sociales conservan resortes de poder, pero a la vez el liderazgo de Evo Morales tiende a convertirse en la figura excluyente (Levitsky y Roberts, 2011).

Gráfico 1

Evolución del EMBI entre septiembre de 2007 y abril de 2009



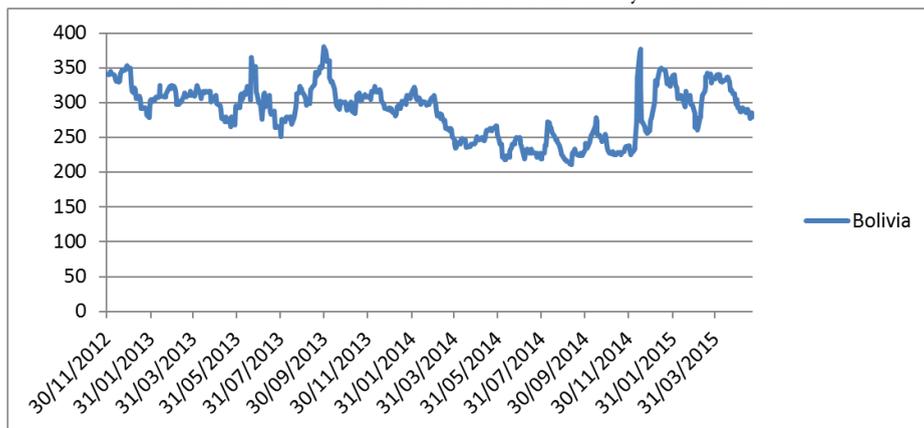
Fuente: Elaboración propia basada en datos de J. P. Morgan.

Para Bolivia, contamos con datos a partir de 2012, por lo que podemos ver su situación en 2010 sólo indirectamente. De la comparación de los gráficos 2 y 3 surge que el riesgo país boliviano sigue entre 2012 y 2015 un patrón

relativamente similar, aunque algo peor que el uruguayo. Por lo que es posible estimar que en 2010, al momento de la reforma, Bolivia también encontraba un acceso al financiamiento internacional en condiciones razonables.

Gráfico 2

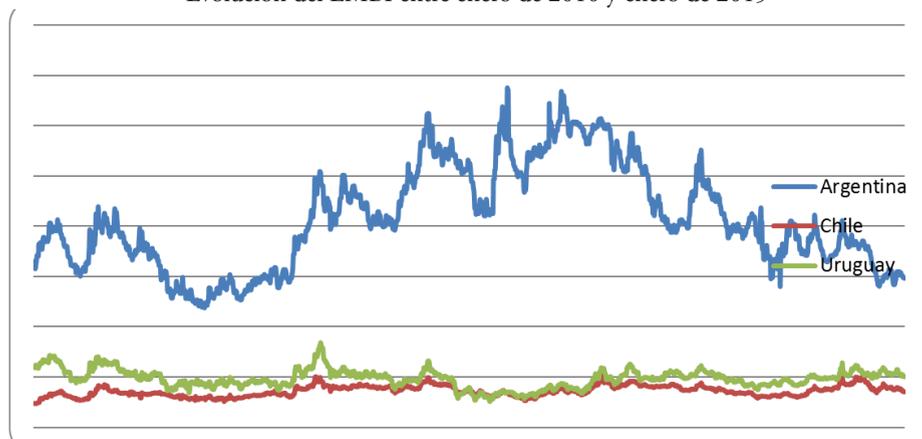
Evolución del EMBI entre noviembre de 2012 y marzo de 2015



Fuente: Elaboración propia basada en datos de J. P. Morgan.

Gráfico 3

Evolución del EMBI entre enero de 2010 y enero de 2015



Fuente: Elaboración propia basada en datos de J. P. Morgan.

El segundo indicador utilizado es la calificación otorgada por las agencias calificadoras de riesgo a los bonos de largo plazo emitidos por los países en el momento de las reformas. Como muestra la tabla 2, el único país con

grado inversor era Chile. Bolivia y Uruguay obtenían notas intermedias, que no llegaban al grado inversor, y Argentina, en sus bonos denominados en dólares, se encontraba en una situación de *default* restringido.

Tabla 2

Calificación de la agencia Fitch de los bonos de largo plazo al momento de las reformas

País	Calificación de bonos denominados en USD	Calificación de bonos denominados en moneda nacional
Argentina	RD	B-
Bolivia	B+	B+
Chile	A	A+
Uruguay	BB-	BB

Fuente: Fitch.

En suma, la combinación de ambos indicadores nos muestra que Chile, Bolivia y Uruguay tenían, al momento de sus reformas, un acceso al financiamiento internacional razonable, mientras que Argentina tenía un acceso mucho más restringido y dificultoso. Por eso se clasifica a los tres primeros casos en la categoría de acceso y al último en la de no acceso.

Ahora presentaremos la tabla de la verdad, siguiendo la propuesta de análisis comparativo de Charles Ragin. Los recursos de poder (RECPOD), la institucionalidad (INST), el legado histórico (LEGHIST) y la relación con el sistema global (ACCESO) son las variables a ser consideradas.

Tabla 3

Tabla de verdad

	RECPOD	INST	LEGHIST	ACCESO	R
Argentina	1	1	0	0	1
Bolivia	1	1	1	1	1
Chile	0	0	1	1	0
Uruguay	1	0	0	1	0

R= Resultado = 1=Reforma estructural

R= Resultado = 0=Reformas paramétrica

Fuente: Elaboración propia.

Los argumentos presentados no tienen contradicciones que tengan que ser resueltas, es decir que no hay dos argumentos iguales para diferentes resultados, por lo cual, seleccionamos

las combinaciones con resultado R=1 para aplicar el procedimiento de simplificación de la matriz booleana:

Tabla 4

Tabla de verdad para reformas estructurales

	RECPOD	INST	LEGHIS	ACCESO	R
Argentina	1	1	0	0	1
Bolivia	1	1	1	1	1

Las combinaciones de las filas 1 y 2 no pueden ser simplificadas. Por lo cual, podemos presentar nuestras soluciones de esta manera:

$$R = \text{RECPOD} \times \text{INST} \times \text{leghixacceso} + \text{RECPOD} \times \text{INST} \times \text{LEGHIS} \times \text{ACCESO}$$

Para el caso en que la reforma del sistema jubilatorio sea paramétrica, existen también dos combinaciones posibles que no pueden ser simplificadas.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5

Tabla de verdad para reformas paramétricas

	RECPOD	INST	LEGHIST	ACCESO	R
Chile	0	0	1	1	0
Uruguay	1	0	0	1	0

Podemos presentar nuestras dos posibles soluciones también de esta manera:

$$R = (\text{recpod} \times \text{inst} \times \text{LEGHIS} \times \text{ACCESO}) + (\text{RECPOD} \times \text{inst} \times \text{leghixACCESO})$$

Fuente: Elaboración propia.

Argumentos como conclusiones

5.1. La reversión total de la reforma liberal podría explicarse en un caso por la fuerza de la centro-izquierda gubernamental en el Parlamento, la menor dispersión institucional, el bajo legado histórico y el no acceso a los mercados de capitales. Es el caso de la reforma en el primer período de gobierno de Cristina Fernández (2008) en la Argentina.

5.2. La reversión total de la reforma liberal, aunque mantiene la capitalización individual, también podría explicarse en un caso por la fuerza de la centro-izquierda gubernamental en el Parlamento y la menor dispersión institucional, sin perjuicio del legado histórico y el acceso a los mercados de capitales. Es el caso de la reforma en el segundo período de gobierno de Evo Morales (2010) en Bolivia.

5.3. La reversión parcial de la reforma liberal se explica por la debilidad de la centro-izquierda gubernamental, la dispersión institucional, el considerable legado histórico y el acceso al mercado de capitales. Es el caso de la reforma en el primer gobierno de Michelle Bachelet (2008) en Chile.

5.4. La reversión parcial de la reforma liberal se explica por la dispersión institucional y el acceso al mercado de capitales, sin perjuicio de la fuerza de la centro-izquierda gubernamental y el bajo legado histórico. Es el caso de la reforma en el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2008) en Uruguay.

5.5. En los casos en que las reformas fueron estructurales, se dan cuando la izquierda en el Parlamento es fuerte y la dispersión institucional es menor, y uno, el legado histórico es bajo y no hay acceso al mercado de capitales (Argentina) y dos, sin perjuicio del importante legado histórico y el acceso al mercado de capitales (Bolivia).

5.6. Las reformas orientadas a la mejora de la cobertura se dan cuando hay mayor dispersión institucional, o sea, se formularon en el marco de diálogos nacionales y acceso al mercado de capitales, y uno, la izquierda es débil

y el legado histórico es alto (Chile) y otro, sin perjuicio de la fuerza de la izquierda y del bajo legado histórico (Uruguay).

5.7. Estos hallazgos empíricos revelan, a nivel teórico, la importancia de las instituciones específicas en las cuales se procesan las reformas. En formatos relativamente cerrados o de concentración de poder, las preferencias de los actores más fuertes logran imponerse con mayor facilidad. Y, como consecuencia, tanto en Argentina como en Bolivia, los gobiernos reformistas con altos recursos de poder lograron tramitar sus iniciativas, sin importar que sus legados liberales y que sus vínculos con el sistema financiero internacional fueran diversos.

5.8. Para finalizar, nos resta mencionar que mientras que en formatos abiertos o pluralistas las opciones de reforma estructural se reducen, pues la interacción de las distintas preferencias de los agentes lleva necesariamente a un resultado híbrido. Así, encontramos que la reforma paramétrica se produce en Chile, donde era esperable dados los bajos recursos de poder del gobierno y el legado liberal, pero también en Uruguay, donde no encontramos estas mismas características.

Referencias bibliográficas

- Arzue, A. y Busquets, J. (2010). Las re-reformas de los sistemas de pensiones en: Argentina, Chile y Uruguay (2003-2009). Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: Udelar.
- Arza, C. (2012). The politics of counter-reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse, and policy performance. *International Journal of Social Welfare*. 21.
- Barr, N. y Diamond, P. (2009). Reforma de las pensiones: Principios, errores analíticos y orientaciones políticas. *Revista internacional de Seguridad Social*. Volumen 62.
- Bertranou, F., et. al. (2009). *Is Latin America re-treating from individual retirement account?*

- Boston: Center for Retirement Research At Boston College.
- Busquets, J. M. (2005). *Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Montevideo: LAPZUS.
- Busquets, J.M. (2013). *Diálogo social y re-reforma jubilaria en tiempo de crisis y más allá (2005-2009)*. Montevideo: Ediciones Abrelabios.
- Busquets, J. M. (2010). *La política pública de seguridad social en el gobierno de Vázquez: proceso y sustancia*. En *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Cardozo, N. D. (2011). As últimas reformas da Previdência Social na América Latina. (2006-2010). Algumas dimensões para o estudo comparativo. Paper. *Seminário Nacional de Ciência Política*. Porto Alegre: UFRGS.
- Castiglioni, R. (2006). *Cambios y continuidad en política social: educación, pensiones y salud*. En R. Funk (Ed.). *El Gobierno de Ricardo Lagos: La nueva vía chilena al socialismo*. Santiago: UDP.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006). *El derecho a una vida digna en la vejez hacia un contrato social con la previsión en Chile*. Santiago de Chile.
- Datz, G. (2012). The Inextricable Link Between Sovereign Debt and Pensions in Argentina. 1993-2010. *Latin American Politics and Society*. 54. Miami: University of Miami.
- Datz, G. & Dancsi, K. (2013). The politics of pension reform reversal: A comparative analysis of Hungary and Argentina. *East European Politics*. Routledge. London.
- Huber, E.; Ragin, C. & Stephens, J. (1993). Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State. *The American Journal of Sociology*. Vol. 99, n° 3.
- Huber, E. & Stephens, J. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Inmergut, E. (1992). *Health Politics. Interest and Institutions in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Kay, S. (2009). Political risk and pension privatization: The case of Argentina (1994-2008). *International Social Security Review*. 62 (3).
- Kay, S. & Ewig, C. (2011). *Postretirement Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms*. *Latin American Politics and Society*. Miami: University of Miami.
- Korpi, W. (1980). Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework. *West European Politics*. Vol. 3.
- Lanzaro, J. (2008). La socialdemocracia criolla. *Nueva Sociedad*. N° 217. Buenos Aires.
- Levitsky, S. & Roberts, K. (2011). *The resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lo Vuolo, R. (2008). Promesas falsas y necesidades ciertas. *Serie Analisis de Coyuntura*. N° 18.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. (1999). *La privatización de los sistemas de pensiones de la seguridad social en América Latina: Un balance al final del siglo*. En *Anuario Social y Político de América Latina*. San José: FLACSO.
- Mesa-Lago, C. (2008). Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI. La extensión de la cobertura de la seguridad social. *Revista América Latina Hoy*.
- Mesa-Lago, C. (2009). *La re-reforma de pensiones en América Latina: Modelos de Argentina y Chile, y Lecciones para Costa Rica*. Universidad de Costa Rica: mimeo.
- Muller, K. (2009). Contested Universalism: From Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia. *International Journal of Social Welfare*. 18.
- Nicoliello, A. (2007). *Revisión de las reformas previsionales de Argentina y Chile*. En *Informe*

- de Seguridad Social*. N° 11. Montevideo: Ed. Ideas.
- Peters, G. (1999). *Comparative Politics. Theory and Method*. New York: NYU Press.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause. *Policy Feedback and Political Change*. *World Politics*. Vol. 45, n° 3.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. California: University of California Press.
- Rodríguez Azcue, Á. (2010). *Tendencias recientes de nuestro Sistema de Protección Social (2005-2009)*. En *Informe de Seguridad Social* n° 16.
- Rofman, R. (2011). *Revising second pillar reforms in Latin America: The cases of Argentina and Bolivia*. Washington: PPT.
- Rofman, R.; Fajnzylber & Herrera, G. (2008). *Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile*. Washington, DC: Social Protection & Labor, The World Bank.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephens, J. (1979). *The Transition from Capitalism to Socialism*. Urbana: University of Illinois Press.
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*. Vol. 25, n° 3.

Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico.

Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas.

*State Management Devices, looking for his strategic sense.
A contribution to the field of studies on the Argentine Government
and Policy Instruments.*

Por Salvador Tiranti*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2016.
Fecha de Aceptación: 12 de agosto de 2016.

RESUMEN

El presente artículo se propone aportar al debate sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de políticas públicas. La profunda crisis del año 2001 y el proceso de reconfiguración del rol del Estado iniciado a partir del año 2003, puso en crisis (entre otras cosas) las diferentes corrientes de pensamiento que hasta ese momento abordaban el accionar estatal. Con el objetivo de aportar a este debate, y recuperando parte de los estudios de instrumentos de las políticas públicas, en este artículo desarrollamos el concepto de Dispo-

sitivo de Gestión Estatal, en búsqueda de una propuesta de análisis instrumental que nos permita abordar, desde nuestro marco teórico, el accionar estatal.

Palabras clave: *Estado, Instrumentos de Políticas Públicas, Dispositivos de Gestión Estatal.*

ABSTRACT

This article aims to contribute to the debate on the Argentine Government and its policy instruments. The deep crisis of 2001 and the process of reconfiguring the role of the State started from 2003, put in crisis (among other

* Licenciado en Educación por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Doctorando en Ciencias Sociales en FLACSO, Sede académica Argentina. Correo electrónico: stiranti@flacso.org.ar

things) the different currents of thought that until then addressed the state action. In order to contribute to this debate, and recovering some of the studies of instruments of public policy, article developed the concept of Device State Management in search of a proposal for instrumental analysis that allows us to address, from our frame theoretical, the state action.

Keywords: *State, Public Policy Instruments, Devices State Management.*

Introducción

Luego de los acontecimientos de 2001-2002 ocurridos en la Argentina, la salida de la profunda crisis social, económica y política, requirió de un Estado fuerte, interventor y promotor que orientara el desarrollo. Este nuevo escenario reubicó al Estado en el centro de la discusión, pero esta vez no para desarmarlo sino para reconstruir su legitimidad y representatividad. Tanto en las políticas macroeconómicas como en las políticas de desarrollo social, fue necesario construir nuevos instrumentos, herramientas y técnicas que le permitieran hacer frente a los desafíos y/o oportunidades que se le abrían, dentro de un escenario de reconfiguración de su rol resultado de un proceso de reconstrucción en su capacidad de despliegue e intervención (García Delgado, 2011; García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013c).

Ahora bien, ¿de qué manera dar cuenta de este proceso, cuando la profunda crisis sistémica¹ por la cual atravesó la Argentina puso en tensión las ideas que conformaron el *corpus* teórico (y práctico) de las principales corrientes de pensamiento en boga en ese momento? Siguiendo a García Delgado, "tanto el *New Public Management* (con su énfasis en la gerencia estatal) como el enfoque neoinstitucio-

nal (enfaticando en la calidad institucional) y aun el enfoque neoweberiano (caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996) se inscriben en el marco del paradigma neoliberal" (2013b: 15), puesto en tensión luego de la crisis de principios de siglo en la Argentina.

Este artículo de investigación "navega" por la vacancia planteada por el autor, revisando brevemente los principales enfoques que abordaron la acción del Estado Nacional Argentino en los últimos años, puestos en discusión ante el cambio de paradigma que significó para la gestión pública el proceso iniciado a comienzos de siglo en la Argentina. Luego, desarrollaremos el campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas desde el cual posicionamos nuestra propuesta, introduciendo el concepto de *Dispositivo de Gestión Estatal (DGE)*.

Distintas miradas y el camino hacia un nuevo paradigma

A fines de los años '90, cuando comienzan a hacerse evidentes los costosos efectos de las políticas de ajuste fiscal y los cuestionables resultados de los procesos de reforma estructurales a los que había sido sometido el aparato estatal en la Argentina, toma fuerza una corriente de pensamiento que puso su acento en la calidad y en los procesos de modernización del Estado (más que en su desmantelamiento), aunque sin cuestionar la mirada ortodoxa de la economía y de un mundo definido unipolarmente. Un enfoque neoinstitucionalista, que más que problematizar las "cosas que se hacen" centró su mirada en "cómo se hacen o en cómo deberían hacerse", haciendo hincapié en las formas y en los procedimientos por los cuales circulan las políticas públicas. La etapa abierta por el Consenso de Washington sobre "qué cosas hacer" estaría cumplimentada. Resuelto el "tema del poder" era hora de ocuparse de hacer "bien las cosas", poniendo el énfasis en

1 Ver García Delgado, D. (2003). *Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma.

el funcionamiento de las instituciones, como en los procedimientos y herramientas a través de las cuales operan (Vilas, 2012). Es decir, mientras que para el neoliberalismo la preocupación principal era el tamaño del Estado y su nivel de injerencia (en la economía principalmente), en este enfoque aparecen nuevas preocupaciones vinculadas a su organización interna y el desarrollo de sus capacidades (De Piero, 2012).

Es en ese contexto donde comienza a tomar impulso el concepto de “capacidades institucionales del Estado” como variable relevante para la calidad de las políticas públicas. Si bien la bibliografía sobre el tema no ha establecido una única definición sobre el concepto, siguiendo los argumentos de Rey (2014), existen dos ideas iniciales de importancia sobre el concepto de “capacidad” que pueden servir como disparadores. Por un lado la autora Merilee Grindle, que habla de “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable” (1997: 34). Y por otro Fabián Repetto, un autor que ha trabajado mucho sobre la cuestión, quien sostiene que la capacidad estatal es “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social...” (2003: 6). A pesar de cierta generalidad en su definición, esta corriente posee la virtud “de que se centra en las posibilidades que el Estado tiene para lograr, en la práctica, la implementación de políticas que se propone, de forma de incidir efectivamente en la realidad social. De allí que la mayoría de los análisis tengan como objeto de estudios las políticas públicas o sectores de políticas específicos. Pero su debilidad es que el enfoque institucional/organizativo se torna preeminente en estos abordajes” (Rey, 2014: 117). Como afirmamos al inicio de este artículo de investigación, la recuperación del rol y el cam-

bio de accionar del Estado en el modelo de desarrollo, como sucedió en la Argentina desde el 2003, puso en tensión el acervo teórico conceptual utilizado usualmente en el abordaje de las políticas públicas que, a nuestro entender, no logran dar cuenta de la complejidad y de la riqueza de este fenómeno. Mucho más, si aceptamos que las instituciones son terrenos de lucha de proyectos políticos diferentes y muchas veces antagónicos que se disputan el control y la organización social, y que “este carácter político, o si se prefiere, históricamente situado de las instituciones implica que su sentido y significado, y las prácticas correspondientes, varían con el cambio de los escenarios y los fines que los actores se plantean” (Vilas, 2012: 48). En este sentido, entendemos que las políticas públicas no pueden ser analizadas desconociendo su sentido estratégico. Es decir, su pertenencia a un proyecto político que les da sentido e impulso, incorporando una concepción de la política pública donde no existe una estricta separación entre la orientación política y la implementación técnica de la misma. En línea con lo anterior, en una entrevista en la *Revista Cuestiones de Sociología*, García Delgado señala que:

El Estado deja de ser observado sólo como reservorio de lo instituido, para presentarse como campo de lo instituyente, de las transformaciones que propone la política. Esta “gestión de la transformación” es el desafío a encarar que el institucionalismo no logra desentrañar. Del mismo modo, si bien la NGP (*Nueva Gerencia Pública*)³ explora caminos de mayor eficacia y agilidad, tampoco reconoce que la gestión opera en contextos de actividad política, y por lo tanto, de transformación (...) en el campo científico todavía hay un debate que dar sobre las políticas públicas, sus enfoques, los marcos teóricos y analíticos en el que se inscriben, pues estos cambios se enmarcan todavía dentro de

2 El subrayado es nuestro.

3 La aclaración es nuestra.

un proceso en configuración. Este es, creemos, uno de los principales desafíos intelectuales de nuestro tiempo (2013a: 15).

Tomando en parte el desafío planteado por el citado autor, este artículo tiene como objetivo realizar un aporte a la construcción de una perspectiva que aborde al Estado Nacional Argentino y a sus políticas públicas, pero desde un enfoque analítico diferente, donde el énfasis este puesto sobre los instrumentos, las técnicas y las herramientas que intervienen en las mismas.

En el próximo apartado buscaremos profundizar las ideas que demarcan nuestro campo de estudio, con la intención de describir el contexto teórico desde el cual desprendemos nuestras posiciones.

Del Estado, las políticas públicas y sus instrumentos

Desde la perspectiva de este artículo de investigación, se entiende al Estado como la materialización de fuerzas de la sociedad en un escenario institucional determinado, donde su dinámica responde a la interacción entre los diferentes actores, y sus rasgos se encuentran en constante disputa y formación. En otras palabras, más que como una "caja negra", lo pensamos como un espacio o "arena", al decir de Oszlak (1980), en el cual tiene lugar la disputa de sentido y/o acciones, que son plausibles de ser descritas y/o analizadas. Se parte de un concepto de Estado, no como una unidad coherente de acción, sino como un proceso en formación permanente, incompleto, heterogéneo, informal, sobredeterminado (Perelmiter, 2007). Si bien entendemos que el Estado es una arena de disputa entre actores, este tiene un rol central en los procesos de cambio estructurales de las sociedades. En nuestra perspectiva, se conciben los Estados como instituciones históricamente situadas, en las que el rol que están llamados a cumplir es una cuestión que se disputa en el campo de los va-

lores y se resuelve en el campo de la política, y responde a las ideas, las convicciones y las relaciones económicas y sociales concretas, que sustentan los actores en cada momento histórico (Bernazza, 2011). Esta disputa de valores y de proyectos se cristaliza en el concepto de gobierno y de régimen político. Nuestro enfoque constructivista reconoce la necesidad de recuperar en su dinamismo el debate sobre la política de las políticas públicas, como sobre la importancia de los proyectos y los gobiernos. El gobierno, y por lo tanto el régimen político que establece la forma en que se conforma dicho gobierno, es un actor que difícilmente pueda ser diferenciado del Estado. Sin bien el Estado en su dimensión material se preserva en el tiempo, sin gobierno no hay políticas públicas ya que las mismas responden a un proyecto político general, en el cual se inscriben y se significan. Recuperar la politicidad de las políticas públicas es una tarea fundamental para nuestra perspectiva, pero sin soslayar la importancia del Estado como materialización de los proyectos políticos en el análisis de nuestro fenómeno social. Es decir, al momento de analizar las políticas de un Estado, es necesario enmarcar su sentido y formulación en un esquema superior que las contiene y estructura su definición.

Meny y Thoenig señalan que el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que "el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad" (1992: 7). Siguiendo a Carlos Vilas (2011a: 1), "el modo en que las políticas son producidas y ejecutadas, sus objetivos específicos o sectoriales, los recursos que se les destinan, siempre son referibles, directa o indirectamente a esos diseños, que adquieren expresión institucional, formal e informal, en el régimen político". De la misma forma, el autor destaca la instrumentalidad de las políticas respecto a la agenda de gobierno, poniendo énfasis en que "toda política forma parte de un conjunto de concepciones y decisiones de mayor alcance que expresan los

intereses, fines y percepciones que orientan la gestión gubernamental” (Vilas, 2011b: 39). La idea de vincular a las políticas con una estrategia mayor y dotar a las mismas de un núcleo de politicidad, no invalidan para nada el componente específicamente técnico que las mismas conllevan, imprescindible pero para nada excluyente de la dimensión política que toda acción de gobierno tiene en su diseño y ejecución. Nuestro interés por remarcar el núcleo de politicidad e inscripción de las políticas a un proyecto estratégico (siempre en disputa y en formación) que las contiene, tiene relevancia en relación a la construcción de nuestros instrumentos analíticos. Veamos a continuación los motivos.

Como afirmamos anteriormente, asumimos la idea de un Estado en disputa y en formación. Disputa que se resuelve en campo de los valores y de la política, y en la que todo régimen busca incidir ya sea para consolidar su poder hacia fuera y dentro del Estado, como para buscar aumentar su base de sustentación. Esta caracterización del Estado y de la acción de Gobierno, se relacionan directamente con la idea de que las políticas públicas no son otra cosa que “el Estado en acción”⁴ y, por ende, es absolutamente imposible escindirlas de un esquema mayor de ideas y de un núcleo de politicidad que le es inherente. Se desprende de lo dicho, que las políticas no sólo no pueden ser abstraídas del escenario de disputa en que está inmerso el Estado, sino principalmente que los instrumentos que las componen (producto de decisiones políticas sobre el “qué” y el “cómo” hacer las cosas) tampoco son “neutrales” al mismo. Los instrumentos de política han sido definidos como mecanismos y técnicas para implementar o dar efecto a las

políticas públicas (Salamon, 2002, citado por Sarthou, 2015). A la vez, cada política pública

es implementada a través de uno o un conjunto de instrumentos específicos: leyes, cuotas, premios, sanciones, permisos, prohibiciones, accesos y restricciones. La diversidad y complejidad de estos instrumentos varía significativamente según sea el área de política de que se trate (Vedung, 2011); éstos rara vez se seleccionan sobre la base de su aplicabilidad y efectividad; son otros los criterios y elementos que inciden en su elección (Sarthou, 2015: 151).

A modo de resumen, pensamos el Estado como históricamente situado, donde su “rol” no está predeterminado sino que se resuelve en el campo de la política y es resultado de una disputa mayor que la contiene. A la vez, su accionar no puede ser escindido ni de sus objetivos estratégicos ni de sus posicionamientos tácticos, y tiene en sus políticas públicas su más fiel expresión. Políticas que toman forma a partir de los instrumentos por los cuales se materializan. Instrumentos que cobran sentido (analítico y práctico) dentro de una estrategia que los contiene y un posicionamiento táctico que les da forma. Analizar esta relación es el objetivo central de nuestra perspectiva, y son los instrumentos de políticas públicas los medios para alcanzarlo.

Desde los instrumentos, una mirada diferente de las políticas públicas

La tradición de estudios sobre los instrumentos ha acompañado desde sus comienzos al análisis de políticas públicas, aunque su desarrollo ha sido marginal en comparación con la atención puesta en otros aspectos de las mismas. Pero fue el desarrollo y la diversificación de los instrumentos de política pública, así como la acumulación de programas y dispositivos que acompañaron la dinámica de crecimiento del Estado durante el siglo XX, los que funcionaron como principal impulso para este campo de estudios (Sarthou, 2015). Campo

4 Meny y Thoenig señalan que el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que “el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (1992: 7).

en el cual conviven varias perspectivas, de las cuales daremos cuenta siguiendo el desarrollo histórico (y teórico) que propone el trabajo de Sarthou (2015).

Podemos afirmar que el interés por los estudios centrados en los instrumentos de políticas públicas es heredero directo de los análisis que trabajaron la diferenciación entre los distintos tipos de políticas públicas, sobre las cuales los gobiernos "echan mano" para alcanzar sus objetivos. El trabajo de Lowi (1972) es medular en este tipo de estudios, ya que realiza un análisis sobre la formulación de políticas sectoriales, en los que se presta especial atención a las distintas modalidades de la intervención (diferenciando entre políticas de distribución, de regulación, de redistribución y constitutivas), donde cada modalidad construye una "arena" de poder con características singulares. Esta mirada sobre el efecto de la "política" sobre las "políticas públicas" abona las perspectivas que identifican a las políticas públicas como "instrumentos para el ejercicio efectivo del poder, con independencia de la direccionalidad o la intencionalidad con la que dicho poder se ejerce" (Sarthou, 2015: 152). Por otra parte, el impulso que tuvieron los estudios sobre la implementación de políticas públicas a partir de la década del 1970 (especialmente en los Estados Unidos) corrieron la atención del momento de la "decisión" para orientarla hacia el "complejo y conflictivo" proceso de implementación, etapa en la que se involucran fuertemente los instrumentos de las políticas públicas, y en la cual no sólo se puede analizar el "porqué" de la elección de cada instrumento, sino también los efectos que producen.

Desde la década de 1980, existe un intento de clasificación de los instrumentos con el objetivo de conformar una "tipología" (con una infinidad de variaciones) que permita establecer un vínculo entre la formulación y la implementación de la política, así como un análisis más profundo sobre el proceso de toma de

decisiones. Es en esta década, donde aparece un texto fundamental e iniciático sobre el estudio "específico" de los instrumentos de las políticas públicas del autor Christopher Hood (1983)⁵, en el cual propone una clasificación, ya no de las políticas públicas sino de los instrumentos de las políticas públicas, o como los denominaba el autor de las "herramientas de gobierno". Las clasificaciones son tantas como los autores que abonan este campo. Si bien el objetivo de las mismas en sus comienzos fue mejorar la "descripción", más tarde buscaron contribuir a su "prescripción" (Howlett, 2005, citado por Sarthou, 2015) intentando establecer criterios que guíen el proceso de elección de los instrumentos, ya que al mismo se lo vinculaba directamente al éxito o fracaso de la política pública. De esta manera, se incorporaba al análisis de los instrumentos los "efectos" que provocan los mismos.

Por otra parte, y siguiendo a Portillo, a diferencia de los autores anteriores "Linder y Peters rechazan todo tipo de tipologías. Para ellos, lo importante es entender los instrumentos desde un criterio subjetivo; es decir, desde las percepciones y contextos de los tomadores de decisiones, quienes tienen a su cargo la resolución del problema" (2011: 32). Una perspectiva diferente, en la cual los autores analizan los "efectos" de los instrumentos, pero en relación al logro de los objetivos de la política, tomando como variable el contexto político particular en el cual se inscribe, y en donde el encargado de tomar las decisiones decide cual es el más conveniente.

Por último, y desde la cual se posiciona este trabajo (aunque con diferencias, en algunos casos no menores), existe la perspectiva de los Instrumentos de Acción Pública

5 Hood, Ch. (1983). *The Tools of Government*. Londres: Macmillan.

(IAP)⁶, centrada en analizar el conjunto de problemas vinculados a la elección y la utilización de herramientas, técnicas o dispositivos que permitan materializar y operacionalizar los programas de la acción gubernamental. Para esta corriente, la presencia de determinados instrumentos permite poner en relieve la intencionalidad política de su elección, principalmente en relación a la orientación de conductas individuales y colectivas (Lascoumes y Simard, 2011, citado en Martínez y Larrambeberé, 2015). Este punto es de gran importancia para nuestro trabajo, veamos las razones.

Si aceptamos, como lo afirma O'Donnell (1980), que formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal, y que la probabilidad de incidir exitosamente sobre ciertos problemas públicos o cuestiones sociales descansa en cómo el gobierno construye, define o elige los instrumentos de una política (Eliadis, *et. al.*, 2005), el modo en que estos son configurados condiciona la capacidad de intervención estatal frente a la diversidad de problemas que afectan a la sociedad. En palabras de Martínez y Larrambeberé, “la perspectiva de los instrumentos de la acción pública aborda la forma en que se operacionaliza la racionalidad gubernamental (Laborier y Lascoumes, 2005), es decir, la forma en que se establecen para el ejercicio de gobierno determinados fines, estrategias, mecanismos y un campo de intervención (Bruno, 2006)” (2015: 188). De esta manera, un análisis instrumental de las políticas públicas no solamente nos puede informar sobre la “naturaleza” de los instrumentos que participan, sino principalmente sobre los “efectos” que se producen al momento de intervenir.

6 Entre los autores que se inscriben en esta corriente podemos identificar a Halpern, *et. al.* (2014); Lascoumes y Le Gales (2005); Lascoumes y Simard (2011); entre otros.

Es por esto último, que los instrumentos no son considerados como dispositivos neutros, ya que estructuran una política pública de acuerdo con su propia lógica, y son portadores de valores alimentados por una interpretación de lo social (Lascoumes y Le Galés, 2004). De esta forma los instrumentos son vistos como la materialización de una teoría política, partiendo de una mirada que aborda de manera integral, lo que los anglosajones llaman la *politics* y la *policy*⁷. Otro aspecto interesante del enfoque aquí presentado es que considera, como afirma Portillo (2011), que los instrumentos “están en constante movimiento, no son estáticos. Fluyen en función de la dinámica sociopolítica y según su propio ritmo: provocan efectos esperados e impactos no previstos. *Muchas veces pueden tener limitaciones conscientes con el fin de lograr objetivos políticos*”⁸ (Howlett, 2005: 3). Apartándose de una mirada funcionalista muy extendida en este campo de estudios, a los instrumentos no se los concibe como simples elecciones “técnicas” dentro de una gama de opciones. Principalmente, porque lo que está en juego no es sólo encontrar una manera “eficaz” de resolver un problema público en particular, sino especialmente definir la influencia relativa que tendrán los diversos intereses en la evolución de una política pública. Por último, y haciendo propias las palabras de Muñoz Erasó, estos autores definen a los instrumentos de políticas públicas como

un tipo particular de institución en “el sentido sociológico de su término” (Lascoumes y

7 En palabras de Bernazza (2011), “*Policy*, en el inglés moderno, refiere a la administración de los asuntos públicos, alejándose del concepto *politics*, que existe en el inglés para referir a la acción política en toda su extensión –arte, doctrina, opinión, juego de intereses–”.

8 El subrayado es nuestro.

Le Galès, 2012:23) que produce efectos específicos, independientemente del objetivo que se persigue (el objetivo que se les atribuye). De este modo, los instrumentos asumidos como “instituciones” pueden estructurar la política conforme a sus propias lógicas y constituirse en el “corazón” del análisis de las políticas públicas (Hall, 1996) (2015: 38).

Por otra parte, siguiendo la interpretación que hace Sarthou (2015), los autores identifican distintos niveles de observación:

- **El Instrumento:** un tipo de “institución” social como, por ejemplo, un censo, un mapa, una regulación, un impuesto;
- **La Técnica:** un dispositivo concreto que operacionaliza el instrumento, por ejemplo: una nomenclatura estadística, un tipo de representación gráfica, un tipo de ley o decreto;
- **Y la/s Herramienta/s:** micro dispositivos dentro de una técnica, tal como, una categoría estadística, un tipo de obligación prevista en un texto legal, la presencia/ausencia de sanción.

A esta definición de los instrumentos como “*un tipo particular de institución*” es necesario desarrollarla, a los fines de ir posicionando nuestra perspectiva. Retomando a Sarthou, para Lascoumes y Legales,

los instrumentos son instituciones, entendidas a través de la noción de Powell y Di Maggio (1991) como un conjunto más o menos coordinado de normas y procedimientos que gobiernan la interacción y el comportamiento de actores y organizaciones. De este modo, los autores sostienen que las instituciones proveen un marco estable, dentro del cual la anticipación reduce la incertidumbre y estructura la acción colectiva (2014: 98).

Aunque con matices, ya que se refieren a una “tipo particular de institución”, tanto Lascou-

mes como Gales se posicionan teóricamente desde el neoinstitucionalismo sociológico (Portillo, 2011). En este punto del apartado, es necesario realizar un primer desplazamiento teórico en relación al enfoque que venimos desarrollando. Si bien compartimos los lineamientos generales de este enfoque y (especialmente) las dimensiones analíticas que se proponen, al asumir una definición de los instrumentos de políticas públicas como “*un tipo particular de instituciones técnicas y sociales*”, se privilegia una mirada centrada en la estabilidad y en la posibilidad de predecir conductas y posibles efectos, por sobre una perspectiva que busque establecer líneas de correspondencia entre los objetivos y los fines que organizan (según nuestro punto de vista) el modo de intervención de los instrumentos. La atención privilegiada en las instituciones y en las formas institucionales en detrimento de los fines y objetivos a cuya consecución se ordenan, no sólo priva de significado y utilidad sustantiva al análisis (Vilas, 2011), sino que soslaya el carácter históricamente situado de las instituciones. En línea con los argumentos de Vilas, creemos que es necesario establecer “correspondencias” entre los objetivos, estrategias y los instrumentos que hacen a la gestión de un gobierno y sus políticas públicas. Principalmente a los fines analíticos, ya que consideramos importante al momento de analizar los instrumentos de las políticas públicas enmarcarlos en una estrategia mayor de la cual se desprenden y de una “necesidad” táctica que les da parte de su sentido. Estas ideas no sólo nos “desmarcan” (en parte) de las perspectivas que presentamos sobre los instrumentos de políticas públicas, sino que nos “obligan” a empezar a construir un enfoque que asuma el carácter táctico y/o estratégico de los instrumentos, las técnicas y las herramientas que se ponen en juego al momento en que el Estado construye una política pública. El concepto de *Dispositivo de Gestión Estatal (DGE)* es parte de este camino. Profundicemos esta idea.

Los Dispositivos de Gestión Estatal (DGE), en busca de su sentido estratégico

Nuestra postura toma distancia de la mirada “tecnicista” de los instrumentos de políticas públicas (muy difundida desde el enfoque del *New Public Management*, especialmente durante los años noventa en la Argentina) que intentó focalizar la discusión sólo en los instrumentos, resguardando del análisis y el debate a los objetivos y a los contenidos que se adoptan y ejecutan a través de los mismos; como así también del enfoque neoinstitucionalista, que si bien se diferencia en la despolitización total de los instrumentos, demarca su espacio analítico en las regularidades que construyen los instrumentos más que en su correspondencia (insoslayable, para nuestra perspectiva) con el sentido táctico y estratégico que, a nuestro entender, “impregna” el accionar del Estado. Por otro parte, y es importante remarcarlo, nuestro enfoque recupera mucho del campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas, transformándose en nuestro principal desafío (teórico y analítico) recuperar el análisis instrumental, pero desde una perspectiva diferente. Una perspectiva en donde el problema no sean solamente los instrumentos y/o el modo en cómo se los selecciona para cada situación; ni la búsqueda focalizada en desentrañar su naturaleza y/o complejidades; sino una perspectiva que tenga como principal objetivo buscar correspondencias entre los instrumentos, técnicas y herramientas que intervienen en una política pública, y los sentidos estratégicos y/o tácticos que atraviesan y que “guían” la acción estatal.

Nuestra intención entonces es “focalizarlos” en los instrumentos de políticas públicas como una estrategia analítica que nos permita ir encontrando respuestas a las vacancias planteadas en el marco teórico que asumimos. Es en relación a este desafío teórico que introducimos el concepto de *Dispositivo de Gestión*

Estatral (DGE), no sólo como un aporte a este campo de estudios, sino principalmente con el objetivo de vincular la perspectiva de los instrumentos de políticas públicas con nuestra mirada sobre el Estado y sus políticas públicas. En otras palabras, la decisión de abordar a los instrumentos de políticas públicas desde el concepto de *DGE*, si bien nos demarca un campo de estudios en el cual insertar (y con el cual discutir), nos permite asumir una mirada sobre los instrumentos de políticas públicas en correspondencia con el marco teórico que asumimos. Esta operación teórica no sólo obedece a la intención de aportar a la construcción de un modelo analítico alternativo a las perspectivas tanto del *New Public Management* como la neoinstitucional, sino principalmente a la “necesidad” de construir herramientas que nos permitan dar cuenta (desde nuestro posicionamiento teórico) de los cambios ocurridos al nivel de la gestión del Estado en la Argentina. Avancemos sobre nuestra propuesta.

Al utilizar el concepto de dispositivo⁹, hacemos referencia a un “conjunto heterogéneo de relaciones entre prácticas, instituciones, discursos, normas, procedimientos y saberes para hacer frente a una urgencia y conseguir un efecto” (Agamben, 2005: 1). Un dispositivo implica líneas de fuerza que van de un punto singular a otro formando una trama, una red de poder, saber y subjetividad. Pero principalmente, las relaciones que pueden existir entre los diferentes elementos que conforman esa red, sus interacciones y la singular-

9 Si bien adoptamos el concepto de dispositivo de Agamben (quien a su vez lo toma de la obra de Michel Foucault), hacemos un uso totalmente utilitario del mismo (autorizados por el concepto de “caja de herramientas” del propio Foucault) escindiéndolo de su marco teórico general. La misma operación teórica la realizamos con la aplicación del concepto hecha por Dallorso.

ridad de éstas en cada circunstancia. Es decir, una naturaleza esencialmente *estratégica* que supone cierta manipulación de relaciones de fuerza, bien para desarrollarlas en una dirección concreta, bien para bloquearlas, o bien para estabilizarlas, utilizarlas, etcétera. Es esta característica “productiva” la que nos interesa especialmente, ya que guarda relación directa con los diseños estratégicos que orientan el ejercicio del poder político. Las palabras de Dallorso (que también retoma a Foucault) en su texto sobre la utilización del concepto de dispositivo para el estudio de políticas sociales son muy precisas:

Un dispositivo es, entonces, el resultado de la permanente relación que un conjunto heterogéneo de elementos mantienen entre sí. De este modo, el dispositivo consiste en una composición de una pluralidad de piezas en continuo estado de variación, entonces, el dispositivo supone una sistematicidad pero esta sistematicidad es ante todo la de lo múltiple, la de la conectividad. En otras palabras, una sistematicidad ya no de lo clausurado y de lo cerrado sino de lo abierto y de lo indeterminado (2013: 5).

Las definiciones de dispositivo como un “conjunto heterogéneo” y de un sistema abierto e indeterminado, las asumimos desde nuestro marco teórico con la “intención” de presentar una mirada “dinámica” sobre los instrumentos que intervienen en una política pública, sin negar su pertenencia al contexto que los contiene (y los condiciona). Esto nos permite otorgarle sentido táctico y estratégico, en clara correspondencia con el entramado general del que son parte.

El sentido táctico y/o estratégico que asumen los dispositivos encuentra en las técnicas y herramientas que intervienen en una política pública los soportes materiales de los lineamientos más generales que los contienen. Esta hipótesis es de suma importancia para la construcción de nuestra perspectiva, ya que no sólo vincula fuertemente a los dispositivos

con un sentido superior que los “enmarca”, los “orienta” y les “da forma”, sino que establece una relación funcional entre estos. Es aquí donde recuperamos nuestra mirada sobre el Estado, porque si (como desarrollamos en nuestro marco teórico) la acción estatal no puede ser escindida del régimen político que la conduce, ni de la disputa mayor que la contiene, sus políticas públicas (y por ende los dispositivos que las componen e intervienen en su implementación), tampoco. Y a la vez, toda política pública necesita de instancias y/o soportes donde materializarse, y por las cuales desplegarse y ponerse en juego.

En relación con estas ideas, creemos necesario desarrollar una perspectiva analítica que, si bien hace foco en los instrumentos de políticas públicas, tenga como principal objetivo establecer lazos de correspondencia y funcionalidad táctica y/o estratégica entre los dispositivos, con el régimen político en el cual están enmarcados. Es decir, que si a partir de un análisis general se logra desentrañar (aunque sea en parte) el sentido estratégico que se asume un dispositivo al momento de intervenir en una política pública, con un análisis instrumental de la misma podríamos inferir el posicionamiento táctico de los elementos que intervienen. Esto nos permite acercarnos a una definición conceptual de los *Dispositivos de Gestión Estatal (DGE)*, entendiendo a los mismos como: *una trama de elementos heterogéneos, atravesados por un sentido estratégico que los impulsa, y un posicionamiento táctico que le otorga en parte sentido a su acción*. Porque si bien estamos de acuerdo que cuando una política pública se pone en acción, los instrumentos le otorgan cierta “estructura” a las acciones y cierto grado de anticipación, desde el concepto de DGE aparecen como elementos de mayor relevancia (principalmente a los fines analíticos) el sentido táctico y/o estratégico por los cuales circulan y son atravesados los instrumentos de políticas públicas.

Abordar a los instrumentos de políticas públicas desde el concepto de *Dispositivo de Gestión Estatal (DGE)* no sólo nos permite insertar el concepto dentro del continente teórico que asumimos, sino que nos “obliga” a definir una metodología analítica que se corresponda con el mismo. Es en relación a esto último que consideramos necesario realizar un mayor énfasis en la noción del procedimiento de la política. Énfasis que escapa de la idea de realizar un juicio sobre el “éxito” o “fracaso” de las políticas públicas, ya que lejos de medir resultados o desvíos, lo que se intenta es dar cuenta sobre los procesos que intervienen y las dinámicas que se crean cuando las mismas se ponen en funcionamiento. Esto nos obliga a definir una estrategia analítica que lejos de centrarse en la discusión sobre el “origen” y/o la “naturaleza” de los *DGE* analizados, decida orientar su mirada a los “efectos” que estos generan, sustituyendo la “clásica” entrada por la “sustancia” de las políticas. Este tipo de análisis, nos podría informar sobre las instancias de gestión concreta por las cuales circula y se distribuye el poder, transformándose en lugares de tensión al momento en que se constituyen en “arenas” de disputa, donde cada actor pone en juego su propia fortaleza. Pero fundamentalmente, y en relación a los objetivos de este trabajo, nos puede dar indicios (a partir del análisis de las técnicas y de las herramientas que intervienen) de: a) desde dónde parten las principales decisiones; b) qué técnicas las refuerzan/debilitan; c) cómo se distribuyen los roles; d) qué actores se incluyen/excluyen; e) qué prácticas y/o saberes se construyen y cuáles se utilizan para garantizar resultados o para reposicionar internamente a algún actor, entre otras dimensiones a construir.

A modo de conclusión

Formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal. El modo en cómo el Estado construye, define o elige los instrumentos de una política pública condi-

ciona fuertemente su capacidad de intervención frente a la diversidad de problemas que afecta a la sociedad. Intervención que resuelve su forma y contenido en el campo de los valores y de la política, asumiendo una mirada sobre el Estado más que como un reservorio de lo instituido como campo de lo instituyente. Una mirada diferente ante un cambio de paradigma en la gestión del Estado Nacional argentino iniciado en los primeros años del siglo XXI. Un cambio, que propone un debate en el campo científico sobre las políticas públicas, sus enfoques, y los marcos teóricos y analíticos en el que se inscriben, muchos de los cuales fueron puestos en crisis a partir de este proceso. Debate en el cual incorporamos nuestra propuesta de recuperar el campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas, pero desde un enfoque situado en “nuestro” país y para “nuestro” Estado, y en directa relación con las ideas que asumimos como marco teórico.

Consideramos que el análisis instrumental de las políticas públicas, más que un aporte para comprender su funcionamiento y sus efectos, puede convertirse principalmente en una manera de informarnos sobre cómo se configura (y reconfigura) el propio accionar estatal. Pero, para que nuestro análisis nos permita abordar (aunque sea en parte) la complejidad del tema, es necesario recurrir a un enfoque que si bien ponga el énfasis en los instrumentos, técnicas y herramientas a través de los cuales el Estado construye sus políticas públicas, tenga como principal objetivo establecer lazos de correspondencia entre estos últimos y el sentido estratégico y/o táctico que atraviesa el accionar del Estado. En otras palabras, nos proponemos un análisis instrumental de los elementos que componen los *Dispositivos de Gestión Estatal* como una “puerta de entrada” a las políticas públicas, pero principalmente, como una estrategia analítica que nos permita contribuir al conocimiento del propio Estado. Nuestra propuesta

de los *Dispositivos de Gestión Estatal*, creemos, va en ese sentido. Sin duda, se trata solamente de un primer paso de un camino todavía en construcción.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.
- Bernazza, C. (2011). Proyectos nacionales o políticas de Estado. Aportes al lenguaje de la política. *Revista Reseñas y Debates*. 65, 1-4.
- Dallorso, N. (2013). Alcances del concepto de dispositivo para el estudio de políticas sociales. C. Abdo Ferez, D. Pierbattisti, Ma. C. Rodríguez, M. Galvani (Comps.). *Nuevos Horizontes de la investigación social: Artículos seleccionados de las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO-IIGG.
- De Piero, S. (2012). Los años Kirchneristas: Recentrizar el Estado. *Revista Aportes. Asociación de Administradores Gubernamentales*. N° 30, 169-180.
- Eliadis, P., Hill, M. M., & Howlett, M. (2005). *Designing government: from instruments to governance*. McGill - Queen's Press - MQUP.
- García Delgado, D. (2003). *Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma.
- García Delgado, D. (2013a). Entrevista breve a García Delgado. En *Revista Cuestiones de Sociología* N° 9, 2013.
- García Delgado, D. (2013b). Editorial. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año I, N° 1, pp. 14-18. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. & Ruiz del Ferrier, M. C. (2013c). El nuevo paradigma: Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año I, N° 1, pp. 64-81. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gradin, A. (2013). *Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo (2002-2011)*. Buenos Aires: Boletín Institucional Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina. Disponible en http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1395237438_agustina-gradin.pdf
- Gradin, A. & Tiranti, S. (2012). Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo. Argentina Trabaja: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local. En *XI Seminario Red Muni: Repensando la Agenda Local*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Grindle, M. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Harvard: Harvard University Press.
- Hood, Ch. (1983). *The Tools of Government*. Londres: Macmillan.
- Howlett, M. (2005). *What is a Policy Instrument? Tools, mixes, and implementation styles*. En Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett (Eds.). *Designing Government: From instruments to governance*. (pp. 31-50). Montreal: McGill Queen's Press MQUP.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2007). Introducción: Understanding public policy through its instruments from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*. 20 (1), 1-21.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*. Paris: Armand Colin.
- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1993). Instrumentos de Gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*. Volumen II, N° 1. Disponible en: http://www.gestionypoliticapUBLICA.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.I_1ersem/LSH_Vol.II_No.I_1ersem.pdf (revisado el 10 de junio de 2015).
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*. 32 (4), 298-310.
- Martínez, L. & Larrambeberé, V. B. (2015). La instrumentación en España de las políticas europeas de emprendimiento: ¿Creación de empleo o profundización de la crisis del em-

- pleo asalariado? *Revista Eletrônica de Ciência Política*. 6. (1).
- Meny, I. & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Meyer, J. W.; Rowan, B.; Powell, W. & Di Maggio, P. J. (1991). The new institutionalism in organizational analysis. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago Distribution Center.
- Muñoz Eraso, J. P. (2015). *Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia: Análisis del Proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales*. Tesis doctoral. Quito: FLACSO Ecuador.
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios Cedes*. 3. (2).
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Documentos del CEDES*. (4).
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D. F.: FLACSO México.
- Perelmiter, L. (2007). ¿Es posible la debilidad estatal? *Papeles de Trabajo*. *Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales*. Año I, N° 2. Buenos Aires: UNSAM.
- Portillo, S. R. V. (2011). *La nacionalización pactada: Una nueva forma de gobernanza sobre el gas boliviano*. Ecuador: FLACSO Ecuador.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en el VIII Congreso del CLAD. Panamá.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). 29.
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año II, Núm. 2, 115-139. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sarthou, N. (2014). Entendiendo la política pública a través de sus instrumentos: El Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales. *DAAPGE*. Año 14, N° 22, 71-102. Santa Fe: UNL.
- Sarthou, N. F. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles educativos*. 37 (149). 150-168.
- Tiranti, S. D. (2014). *Nación y municipios: Nuevos dispositivos de gestión en el territorio: una mirada desde el conurbano bonaerense (2004-2012)*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Vilas, C. (2002). *La piedra en el zapato: Estado, instituciones públicas y mercado*. En L. Campos Aragón (Coord.). *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación*. 13-39. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Vilas, C. (2011a). *Política y Políticas Públicas en América Latina*. En C. Fioramonti y P. Amaya (Comps.). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. Pp. 37-74. La Plata: AECId/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.
- Vilas, C. (2011b). ¿Política Social: hacia un nuevo paradigma? Recuperado de: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma>.
- Vilas, C. (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. *Revista Aportes. Asociación de Administradores Gubernamentales*. N°. 30, 43-51.

El Estado argentino y el acceso a la información pública (2003-2016)

Argentinian State and Access Public Information (2003-2016)

Por Marina Acosta*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2016.
Fecha de Aceptación: 29 de agosto de 2016.

RESUMEN

El acceso a la información pública ha sido recientemente reconocido desde el punto de vista legal, aún cuando el derecho se consagraba desde hacía tiempo en diversos tratados y convenciones internacionales con rango constitucional y a través del decreto presidencial 1172/03. Tres proyectos legislativos lograron ser debatidos en el Congreso: dos perdieron estado parlamentario en 2005 y 2012; el de 2016 recibió tratamiento y tras pasar por ambas cámaras del Congreso finalmente se convirtió en ley. Este trabajo se propone describir y analizar un conjunto de factores políticos, sociales e institucionales que marcaron el derrotero

que siguió el acceso a la información pública en la Argentina, reconociendo los avances en la materia pero también las trabas con las que debió lidiar y que imposibilitaron su reglamentación. Presentamos el análisis como un estudio de caso en tanto estrategia de investigación empírica sustentada en múltiples fuentes de evidencia. Para la producción de datos, hemos realizado un análisis documental.

Palabras clave: *Acceso a la información pública, Estado, Argentina.*

ABSTRACT

Access to public information has recently been recognized from the legal point of view, even

* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Comunicación (Universidad Iberoamericana de México). Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Docente e investigadora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Miembro titular de FLACSO España. Correo electrónico: macosta@sociales.uba.ar

when the right enshrined in various international treaties and conventions with constitutional status. Three bills were debated in Congress: two lost parliamentary status in 2005 and 2012; the bill of 2016 received treatment and after passing through both chambers of Congress finally became law. This paper aims to describe and analyze a set of political, social and institutional factors that marked the path that has continued access to public information in Argentina, recognizing progress in this area but also the obstacles that have been prevented from regulation. We present the analysis as a case study as empirical research strategy supported by multiple sources of evidence. For the production of data we perform a documentary analysis.

Keywords: *Access Public Information, State, Argentina.*

Introducción

Uno de los factores fundamentales para la construcción de ciudadanía es que ella cuente con información. Aunque suele ser asociado a un mecanismo de control de la corrupción estatal, el derecho de acceso a la información pública¹ no se reduce a ello pues además de un valor propio, la información es un derecho humano y un instrumento para la consecución de otros derechos (Abramovich y Courtis, 2000).

1 Conviene aclarar que por información pública se entiende todos "los expedientes, archivos, bases de datos y documentos escritos, fotografías, grabaciones, en soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, que se encuentren en poder de las personas jurídicas estatales o instituciones públicas. También de personas jurídicas privadas con participación estatal o subvención del Estado; las personas jurídicas privadas que tengan a su cargo la prestación de un servicio público esencial, y las demás personas que la ley contemple" (Basterra, 2010: 35).

El acceso a la información pública puede ser abordado en su dimensión individual o en su dimensión colectiva (Basterra, 2006; 2010). La dimensión social de la información se relaciona con una característica fundamental de los sistemas republicanos de gobierno: la publicidad de los actos de gobierno. La culminación del derecho de acceso a la información es la participación política y la transparencia de la administración que constituye un límite a la monopolización de la información por parte de los Estados, los grupos de presión o los partidos políticos (Loreti, 1995). Por cierto, el desconocimiento sobre el accionar estatal también impide el ejercicio de los mecanismos de *accountability* vertical, a través de los cuales los representados premian o castigan a sus representantes (Oyhanarte y Kantor, 2015). El acceso a la información pública representa un derecho para la participación ciudadana y un requisito indispensable para el desarrollo de cualquier democracia.

En América Latina, el interés por el tema y la sanción de leyes de este tipo coincide con la consolidación democrática (Bellver, 2015). Empero, la temática representó hasta 2016 una asignatura pendiente en la Argentina. Es que junto a Bolivia, Costa Rica y Venezuela, el país formó parte de las pocas democracias de la región que no contaban con una ley de este tipo. No obstante, el derecho se consagraba desde hacía tiempo en diversos tratados y convenciones internacionales, con rango constitucional, a través del artículo 75 inciso 22 de la *Carta Magna*.

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en la Argentina se dio a través de una norma emanada del Poder Ejecutivo, también en diversas resoluciones del Poder Judicial y en las leyes y constituciones provinciales. La norma surgida de un decreto presidencial, el 1172/2003 (B.O. 4-12-2003) de *Mejora de la Calidad de la Democracia y sus Instituciones*, fue sancionada por el presidente Néstor Kirchner en 2003 y redactada por la

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Desde 2002 hasta 2016, tres proyectos legislativos lograron ser debatidos en el Congreso. Dos de ellos perdieron estado parlamentario (en 2005 y 2012), pero durante el transcurso de este año 2016, ambas cámaras del Congreso debatieron un proyecto que se convirtió en ley el 14 de septiembre. La norma es necesaria porque, sencillamente, brinda a los ciudadanos la posibilidad de ejercer el derecho (Saba, 2015). La sanción de la ley viene a reparar una deuda histórica de la democracia argentina.

Este trabajo se propone describir y analizar un conjunto de factores políticos, sociales e institucionales que marcaron el derrotero que ha seguido el acceso a la información pública en la Argentina, reconociendo los avances en la materia pero también las trabas con las que se topó y que imposibilitó su reglamentación. Presentamos el análisis como un estudio de caso en tanto estrategia de investigación empírica sustentada en múltiples fuentes de evidencia (Yin, 1994). Para la producción de datos realizamos un análisis documental. La documentación hace referencia al uso de información disponible (cualquiera sea su carácter documental: numérico o no numérico, elaborado o en bruto) (Valles, 1997: 109). En el proceso de discusión del acceso a la información pública, el Estado se ha expresado públicamente sobre la cuestión a través de informes, leyes, decretos y fallos judiciales. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) que jugaron un rol importante en la promoción de este derecho, también expusieron sus puntos de vista en informes, documentos y memorias.

El primer avance: Un decreto presidencial

Néstor Kirchner llegó al poder en la Argentina en un contexto de “crisis de la representación”,

con una opinión pública desencantada de los actores tradicionales y deseosa de encontrar un modelo de democracia más representativo. El entonces Presidente supo interpretar el “que se vayan todos” y logró construir una estrategia para capitalizar las necesidades de la ciudadanía (Sarlo en Natanson, 2004); al mismo tiempo, comprendió que uno de los fenómenos más importantes que había producido la crisis de partidos había sido la pérdida de credibilidad de la meta narración representativa (Abal Medina, 2009). No conviene pasar por alto que durante los noventa, la Argentina experimenta la instalación de un modelo de exclusión social producto de la aplicación de políticas neoliberales con la consecuente reducción de la política a la mera administración de los intereses del poder económico.

La demanda social de la crisis de 2001 recogía un doble pedido. Por un lado, la creación de una nueva institucionalidad y, por otro, un reclamo de intervención estatal (Svampa, 2004). La asunción de Kirchner coincide, en efecto, con esas macrodemandas que reconoce inmediatamente y se propone amalgamar, posibilitando la creación de una nueva coyuntura que priorizará una fuerte institucionalidad y un rol mucho más activo por parte del Estado. La articulación de éstos generará la recuperación de dos demandas antitéticas como la demanda de democracia de 2001 y la demanda de gobernabilidad de 2002 (Rinesi y Vommaro, 2007).

La “crisis de representación” permitió al kirchnerismo reconstruir el lazo dañado entre representante y representado y generó una oportunidad para que el acceso a la información pública se convirtiera en un instrumento de fiscalización ciudadana de la *res publica* y fortalecimiento de la legitimidad política. La agenda de problemas públicos, en este sentido, se orientaba hacia la articulación de tres grandes ejes: 1) que las políticas públicas fuesen el resultado de procesos transparentes y abiertos; 2) que la burocracia se orientara hacia la pro-

fesionalización y 3) la generación de espacios de participación en los que la sociedad pudiera intervenir activamente (Oyhanarte, 2009)². Kirchner cree, en efecto, en la necesidad de contar con un Estado "presencial, reparador, protector y promotor (...) que permitirá la construcción de una sociedad equilibrada" (2003: 151). El Estado debía asumir un nuevo rol y convertirse en agente del cambio para consolidar al régimen democrático, con la subordinación real del poder económico al poder político.

A partir de su interés por la capacidad estatal reguladora a través de sus diversos organismos de contralor y aplicación, en diciembre de 2003, Kirchner dicta el Decreto 1172 por el que se regulan instrumentos orientados a ampliar la participación ciudadana y transparentar la gestión. El objetivo: "emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando, en cada uno de los casos, el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder"³. El decreto generó cinco reglamentos y una disposición: acceso a la información pública, audiencias públicas, elaboración participativa de normas, publicidad de la gestión de intereses, reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos y gratuidad del boletín oficial del día vía Internet. En la misma normativa se encuentran las reglamentaciones de esos instrumentos.

La creación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, en 2003, buscó robustecer

la relación entre el Estado y la sociedad civil con el fin de promover las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. Para ello, se impulsó la designación de una Unidad de Enlace en cada organismo del Poder Ejecutivo Nacional encargada de aplicar en su ámbito las herramientas de participación ciudadana reguladas en el Decreto 1172⁴. Cabe destacar que en lo que hace a la definición conceptual del derecho de acceso a la información pública como instancia de participación ciudadana, la norma cumple con la más contemporánea formulación del derecho (González Moras, 2010 citado por Ferreyra, 2013). El Decreto 1172 fue el resultado de un trabajo colectivo entre la mencionada Subsecretaría, la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (OA), la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, agrupadas en el Foro Social para la Transparencia. Al mismo tiempo, representó la primera norma de acceso a la información pública de alcance nacional que puso a tono a la República con el concierto mundial de naciones que comenzaron a aprobar leyes que garantizaran el acceso a la información en poder del Estado (Oyhanarte, 2009)⁵. Es importante aclarar, además, que este decreto constituye un reglamento autónomo con jerarquía de decreto del Poder Ejecutivo nacional. Esto significa que no tiene facultades legislativas, sino aquellas emanadas de su condición de responsable político de la administración general del país.

2 En *Informe de Gestión 2003-2009* de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.

3 Fuente: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>. Consulta: mayo de 2016.

4 Fuente: http://www.mejordemocracia.gov.ar/archivos/AccesoInfoPub/docs_de_interes/cont_institucionales/InformeAnual-MD2008.pdf Consulta: mayo de 2016.

5 Fuente: *Informe de Gestión 2003-2009* de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Consulta: mayo de 2016.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil

Durante la década de los noventa, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Poder Ciudadano iniciaron las primeras actividades tendientes a posicionar la problemática de la información pública en la agenda política, guiados por sus objetivos fundacionales: el primero, orientado a la búsqueda de “reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas”⁶ y el segundo en pos de promover la “transparencia del Estado y la lucha contra la corrupción”⁷.

La labor del CELS durante esos primeros años fue destacable. Su preocupación por el derecho de acceso a la información pública estuvo ligada, desde un principio, al *derecho a la verdad*⁸. A partir del caso *Tiscornia, Sofía y otro c. /Estado Nacional-Ministerio del Interior y otros. amparo ley 16.986*, en el que la Poli-

cía Federal hizo entrega parcial de los datos requeridos por el CELS alegando no estar en condiciones de suministrar mayores informaciones, el organismo presentó una acción de amparo a fin de obligar al Estado Nacional y a la Policía Federal a suministrar la información requerida⁹. La decisión de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal fue la de hacer lugar a la acción sosteniendo que la actitud policial era violatoria de los derechos constitucionales de los accionantes y que, además, era negatoria del derecho a la información. Se sostenía que el derecho de cualquier habitante a acceder a la información pública constituía aplicación directa del principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno. Gracias al CELS, la sentencia fijó el principio de que la acción de amparo era la vía idónea para reclamar el derecho de acceso a la información pública.

Fue la frustrada sanción de una ley de acceso a la información pública, en 2005, la que dinamizó un debate público en el que estas OSC cumplieron un papel destacable. Un grupo de ellas han sido las que han realizado las principales iniciativas frente a esta temática: las ONG Poder Ciudadano, Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Foro de Periodismo Argentino (FOPEA),

6 Fuente: www.cels.org.ar. Consulta: mayo de 2016.

7 Fuente: www.poderciudadano.org. Consulta: mayo de 2016.

8 Este derecho surge como respuesta frente a la falta de esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de casos de graves violaciones de derechos humanos e infracciones a los derechos humanos por parte de los Estados: “En el ámbito del sistema interamericano, el derecho a la verdad se vinculó inicialmente con el fenómeno extendido de la desaparición forzada. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana han establecido que la desaparición forzada de personas tiene un carácter permanente o continuado que afecta una pluralidad de derechos, tales como el derecho a la libertad personal, a la integridad personal, a la vida y al reconocimiento a la personalidad jurídica” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014: 4).

9 Se requerían datos que obraban en sus registros acerca del personal fallecido y herido en cumplimiento del deber con el grado que tenían, entre 1989 y 1995, estadísticas de detenciones por averiguación de identidad, discriminadas por sexo, edad, nacionalidad y ocupación durante 1995, estadísticas de detenciones por edictos contravencionales por tipo de falta, jurisdicción, sexo, edad, nacionalidad y ocupación, y existencia de apelaciones durante 1995.

Fundación Konrad Adenauer y el CELS, organismo de derechos humanos. Estas organizaciones llevaron adelante un intenso trabajo destinado a instalar el tema en la agenda pública y presionar al sistema político para que regulara el derecho.

Una de las principales estrategias a las que recurrieron las OSC fue el reclamo judicial. Se trata de la forma paradigmática de participación democrática, en la medida en que las demandas sociales “obligan al Estado a responder pública y oficialmente a las peticiones presentadas ante la ley” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 38). La movilización legal además de ser la única forma de *accountability* social que puede llegar a tener efectos imperativos ha recurrido a la exploración del litigio como herramienta de incidencia en políticas públicas. Cabe destacar en este sentido que los procesos judiciales se inscriben en una estrategia más amplia de promoción y protección de derechos. La presentación de amparos judiciales por parte de las OSC contra algunas dependencias del Estado obtuvo distintos fallos favorables, como veremos en el próximo apartado. La otra estrategia se focalizó en estrechar vínculos con los tomadores de decisión. Junto a dos Organizaciones No Gubernamentales (en adelante, ONG’s) –CIPPEC y ADC–, el CELS participó de varios encuentros con funcionarios del Poder Ejecutivo a los efectos de lograr la inclusión del anteproyecto de *Ley de Acceso a la Información* –elaborado por la OA– en el temario que éste elevaría para su tratamiento durante las sesiones extraordinarias del Congreso de la Nación en 2002¹⁰. Además de estas OSC, el proyecto había sido impulsado institucionalmente en diversos ámbitos multisectoriales: Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política del Acuerdo

Federal, Mesa Ampliada del Diálogo Argentino, Mesa Sectorial de Reforma Política del Diálogo Argentino, Leyes de Mayo impulsadas por el Cabildo Abierto Ciudadano (organizaciones integrantes del Foro Social para la Transparencia), Coloquio Anual FARN 2002 (con la participación de 300 organizaciones de base), Grupo Vox Populi, Grupo Acción (organizaciones académicas, empresarias y especializadas en políticas públicas), Grupo de Directores Ejecutivos de Organizaciones de la Sociedad Civil (Beragli, *et.al.*, 2003: 15).

La participación de las OSC en el debate de ese anteproyecto resultó significativa: no sólo enriquecieron técnicamente el texto original, sino que lo dotaron de una legitimidad política enorme (Saba, 2002). Ellas participaron en varios momentos del proceso de la política pública: 1) incidencia en la fijación de agenda; 2) incidencia en el debate; 3) incidencia en la formulación de la política; 4) incidencia en el monitoreo. Repasemos dicho proceso: el primer proyecto de ley se elaboró de manera conjunta y consensuada por un conjunto de OSC convocadas por la OA, a través de un trabajo de elaboración participada de normas. El proyecto perdió estado parlamentario en 2005. El Ejecutivo sancionó el Decreto 1172 y una de las tareas de algunas de estas OSC fue monitorear su efectivo cumplimiento.

A partir del primer gobierno de Cristina Kirchner (2007-2011), las posiciones y demandas asumidas por las ONG’s en torno al problema del acceso a la información pública adquirieron un contenido distinto al del CELS. Al reducir la problemática del acceso a la información pública a cuestiones administrativas, las ONG’s preocupadas por la transparencia gubernamental descuidaron la dimensión del derecho político y de los principios democráticos asociados a ella. De lo que puede derivarse que sus mecanismos no apuntaban a una construcción colectiva, sino que se inscribían en la lógica de los grupos de presión en democracia (von Beyne citado

10 Fuente: http://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_info.pdf. Consulta: mayo de 2016.

por De Piero, 2005: 95). Esa divergencia en los objetivos, sumada a la fallida alianza que mantuvieron con la prensa hegemónica, relativizó el gran trabajo que habían realizado años antes. La prensa, tan necesaria para amplificar el debate, privilegió sus intereses políticos y comerciales y tras enfrentarse a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el conflicto del “Gobierno vs. el campo” (Blaustein, 2013; Campolongo, *et. al.*, 2008), abrió sus líneas editoriales para agendar al problema sólo como un instrumento de fiscalización a la administración kirchnerista, con lo cual se desvirtuaba también la preocupación que tenían algunas de las OSC de destacar la dimensión del derecho humano. La prensa hegemónica se desentendió de la cuestión y volvió al acceso a la información pública un *non-issue*. Este dato no es menor pues aún cuando varios periodistas de forma individual incluyeron la cuestión, la gran visibilidad que la apertura de la agenda mediática hubiese podido darle a la temática y a las acciones de las organizaciones quedó obturada por la poca preocupación de esta prensa hacia el tema (Acosta, 2014). En tal sentido, las OSC no pudieron apoyar sus acciones de *accountability* social en la estrategia mediática.

El Poder Judicial

En numerosas ocasiones, el Poder Judicial sentó su posición respecto del derecho de acceso a la información pública. Por caso, en 2010, la Cámara Contenciosa Administrativa Federal 8 confirmó una decisión de un juzgado en lo contencioso administrativo federal que ordenaba a la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación entregar a la ADC información solicitada sobre el gasto en publicidad oficial en 2009¹¹.

En 2012, la Corte Suprema de Justicia se pronunció por primera vez al respecto en una causa iniciada por ADC contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)¹². El Alto Tribunal sustentó su fallo –siguiendo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes v. Chile*– en el principio de máxima divulgación al entender que existe una “presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”¹³. Con este fallo, la Corte formuló un alto estándar de reconocimiento y protección del derecho de acceso a la información pública (Ferreira, 2013).

En noviembre de 2013, la Sala IV de la Cámara en lo Contencioso Administrativo ratificó una resolución del Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11 que había hecho lugar a la acción de amparo iniciada por la periodista Mariel Fitz Patrick, con el patrocinio de ADC, buscando acceder a los contratos celebrados entre el Estado y la productora *Pensado para Televisión* que le habían sido negados en enero de ese año¹⁴.

La Corte volvió a expedirse en marzo de 2014. En esa oportunidad ordenó al Estado Nacional –Ministerio de Desarrollo Social–

11 Ver: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf

12 El 4 de diciembre de 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó un fallo relevante en materia de acceso a la información, “Asociación Derechos Civiles EN -PAMI- (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986” en el cual la ADC pidió acceder a información sobre la distribución de la publicidad oficial del PAMI.

13 Corte IDH, *Claude Reyes v. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C N° 151, 92.

14 Ver: <http://www.adc.org.ar/la-justicia-ratifica-que-el-estado-debe-mostrar-contratos-de-la-tv-publica/>

brindar la información a CIPPEC sobre planes sociales de asistencia a la comunidad. Los ministros Ricardo Lorenzetti, Carlos Fayt y Juan Carlos Maqueda sostuvieron que la sola condición de integrante de la comunidad resultaba suficiente para justificar la solicitud de información de carácter público. Además de que ésta no pertenecía al Estado sino al pueblo de la Nación Argentina y que de poco serviría el establecimiento de políticas de transparencia y garantías en materias de información pública si luego se dificultaba el acceso a ella mediante la implementación de trabas de índole meramente formal¹⁵. Una vez más, el Máximo Tribunal reconoció de manera amplia a la información pública como un derecho constitucional, tal como había sido reconocido en la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos en el caso Claude Reyes.

El Decreto 1172 prevé la obligación de los poseedores de información pública (órganos estatales o personas jurídicas) de suministrarla en un plazo de diez días prorrogable por otros diez. Ante su vencimiento, el titular del derecho puede acudir a la Justicia a través del amparo por mora. Los tribunales argentinos han reconocido de manera constante que la acción de amparo constitucional prevista en el artículo 43 de la *Carta Magna* es la vía procesal idónea para cuestionar la violación del derecho de acceso a la información. En general, las decisiones judiciales en materia de acceso a la información fueron acatadas por los sujetos obligados (ADC, 2014: 10-12).

La discusión pública

Como hemos señalado anteriormente, el Congreso argentino logró debatir en ambas Cáma-

ras dos proyectos de acceso a la información: el de la OA, en 2002, y el del senador nacional Samuel Cabanchik, de Proyecto Buenos Aires Federal (ProBaFe), en 2010. Sin embargo, por diferentes cuestiones estos perdieron estado parlamentario, revelando la falta de consenso político de los diferentes bloques partidarios sobre esta temática (Acosta, 2014). En este contexto, algunas miradas señalan, por un lado, que en los últimos años hubo avances significativos relacionados a las sentencias relevantes de la Corte Suprema sobre la materia, en un intento por instalar la problemática en la agenda de los poderes públicos. Pero, por otro lado, también advierten retrocesos en la práctica relacionada a la falta de publicación de estadísticas confiables por parte del INDEC y la interrupción de la publicación de información sobre la utilización del *Reglamento de Acceso a la Información* en los distintos organismos del Poder Ejecutivo (Oyhanarte y Kantor, 2015).

Durante 2015, en la Cámara de Diputados, la Comisión de Asuntos Constitucionales realizó talleres de acceso a la información en base a la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Una vez más fueron las OSC las que llevaron adelante acciones de incidencia enviando cartas a los diputados nacionales para que avanzaran en el tratamiento de los tantos proyectos presentados. Hacia finales de año y ya con el cambio de gobierno, las OSC lanzaron la campaña “Agenda de Transparencia” con doce puntos clave y una urgencia: la ley de acceso a la información pública¹⁶.

A poco de llegar a la presidencia, Mauricio Macri anunció el envío al Congreso de un nuevo proyecto de acceso a la información pública¹⁷. El mismo había sido trabajado por

15 Fuente: <http://www.cij.gov.ar/nota-13116-La-Corte-orden--al-Estado-Nacional-que-haga-p-blica-informaci-n-relacionada-con-los-planes-sociales-que-administra.html>

16 Ver: <http://agendatransparencia.org/>

17 El anteproyecto puede consultarse en: <http://www.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/new/2016/03/Proyecto-de-Ley.pdf?platform=hootsuite>

funcionarios de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, del Ministerio de Modernización, de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete, de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y por la OA. Las OSC también fueron invitadas a participar y de hecho lo hicieron (Directorio Legislativo, CELS, CIPPEC, ACIJ, Poder Ciudadano y ADC).

Hasta la redacción del proyecto, se realizaron seminarios, talleres y desayunos de trabajo entre funcionarios de gobierno, diputados y representantes de las OSC. El objetivo: aportar distintos puntos de vista para ser incluidos en el texto final que fue presentado por el presidente Macri los primeros días de abril. Las OSC celebraron la presentación del proyecto puesto significaba un paso importante para saldar la deuda histórica con el tema. Lamentaron, no obstante, que no hubiese habido una instancia de participación durante la elaboración del texto por parte del Poder Ejecutivo, a través de los mecanismos previstos en el Decreto 1172, dado que sus sugerencias no habían sido tenidas en cuenta en la redacción del mismo. Se resaltaba que la participación de la sociedad civil constituía una dimensión fundamental de la idea de gobierno abierto y por eso resultaba ineludible asegurarla en el marco del tratamiento del proyecto. Como señalan Oyhanarte y Kantor, la concepción de gobierno abierto es amplia y su especificidad recae en la idea de que los ciudadanos no sólo deben poder acceder a información en manos del Estado sino además poder utilizarla y re-utilizarla para generar con ella nuevos datos o nueva información (2015: 266). Además, estimaban necesario discutir la adecuación de ciertos aspectos del proyecto a los estándares internacionales vigentes en la materia, mejorar el régimen de excepciones al libre acceso en base al principio de máxima divulgación de la información pública, establecer mayores precisiones sobre los mecanismos para solicitud

de información y los deberes que recaían sobre el Estado, en especial en materia de transparencia activa¹⁸. En el fondo, subyacía la idea de que una mala norma podía impedir el ejercicio efectivo del derecho.

Las consideraciones de las ONG se cristalizaron en el documento *Aportes para una ley de acceso a la información pública* que presentaron a la Cámara de Diputados en la audiencia pública por el proyecto de ley de Acceso a la Información Pública del 19 de abril de 2016¹⁹. Por su parte, el CELS presentó individualmente su propia propuesta²⁰ donde consideraba, entre otros aspectos, que: 1) en casos en los que se pueda sospechar que la información solicitada está vinculada con graves violaciones a los derechos humanos, el derecho al acceso a la información deberá prevalecer por sobre otras razones que pueda alegar el Estado; 2) la inclusión del recurso del amparo como vía para accionar por incumplimientos de la ley; 3) divulgación de datos a través de Internet; 4) fortalecimiento del Consejo Federal para la Transparencia incorporando dentro de él al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Para las OSC, uno de los puntos más espinosos del proyecto tenía que ver con el ór-

18 Fuente: <http://www.directoriolegislativo.org/transparencia-legislativa/la-sociedad-civil-ante-los-nuevos-proyectos-de-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/?platform=hootsuite>. Consulta: junio de 2016.

19 El documento puede consultarse en <http://www.fopea.org/wp-content/uploads/2016/04/Documento-OSC-discusion-n-Ley-Acceso-Informacion-Publica.pdf>

20 El documento puede consultarse en: http://www.cels.org.ar/common/20160420%20CELS_Propuestas_modificaci%C3%B3n_Ley_Acceso_Informaci%C3%B3n.pdf

gano garante encargado de controlar y hacer cumplir la ley. Las comisiones de Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados aprobaron un dictamen de mayoría pero las OSC advirtieron que en el texto no había garantías suficientes de independencia para la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) que la ley crearía y cuya función sería la de velar por su cumplimiento y resolver los reclamos que se presentaran. El dictamen prevé que tanto la designación (artículos 20 y 21) como la remoción de su titular (artículo 27) dependan de la voluntad del Poder Ejecutivo lo cual, señalaban, suponía un condicionamiento para el cumplimiento adecuado de sus fines y vulneraba el principio de independencia del órgano de control. Las OSC propusieron que se incorporara al mecanismo de designación de su titular la realización de un concurso público de oposición y antecedentes y la consiguiente aprobación del Poder Legislativo. Además, la remoción de ese funcionario no debería quedar sujeta a la sola voluntad del Poder Ejecutivo sino que también debería contar con la conformidad del Congreso²¹. El CELS propuso que la AAIP fuera conducida por un cuerpo colegiado que asegurase una representación más plural que la contenida en el proyecto del Ejecutivo. Finalmente, Diputados recogió los aportes de los distintos bloques y las propuestas de las OSC y, el 18 de mayo de 2016, le dio media sanción al proyecto. El proyecto establecía, *grosso modo*, que todos los ciudadanos pueden pedir información, en forma gratuita, a cualquier organismo de la administración pública nacional. Esa solicitud debe ser satisfecha en un plazo no mayor de 15 días hábiles, con la posibilidad de prorrogarlo por igual pe-

ríodo. Ante la denegatoria de la información, se abre un plazo de 40 días para que el solicitante interponga un reclamo ante la AAIP.

El proyecto pasó al Senado y allí se presentaron discrepancias. Los bloques del Partido Justicialista, Frente para la Victoria, Movimiento Popular Neuquino y Proyecto Sur, entre otros, coincidieron en eliminar un párrafo de la ley que bloqueaba el acceso a información de YPF. En efecto, se proponía incorporar una cláusula para que las sociedades anónimas, con participación estatal mayoritaria, fueran obligadas a informar. También se solicitaba modificar el control de la Cámara alta sobre la AAIP y eliminar la restricción del proyecto original que establecía la prohibición de su titular de haber desempeñado cargos electivos o partidarios en los últimos cinco años previos a la designación. Tras introducirle cambios, el proyecto volvió a la Cámara de Diputados que rechazó las modificaciones y aprobó la ley, el 14 de septiembre, con 182 votos a favor y 16 en contra.

Transparentar el Estado

Hemos dicho que el acceso a la información pública, como derecho fundamental, puede ser abordado a partir de diferentes enfoques. En un sistema republicano de democracia representativa los principales argumentos que justifican su existencia se relacionan con la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus actos ante los gobernados (Ackerman, 2008; Crespo y Guerrero Pozas, 2001; Maravall, 1999; Schedler, 2004). Por lo que tanto el principio de publicidad de los actos de gobierno como el principio de transparencia en la administración sirven de fundamento lógico y jurídico al derecho de acceso a la información pública (Oyhanarte y Kantor, 2015: 254-255).

En la Argentina, la problemática del acceso a la información ingresa a la agenda política desde la década del noventa bajo la perspectiva de la “transparencia”. Desde ese entonces data,

21 Fuente: <http://acij.org.ar/blog/2016/04/28/el-organo-de-control-de-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-debe-ser-independiente/>. Consulta. Junio de 2016.

por ejemplo, el Decreto 645/95 –que lleva la firma de Carlos Menem, por entonces presidente de la Nación y de Domingo Cavallo, su ministro de Economía– sobre *Información que deberán suministrar las Jurisdicciones y Entidades comprendidas en el artículo 8º, inciso a) de la Ley N° 24.156*. Allí, se establece, entre otras cosas, que: “en función de dotar una mayor transparencia del manejo presupuestario de los mencionados recursos, tanto en su formulación (artículo 25, inciso b) de la Ley N° 24.156), como en su ejecución (artículo 30, segundo párrafo de la Ley N° 24.156), deviene imprescindible generar información con mayor grado de desagregación y certeza, a través de datos más apropiados que los disponibles actualmente”. La idea de Cavallo no iba en dirección al acceso a la información pública por parte de la ciudadanía argentina, ni mucho menos a la construcción de un sistema político más justo, sino hacia a la transparencia del control presupuestario por parte de los acreedores externos.

Hemos visto que para el presidente Néstor Kirchner el acceso a la información pública significaba fundamentalmente la posibilidad de reconstruir el lazo dañado entre representantes y representados. En su plataforma electoral, el candidato del Frente para la Victoria propuso la necesidad de hacer del Estado un árbitro de las relaciones sociales a partir de una redefinición del rol estatal²². De allí, el Decreto 1172.

Durante la campaña electoral de 2015, buena parte del discurso de Mauricio Macri giró en torno a la lucha contra la corrupción. De hecho, si tenemos en cuenta que en las actuales *democracias de audiencia*, los candidatos no representan ideas sino y fundamentalmente temas, uno de los tópicos privilegiado por

Macri fue la “transparencia del Estado”. En el ítem *Modernización del Estado* de la plataforma electoral de *Cambiamos* puede leerse:

La promoción de transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas han sido relegadas durante los últimos años, dando lugar a prácticas corruptas, opacidad y un manejo discrecional del Estado (...). Los ejes fundamentales de la política de transparencia pasan por la rendición de cuentas, el acceso a la información y la ética pública (...). Se buscará generar un fuerte impacto al interior de la administración pública, y de la ciudadanía en nuestro país y hacia el exterior, favoreciendo la reputación de la Argentina a nivel internacional²³.

La cita es reveladora: el acceso a la información pública se reduce a la transparencia del Estado. Esto va en sintonía con lo que declara Macri cuando anuncia que el proyecto de ley del Ejecutivo busca “traer transparencia y participación para el acceso a la información de todo lo que se hace en el Estado”²⁴. Llama (o no) la atención, sin embargo, que el discurso de la transparencia no se corresponda con algunas decisiones tomadas por la administración macrista. Por caso, durante mayo de 2016, por decreto y sin explicaciones públicas, el Presidente eliminó el régimen que obligaba a darle transparencia al manejo de fondos de la siempre cuestionada Agencia Federal de Inteligencia (AFI), ex Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE). A través del Decreto 656, se derogó buena parte del Decreto 1311/15 que habilitaba el acceso público a la información sobre el uso de los fondos de la AFI, con

22 Fuente: <http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/684-3-frevictoi.pdf>. Consulta: junio de 2016.

23 Fuente: <http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>. Consulta: junio de 2016.

24 Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/1887257-mauricio-macri-envio-un-proyecto-de-ley-de-acceso-a-la-informacional-congreso-para-traer-transparencia-al-estado>. Consulta: junio de 2016.

excepción de los recursos destinados a tareas específicas de inteligencia²⁵.

Tiene razón John Ackerman cuando observa que el acceso a la información pública desarticulado de estrategias complementarias puede conducir a una paradoja siempre amenazante para la democracia: la creación de una mayor opacidad gubernamental (2008: 12). La "transparencia" suele ser utilizada como un "caballito de batalla" en tiempos electorales para acomodarse a los resultados que revelan ciertas encuestas. El único efecto que parece buscarse con su apelación es el mero maquillaje del discurso político de campaña. Para muestra sólo se necesita un botón.

Conclusiones

Hasta no hace mucho tiempo, el acceso a la información pública fue una materia pendiente de la democracia argentina. A lo largo del trabajo hemos visto cuál ha sido el derrotero político e institucional que siguió el tema en nuestro país. Buena parte de los avances que se han logrado sobre él son producto del trabajo intenso que realizaron las OSC. Pues ha sido relevante el papel que jugaron no sólo en el momento en que participaron activamente en el proceso de elaboración de normas en busca de un proyecto de acceso a la información pública, sino además en el gran protagonismo que tuvieron una vez que los proyectos lograron ser debatidos en el Congreso. Tal protagonismo y persistente tarea se tradujo en que tanto el primero como el último que se debatió recogió los principios fundamentales por los que ellas habían bregado. En esta medida, el logro más destacable es que aún con la cierta incapacidad para el diseño de un repertorio sistemático, motivado fundamentalmente por la falta de convergencia de una red temática

específica, las OSC lograron desarrollar una masa crítica de acciones suficientes para llevar a destino sus metas, aunque con poco margen para centrar la atención pública.

Que hayan pasado tantos años desde el primer debate parlamentario hasta nuestros días, evidencia la falta de acuerdos para tratar el tema. A los partidos políticos representados en el Congreso les costó hacerle frente al acceso a la información pública. Aún cuando el kirchnerismo, a quien siempre se le endilgó la poca predisposición para legislar sobre la materia, perdió la mayoría parlamentaria, los partidos opositores no estuvieron a la altura de las circunstancias cuando la coyuntura demandaba su opinión favorable al tema.

Responsabilizar a la prensa de referencia por la no sanción de una ley parece exagerado. Es cierto que un acompañamiento sistemático de las acciones de las OSC en pos de este derecho hubiese ayudado a amplificar no sólo el conocimiento del acceso a la información pública, sino también el debate en torno a él. En rigor, las OSC no pudieron tejer alianzas estratégicas duraderas con esta prensa que no activó un proceso de tematización. Tal situación abona la idea de que las demandas sociales de *accountability* legal ejercen presiones fuertes sobre el sistema político sólo si existe una cobertura periodística significativa.

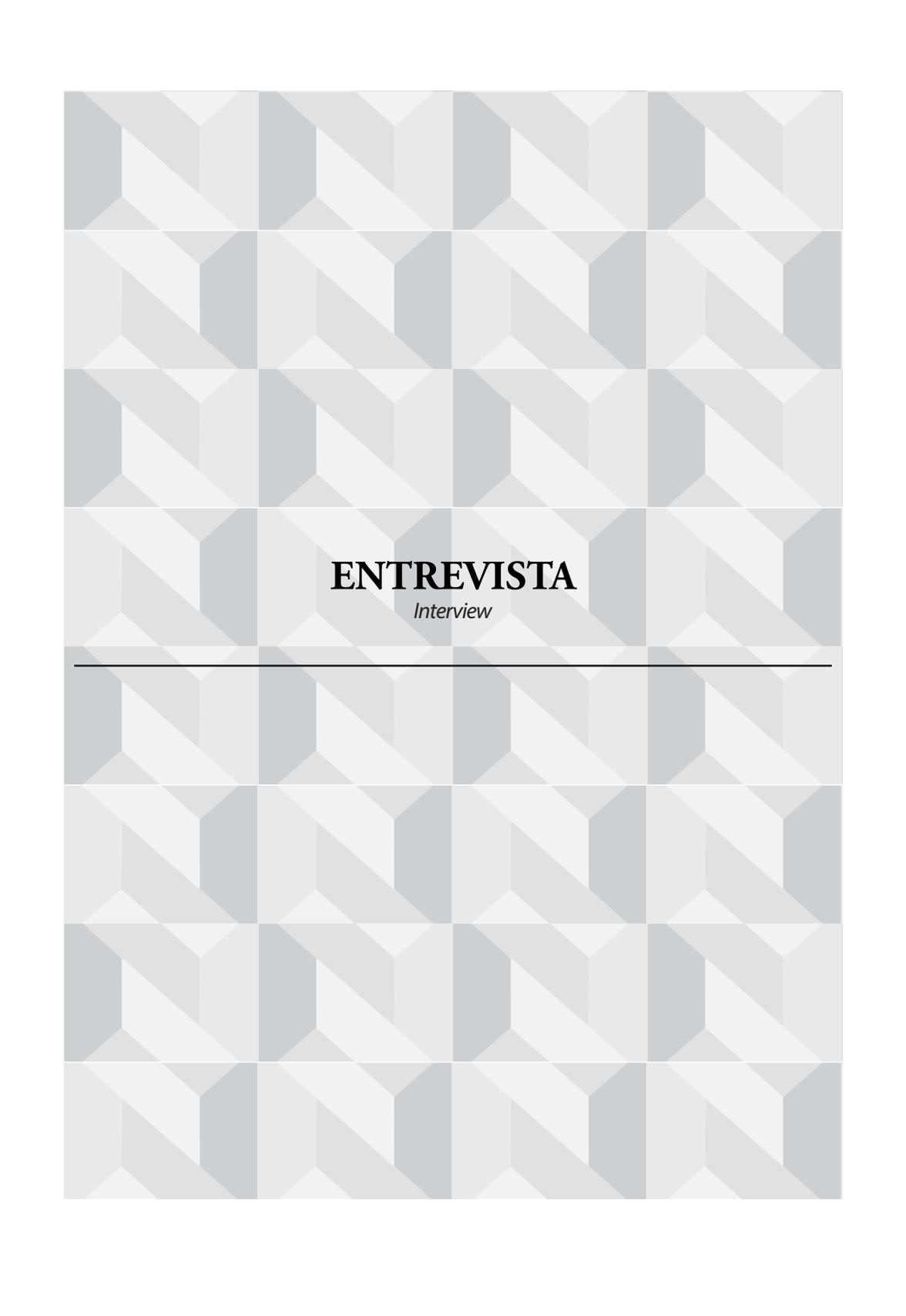
Después de la sanción de la ley, le toca al sistema político y a las OSC preocupadas por el tema aunar esfuerzos para que el derecho se haga finalmente conocido y no se encapsule en grupos de usuarios. El desafío será enorme: una gran parte de la ciudadanía desconoce las bondades del acceso a la información pública. Por lo tanto, la institucionalidad que active la ley deberá ser lo suficientemente sólida como para desplegar todos los mecanismos y dinámicas que estén a su alcance para promocionar al derecho que tantos años esquivó a la democracia argentina.

25 Fuente: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormativa/1112333/null>.
Consulta: junio de 2016.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (Comp.). (2009). *Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). *El acceso a la información como derecho*. En *Igualdad, Libertad de Expresión e Interés Público*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Ackerman, J. (Coord.). (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI/UNAM/CIDE.
- Acosta, M. (2015). *El acceso a la información pública en Argentina y México. Un análisis desde la perspectiva de la accountability social*. Tesis de doctorado no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.
- ADC (2014). *El acceso a la información y las instancias de control y apelación en Argentina*. En *Saber más VI. Informe regional sobre acceso a la información pública y las instancias de control y apelación*. En línea: <http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/Saber-M%C3%A1s-VI-FINAL-SR.pdf>
- Basterra, M. (2006). *El derecho fundamental de acceso a la información pública*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Basterra, M. (2010). El derecho de acceso a la información pública. Análisis del proyecto de Ley Federal. *Disertación en la sesión pública del Instituto de Política Constitucional*. En línea: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/01%20Basterra.pdf>.
- Bellver, A. (2015). *Algunas reflexiones sobre el acceso a la información pública desde una perspectiva global*. En *Memorias del Seminario Internacional de Acceso a la información pública 2012*. En línea: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/218137/1133905/file/Memorias%20del%20Seminario%20Internacional%20sobre%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%ABlica.pdf>
- Beragli, N., Raigorodosky, N. y Gómez, N. (2003). Acceso a la información pública en la República Argentina. *Probidad*, 23, 1-24. En línea: <http://www.anticorruccion.gov.ar/documentos/acceso%20info%20rep%20argentina.pdf>
- Blaustein, E. (2013). *Años de rabia. El periodismo, los medios y las batallas del kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Campolongo, C., Acosta, M. y Origone, P. (2009). *Retenciones y protestas contadas en dos. Un análisis de las columnas de opinión de Eduardo van der Kooy y Joaquín Morales Solá*. Buenos Aires: Instituto de Altos Estudios Juan Perón.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014). *Derecho a la verdad en América*. En línea: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>
- Crespo, J. A., y Guerrero Pozas, G. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil: Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- Ferreira, L. (2013). Acceso a la información: hacia la democratización de la administración pública. *Lecciones y Ensayos*, 91, 117-134.
- Kirchner, N. y Di Tella, T. (2003). *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*. Buenos Aires: Galerna.
- Loreti, D. (1995). *El Derecho a la información: relación entre medios, público y periodistas*. Buenos Aires: Paidós.
- Maravall, J. M. (1999). *Accountability and Manipulation. Democracy, accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oyhanarte, M. y Mora Kantor (2015). *El derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Un análisis de su situación normativa y su efectividad*. En *Corrupción y Transparencia*.

- Informe 2014* (pp. 253-280). Buenos Aires: Poder Ciudadano/Eudeba.
- Peruzzoti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Rinesi, E. y Vommaro, G. (2007). *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- Saba, R. (2002). *El movimiento de derechos humanos, las organizaciones de participación ciudadana y el proceso de construcción de la sociedad civil y el Estado de derecho en Argentina*. En A. Panfichi, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (pp. 147-176). México: FCE.
- Saba, R. (2015). *El control de la corrupción y la necesidad de una ley sobre acceso a la información pública*. En *Memorias del Seminario Internacional sobre acceso a la información pública* (pp. 100-106). Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. México: IFAI.



ENTREVISTA

Interview



Entrevista a Guillermo Schweinheim

Interview with Guillermo Schweinheim

Director Ejecutivo de la Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad Nacional de General San Martín. Ex Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública entre 2006 y 2015. Ha sido Coordinador del Gabinete de Modernización y Reforma del Estado (2002-2003), Auditor General de la Dirección de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires (2000-2002), Vocal del Directorio del INAP (1999) y Jefe de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública (1998). Fue Representante de la República Argentina en la I y II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (1998-99) y Representante Alterno de la República Argentina en el Consejo Directivo del CLAD (1998-99) y (2002-2003). Integró el Consejo de Expertos en Gestión Pública de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina (2008-2015).

“Cuando yo digo “recentralización”, se implican dos aspectos: en el primer aspecto, el Estado Nacional, especialmente vía impuesto a las exportaciones vinculado al *boom* de los *commodities*, empieza a adquirir una capacidad financiera que no tenía en la década del '90 (...). El segundo aspecto: la recentralización tiene que ver con asumir algunas políticas públicas que tenían que ver con atender a los sectores más postergados.”

Por Maximiliano Rey*

Fecha de Recepción: 05 de agosto de 2016.
Fecha de Aceptación: 22 de agosto de 2016.

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Adjunto Regular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Profesor Titular Regular en UNPAZ. Fue consultor en organismos públicos, becario doctoral del CONICET y publicó artículos en libros y revistas científicas nacionales e internacionales. Correo electrónico: maxirey@hotmail.com

Maximiliano Rey: -Para comenzar, ¿cuáles te parecen que son los principales países que están atravesando una transformación y una modernización estatal, es decir, cuáles son los quiebres y las continuidades que presentan entre 2015 y este año?

Guillermo Schweinheim: -Comenzaría por decir que yo no haría un corte planteando como "el 2015 es un quiebre". Primero porque históricamente las cosas no suceden de ese modo, por los menos desde el punto de vista de las investigaciones históricas. En todo caso las fechas son momentos donde uno puede establecer como grandes hechos públicos, pero al final del camino, lo que importa ver son continuidades y rupturas en los últimos 25 años. Porque en verdad, a mí me parece, que hay efectivamente una gran ruptura allá por el año 2001-2002, particularmente en Sudamérica, pero esas rupturas no fueron tan profundas como los actores que las protagonizaban planteaban que efectivamente eran. Estoy hablando de la dimensión puramente administrativa del Estado, aunque incluyo lo administrativo no solamente en la administración central, sino en lo que tiene que ver con los grandes organismos descentralizados: las agencias, las empresas públicas, etc. Desde el inicio del año 2000 uno puede observar un conjunto de países latinoamericanos, entre los cuales incluiría a México, el Caribe, Centroamérica, Colombia, Perú, Chile (parcialmente), Uruguay (Uruguay es un caso muy atípico), donde el sentido de la construcción del aparato administrativo estuvo muy ligado a las reformas orientadas por el mercado de los años '90 y a la implantación de lo que primero se llamó: "la Nueva Gerencia Pública" y posteriormente cambió de nombre para ganar más legitimidad, de la mano particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "la Gestión por Resultados", "la gestión para los resultados del desarrollo", etc., donde lo que uno puede ver es una tendencia más o menos replicada a consolidar sistemas de planeamien-

to, formulación de indicadores de seguimiento de las políticas públicas, establecimiento de algún tipo de modelo de monitoreo de evaluación, a veces con tableros de comando gerencial, a veces que incluían más indicadores de cumplimiento de políticas públicas. En toda esta región, salvo Chile, reformas más o menos replicadas, particularmente a partir del éxito del caso argentino de reformas de administración financieras y la constitución de los sistemas integrados de administración financiera. La Argentina no es el origen de los sistemas de administración financiera, el origen es Ecuador en los '70, Bolivia a fines de los '80, pero donde efectivamente se mostró que el sistema podía funcionar integradamente por un sistema informático sobre la base de principios del "devengado" fue la Argentina. Y por esto, la Argentina se convirtió en la gran innovadora de ese momento de la mano de Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón. Luego, los bancos se lo apropiaron y lo difunden por toda América Latina, aunque debo decir que los colegas argentinos fueron los grandes implantadores de esto en la mayor parte de América Latina, de México hasta Colombia, Perú, República Dominicana, Nicaragua, Cuba, aún países que venían de experiencias de carácter revolucionario. Un fuerte acento en la utilización de marcos lógicos para la formulación de programas, una tendencia a la implantación de algún tipo de sistemas de garantía de calidad en el sector público, hubo un fuerte acento en que efectivamente los utilice el Estado nacional pero también los subnacionales. No obstante, hay que resaltar que la mayor parte de América Latina es unitaria, por lo tanto, para ellos sí tiene sentido que el Estado Nacional, salvo en México, Brasil y la Argentina, tenía que prestar servicios al ciudadano y la gestión pública tenía que hacer esto, por cierto, en un contexto donde las concesiones o privatizaciones de las mismas empresas públicas de la época desarrollista y la apertura especialmente en materia de obra pública, a la asociación público-privada

en el desarrollo de la infraestructura pública, se mantuvo como una pauta que uno puede decir: “bueno, esto formaba parte del caso argentino o incluso del boliviano, del brasileño en los años ‘90, y del chileno, y continuó”. Ahí no hay o pareciera no haber una ruptura. Y hay una gran continuidad en todos esos países de América Latina con este modelo de gran participación de empresas privadas en la prestación de servicios públicos o asociación con el Estado, y el Estado como administrador de un presupuesto ordenado por resultados, etc. Pero debo decir también que si uno recorre toda América Latina, y ahora digo América Latina, y no solamente esta zona que se la suele llamar “del Pacífico”, que como acabo de señalar es también Centroamérica y el Caribe, también hay un fuerte incremento del gasto social, esto es algo que habitualmente no se dice, si uno recorre los presupuestos públicos latinoamericanos el grueso de los presupuestos públicos es gasto social. Bueno, muchos podrán decir: “porque finalmente, como el mercado no resuelve los problemas de pobreza...”. Pero no es solamente esto, por los sistemas de pensiones públicas, porque salvo el caso chileno que es el notoriamente privado, se lleva siempre una porción muy importante de los presupuestos públicos. Hubo un aumento enorme del gasto social, del gasto educativo, toda América Latina ha tenido un enorme crecimiento del gasto educativo en los años ‘90 y ha continuado hasta el presente, algunos países más atrasados que otros, con lo cual uno puede decir: “bueno, efectivamente hubo políticas...”. Pero esto también tiene que ver con el neo-institucionalismo: que el Estado se dedique a educación, salud, seguridad, etc. Pero cuando digo que también ahí uno puede ver una ruptura, ya no tanto en Centroamérica y el Caribe, a ellos también les tocó parcialmente, pero sí muy notoriamente en Colombia, Perú y Chile, que forman parte de este grupo. El *boom* de los *commodities* de la década del 2000, incrementó notoriamente la mejora fiscal de estos Esta-

dos, por lo tanto, uno puede observar muchas de las políticas neouniversales que se han inaugurado en América Latina: las transferencias dinerarias a sectores sin ingresos (obviamente con las condiciones de mandar a los chicos a los hospitales, a las escuelas, etc); el reparto masivo de computadoras, dependiendo del caso en primaria, secundario; la ampliación de cobertura de los sistemas jubilaciones; la expansión de la infraestructura social. La verdad, aún los países que uno podría decir que siguieron en la onda orientada al mercado (Colombia y Perú son para mí los casos más notorios. Chile siempre mantuvo una continuidad) éstas cuestiones también fueron muy grandes. Por lo tanto, uno podría decir que apartir del 2000 hay una ruptura, porque aparecen países como Brasil, la Argentina, o eventualmente quizás Uruguay, parcialmente, o Bolivia, Ecuador o Nicaragua, para nombrar los más notorios, pero la verdad que las políticas neouniversales se dieron en toda Sudamérica particularmente, y esto tiene que ver con una mejora muy notoria de las finanzas públicas como consecuencia del aumento de la actividad económica, impuesto a las exportaciones, básicamente en minería, petróleo y soja, aunque no solamente éstos. Vale decir que sea que ahí uno dice parece haber una continuidad del lado del Pacífico, de Centroamérica y del Caribe. Sin embargo la política social se expandió de una manera absolutamente notoria como pasó también en la Argentina o en Brasil. Entonces, ¿qué tanta continuidad y qué tanta ruptura hay en ese caso? Al revés. Uno podría decir que en Sudamérica todo este conjunto de países que acabo de nombrar, la Argentina a partir del 2003, 2005, Brasil a partir del gobierno de Inácio “Lula” Da Silva, el caso de los gobiernos de Evo Morales en Bolivia o de Correa en Ecuador, de Chávez en Venezuela, decimos, ahí hubo un cambio. Porque efectivamente hay una recentralización, esto es un caso muy notorio. Todo aquello que había sido pasado a la sociedad civil, al mercado, a

los gobiernos subnacionales, etc., en parte quedó, como puede ser el caso brasileño, pero en el caso argentino claramente hay una recentralización; en el caso boliviano, a pesar de que las autonomías, paradójicamente iniciadas por Sánchez de Lozada, de los municipios indígenas en los años '90, continuaron y se profundizaron, el aparato público central de La Paz se fortaleció enormemente con el gobierno de Morales. Lo mismo pasa en el caso ecuatoriano: era una administración pública totalmente desguazada y claramente lo que ha hecho Correa es fortalecer la administración pública centralizada en Quito. Lo mismo se puede decir del propio caso venezolano, que yo lo dejaría como un tema aparte. Es decir, ahí parecería haber una ruptura importante, incluso con procesos muy importantes de renacionalización de empresas que habían sido privatizadas en los '90, y de marcha atrás con respecto a los marcos regulatorios de esos procesos de privatización, con distintos modelos: renacionalización pura, o en el caso argentino renacionalización de sociedades anónimas, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), por ejemplo, o Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), donde el paquete accionario pasó totalmente al Estado. Sin embargo, AySA sigue prestando servicios de acuerdo al contrato de concesión hecho en los años '90. Es decir, el caso argentino tiene un híbrido enorme en cuanto a este tema. Entonces, uno puede decir: ¿Esto por qué pasó? Pasó por razones ideológicas, sí. Pasó por razones ideológicas, pero también por el *boom* de las *commodities*: el precio del petróleo en el caso venezolano, el tema de la soja en el caso argentino y brasileño, Uruguay, Paraguay, no sólo por el tema de la soja sino por el tema de la forestación y la pasta de papel, etc., o de la minería claramente en Ecuador y la soja en Bolivia. Entonces, sí hay una ruptura, sin embargo, los sistemas de administración financiera continuaron, en el caso de la Argentina funcionan tal cual, mejorados incluso con respecto a los años '90; la utilización

de indicadores para el seguimiento de la gestión pública continuó funcionando, Brasil es un caso muy notorio de la utilización de esto, no está el fanatismo por la Gestión por Resultados, pero incluso hay indicadores de seguimiento. La utilización de marcos lógicos y la planificación estratégica para la formulación de las políticas públicas, la continuidad de los sistemas de garantías de calidad, cartas de compromiso con el ciudadano. En consecuencia, uno ve que muchos de los instrumentos de los años '90 continuaron quizás sin el impulso dado por los gobernantes pero como patrón del ejercicio de la acción gubernamental y administrativa. En otras palabras, que hubo mucha crítica a las reformas administrativas de los '90, sin embargo, mucho del patrón organizacional y de enfoque continuó. Por ejemplo, en materia de gobierno electrónico, todos los países aumentaron sus capacidades. Es más, muchas de las políticas sociales neouniversales que se hicieron, de repartos de subsidios a las personas sin ingreso, ciudadanos indigentes o pobres, solamente pudieron ser hechas con el grado de exactitud con que se hicieron por la enorme disponibilidad de datos sobre los ciudadanos, las reformas a los sistemas de identificación de personas o los sistemas migratorios. Esas capacidades, en el caso argentino claramente, fueron la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), se lograron sobre las bases de las capacidades institucionales desarrolladas en los años '90 e incrementadas durante la década del 2000, ahora con una orientación menos focalizada y más neouniversal que le permite justamente la posibilidad de administrar grandes bases de datos. Por lo tanto, pareciera haber una enorme ruptura, sin embargo, yo debiera decir, que también hay continuidades. En el caso empresarial, ha habido renacionalizaciones, como YPF. Pero, ¿no es una sociedad anónima en el caso argentino? Sí, lo es. No lo tengo claro en el caso boliviano. *Petrobras* es

una sociedad anónima que cotiza en bolsa, en la bolsa de Nueva York. Por lo tanto, pareciera haber habido grandes rupturas en este bloque, sin embargo, también hay profundas continuidades. O por ejemplo, el caso ecuatoriano. Correa armó un equipo tecnocrático fantástico orientado por marcos lógicos, modelos de gestión, también por resultados, para llevar efectivamente a cabo la reforma de administración financiera, y sistemas de inversión públicas. Probablemente, es el gobierno que más dotó de capacidad tecnocrática, en el buen sentido de la palabra, al gobierno ecuatoriano que estaba virtualmente desguazado.

M. R.: -Basándome en tu argumentación, se podría decir simplídicamente que ha habido algunos cambios de políticas en función de que hay ciertas condiciones que tienen que ver con la fiscalidad abundante por los commodities. Puede agregarse con mayor o menor énfasis el cambio ideológico, y se podría decir entonces, que hay un cambio de política. Ahora, en la cuestión de cómo se gestiona, pareciera haber menos cambios, pareciera una continuidad de ciertas herramientas. La pregunta entonces es más filosófica. Uno podría preguntarse: ¿hay ciertas herramientas que son neutras que funcionan tanto para un modelo político como para otro? O por el contrario, hay casos de herramientas para un sólo modelo (pienso en la creación de cuasi mercados, más neoliberal). Puntualmente me extraña el caso de Cuba, ¿contás con más datos al respecto?

G. S.: -No. El dato más importante en relación a Cuba es, yo diría, la implantación de un modelo de administración financiera parecido al que se aplica en América Latina a partir del modelo argentino, y no tengo muchos más datos que este. Pero me parece sí significativo porque esto finalmente conlleva otros instrumentos asociados. Por supuesto que los diseñadores de grandes sistemas administrativos o sistemas tecnológico-administrativos aspiran a que los instrumentos que generen puedan ser de utilidad para cualquier orientación de políticas públicas. Y esto en parte puede ser cierto, pero en parte no. Por ejemplo, lo que vos de-

cís, la utilización de cuasi mercados. Bueno, esto no. Esto claramente es un modelo que uno no ha visto del lado del Atlántico, pero es falaz porque Ecuador está en el Pacífico, pero la utilización de cuasi mercados claramente uno observa que en el caso brasilero, argentino, uruguayo y demás, dejó de ser tenido. Uruguay es un caso aparte porque ellos no han modernizado mucho su administración pública en ningún aspecto: ni del lado de la gestión por resultados, es todavía una antigua administración burocrática de la etapa de los '50 y de los '60 sin grandes cambios notorios. Siempre hay que tener en cuenta la naturaleza del país. Bueno, yo no diría que son inocuos. Porque la manera de gestionar implica la manera de asignar recursos, pero también la manera de ejercer el liderazgo y la toma de decisiones. Este límite entre lo administrativo y la decisión política siempre es una frontera gris que se desborda. Demos un ejemplo: en el caso argentino hubo un enorme despliegue de obras públicas desde el año 2004 en adelante. Hay un enorme debate en este momento en la Argentina: qué estuvo bien, qué no, si hay sobre-precios, si no hay sobre-precios. Pero lo cierto es que ese despliegue de la obra pública dejó de tener en cuenta un instrumento que existía, en los años '90, y no se pudo aplicar por falta de capacidad fiscal, en los 2000 se podría haber aplicado, pero que no hubo ninguna vocación de hacerlo, que es el sistema de inversión pública. Es decir, que vos tengas proyectos de inversión perfectamente formulados donde evalúes las relaciones costo-beneficio, costo-eficacia, la tasa de retorno de la inversión en términos de desarrollo, y luego selecciones los proyectos que están costeados en función de prioridades. Esa es la lógica de los sistemas de inversión pública. En el caso argentino como la ley de inversión pública de alguna manera obliga a los gobernantes a hacerlo, en general lo que uno veía es que era un *ex post facto*, es decir, el sistema de inversión pública era cargado posteriormente a la

decisión política sin ningún tipo de evaluación sobre el retorno social o económico que esa inversión pública debía tener. O muchas veces se daba, y se lo *bypasseaba* totalmente sobre la base de modelos de transferencias a provincias que, como presupuestariamente son otra partida presupuestaria, evitaba que pasara por el sistema de inversión pública: provincias, estructura universitaria, etc. Esto está asociado a un modelo de ejercicio de la política, de alto nivel de concentración del poder en el nivel del liderazgo presidencial, de alto decisionismo, de cálculo en función del juego de las fuerzas políticas o de los apoyos electorales o en la orientación de la opinión pública, etc. Entonces, efectivamente, hay algunos instrumentos administrativos y de gestión que frente a políticas nacional-populares o neopopulistas, o como las queramos llamar, son como un freno al decisionismo porque te obligan al supuesto análisis racional previo. No todo instrumento puede servir. Ahora, para mí, los casos más notorios son los sistemas de administración financiera: no sólo no se han tocado, el movimiento indigenista que llevó particularmente a la construcción del MAS en Bolivia y a la alianza que lo lleva a Evo Morales al gobierno, calificaba la Ley de Administración Financiera boliviana como una de las leyes malditas de la época de Sánchez Losada. Pues la Ley de Administración Financiera boliviana está allí "vivita y coleando", y el sistema funciona tal cual lo dejaron los gobiernos previos a Morales, y a Morales nunca se le ocurrió efectivamente tocar la Ley de administración financiera, porque hoy rige la necesidad de contar con información financiera en tiempo real. Ahora, que se exploten todos los instrumentos, eso es otra cuestión. Por ejemplo, su vinculación con la inversión pública. Es distinto. También depende mucho de los estilos presidenciales, porque como Correa finalmente es un economista formado en los Estados Unidos también él tenía una orientación particular sobre el uso de estos

instrumentos de gestión. Tiene que ver mucho con los estilos presidenciales. Uno podría decir lo mismo en el caso de la transición que va de Fernando Henrique Cardoso a "Lula", porque finalmente Fernando Henrique lo que es todo su equipo, grandes intelectuales, como puede ser Bresser Pereira como su Ministro de Administración Pública, etc. Y por cierto dispuestos a la utilización de instrumentos de gestión. "Lula" no es que los destruyó, en todo caso los dejó como estaban, no hubo avances. También hay un punto que me parece significativo, que tiene que ver con las reformas del servicio civil. Es decir, si tiene que haber o no un sistema de servicio civil relativamente independiente de la política. Y uno podría decir, los gobiernos del Atlántico, claramente no hicieron pasos importantes para que esto sucediera. En el caso de Brasil eso se frenó, que tiene una larga tradición desde los '30, desde Getúlio Vargas y que tuvo modificaciones en la época de Bresser Pereira y Cardoso. Y con el PT se deterioró. Uno lo tiene que entender: cuadros que habían estado afuera del gobierno, esta idea de que hubiera posiciones en los altos cargos de la administración, ocupados por la carrera administrativa, suponía un freno a cuadros políticos, intelectuales y técnicos que habían estado años, o nunca, o hacía muchos años, fuera del gobierno. Y ahí hubo como un freno. Sin embargo, hay núcleos todavía muy significativos de la administración brasileña, porque es una tradición muy vieja donde rendís examen para entrar a un cargo y te mantenés en el mismo, y si querés pasar de un organismo a otro tenés que rendir examen para entrar. Pero es cierto que hubo un avance de las designaciones más de confianza en el caso brasileño, que tiene una larga tradición a diferencia del resto de América Latina. Ahora uno diría, si esto es así, uno podría esperar que no haya habido muchos avances en la construcción de un servicio civil independiente en la Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela. Sin embargo, tampoco los ha habido de ma-

nera significativa ni en Perú, ni en Colombia, ni en Centroamérica. En el caso de Perú está este Programa de Formación Directiva, un poco al estilo de los "AG" argentinos, de los Administradores Gubernamentales de los '80, pero que ni siquiera forman parte después de un cuerpo, donde después los directores del Programa tienen muchas dificultades para ubicar a los egresados en algún puesto de la administración, muchos se terminan yendo a la empresa privada a trabajar como gerentes. En el caso chileno uno veía con esperanza este modelo de la alta dirección pública chilena, seleccionada por concursos durante la época de la Concertación, con la alianza de derecha sentada en el consejo de la función pública. Uno suponía que ahí iba a haber continuidad y después llegó Piñera y echó a todos los que estaban asignados de la época de Bachelet, y volvió Bachelet y echó a todos los que estaban de la época de Piñera. Es decir, ni siquiera en aquellos lugares donde supuestamente se habían dado pasos hacia la existencia de un servicio civil de carrera, hubo verdaderos avances. En realidad, el único lugar sigue siendo Brasil porque tiene una tradición de ochenta años.

M. R.: -Pareciera que la cuestión "Administración Pública" o "construcción de capacidades de Administración Pública" no constituye un ítem alto en la agenda en ninguna experiencia de América Latina en los últimos 15 años. ¿Tenés alguna explicación política al respecto?

G. S.: -Sí, para mí está muy claro... En primer lugar, porque estamos viviendo el período más largo de continuidad democrática en América Latina. Desde los '80, el proceso de modernización latinoamericano por fortuna ha continuado. Ha habido golpes: Honduras, Paraguay, pero ha continuado. O los intentos de golpes contra Chávez o contra Correa. Pero a pesar de eso, esos intentos fracasaron. ¿Por qué digo esto? Porque cuanto más avanzamos en la importancia del funcionamiento de la democracia, de la opinión pública, de todos los partidos, de todos los medios de co-

municación, etc., la verdad es que a la gente mucho no le interesan las reformas administrativas, no forman parte de ningún discurso electoral importante. Por supuesto cada tanto aparecen escándalos, problemas de corrupción o de nombramiento masivo de personal partidario. Hay como olas donde estos temas aparecen en la agenda pública, pero en general, el establecimiento de modelos de organización y gestión no es algo de agenda. En los años '90 hubo momentos donde esto podía aparecer como algo de agenda, pero la verdad es que lo más importante era si había privatizaciones o no, si se cambiaba el modelo jubilatorio o no; pero no las reformas del modelo de gestión. Claramente nunca fueron un tema de agenda, y cuanto más avanza la democracia, menos aun. Tema de agenda es hacer nombramientos en el último semestre de gobierno. Los que vienen, prometen que no lo van a hacer más y, sin embargo, lo hacen con otras lógicas, con otras justificaciones, etc. Pero la verdad es que nada de eso ha cambiado. Independientemente de que no haya sido un tema de agenda pública, tampoco ha sido un tema de agenda de los gobiernos de manera significativa. Eso no significa que las reformas no hayan continuado. Todas estas reformas vinculadas a las reformas de los sistemas de planificación, administración financiera, programación, inversión pública, utilización de indicadores de gestión para seguimiento, etc. Sin decir que es el punto central de los gobiernos, porque el punto central de los gobiernos es la ampliación de los servicios educativos, de salud, económico, infraestructura, etc., ha continuado en países como Perú, como Colombia, muy lentamente en México. Pero hay casos notorios donde los procesos de cambio, o por lo menos legales, han sido bastante importantes. República Dominicana, por ejemplo, que ha sido el gran refugio de los consultores argentinos durante la última década. Incluso como formando parte de las metas presidenciales y de la estrategia nacional de desarrollo. Y en algún momento

aparece, pero no avanza. Por ejemplo en Uruguay. En un momento dado en el gobierno de Mujica, se dijo: "Vamos a ir a la gestión por resultados, a la reforma del servicio civil". Finalmente no pasó nada. No me lo imagino a Tabaré focalizándose en eso. Lo cual muestra que este tema de las continuidades y rupturas hay que mirarlo con muchas pinzas, porque la verdad es que el patrón de tecnología de gestión implantado en los años '90 diría que sigue siendo el patrón básico. Incluso la idea del gobierno electrónico, aún en el caso argentino, en el gobierno de Mauricio Macri, el expediente electrónico, etc. sienta sus bases a fines de los '90 y al principio del 2000, y es el que ha permitido administrar bases de datos para políticas sociales neouniversales. Entonces, hay que tomarlo con pinzas. Yo diría que la gran novedad es la reedición del Estado empresarial. Eso sí es una gran novedad. O la construcción de agencias de distintos tipos. Por ejemplo, tomemos un caso que pareciera estar en las antípodas. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires creó la "Agencia de tecnología de información". ¿Para qué? Para desarrollar sistemas aplicativos para los distintos ministerios del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Mucha de la experiencia desarrollada en la Ciudad de Buenos Aires ahora la intentan trasladar a la nación. Que no era la función de la ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de la Información) que simplemente formulaba estándares o intervenía en los controles de compra de tecnología. Ahora no. La idea es que el Estado tiene que tener capacidad propia para el desarrollo de sistemas aplicativos con equipos de programadores en función de las necesidades de las distintas áreas del gobierno de desarrollo en el sistema. No necesariamente comprándolo en el mercado, lo cual es muy paradójico porque supuestamente el gobierno del PRO es un gobierno liberal. Por supuesto que también hay compras en el mercado. Por ejemplo, el voto electrónico fue una llave en mano en la Ciudad, pero ahora parece que se

va diseñar con programadores propios. Pero de todas maneras, hay que tener mucho cuidado. Sí me parece que el tema de la reedición del Estado empresario, aún en gobiernos que aparecen como liberales, o la construcción de grandes agencias públicas de intervención, aún en gobiernos que aparecen como liberales, es la gran novedad con respecto a los '90 donde hubo un Estado muy mínimo claramente. Y esto sí es una novedad. Y debo confesar que los que nos dedicamos a este tema, y ésta es una demanda a mí mismo y a todos los colegas, no sabemos nada de empresas públicas. Siempre nos la pasamos hablando del Estado, la relación social del Estado con la sociedad, de la administración central, si ésta se expande o no se expande. Y ha habido un proceso enorme de expansión en toda América Latina de empresas públicas, agencias, etc., sobre las cuales, salvo casos muy notorios, por ejemplo el caso argentino AFIP-ANSES, que han sido muy estudiados, nadie se dedica a estudiar lo que pasa en esta temática. Es decir, "Bien, cambió la relación: Aerolíneas Argentinas es del Estado". Ahora, todo lo que discutimos acerca de si Aerolíneas Argentina está bien o mal gestionada no sabemos nada, es toda pura opinión.

M. R.: -Retomo el tema de la agencialización. Incluso en gobiernos nacionales-populares o gobiernos que tienen un liderazgo más marcado han generado agencias. Las agencias, en su diseño original, no compacta al gobierno, sino que genera una estructura por fuera del aparato de los ministerios. Uno pensaría la lógica de un gobierno con liderazgo fuerte es generar gabinetes más compactos. La agencia lo que hace es fragmentar. ¿A priori sería contradictoria esta creación de agencias en gobiernos de este tipo?

G. S.: -Bueno, esa es otra continuidad. Vayamos por partes. Hay una continuidad del formato: construimos agencias, grandes agencias independientes, o no tan grandes, pero agencias que tengan capacidad de intervención. Tomemos un caso notorio en la Argentina: la Agencia de Seguridad Vial, por

ejemplo, que no es muy grande y que aparece frente al problema de los accidentes en las rutas. Esto es muy noventista, claramente. Y esto se ha replicado, lo cual pareciera demostrar que cuando vos tenés que prestar servicios muy específicos: prestaciones de la seguridad social, recaudaciones impositivas, control de las seguridades de ruta, control de las migraciones, emisión de documentos de identidad, agencias especializadas en las prestación de servicios y muy orientadas a eso, parecieran mucho más capaces de hacerlo que si lo hacés desde la administración central. Lo cual no significa que estos gobiernos, a su vez, no hayan aumentado el volumen de la administración central, especialmente con programas *ad hoc*. En el caso argentino muy notoriamente de vinculación a nivel federal con Ministerios contrapartes o secretarías contrapartes a nivel provincial y municipal. Pero hay variantes de la agencialización. ¿Qué quiero decir con esto? Primero, una cuestión teórica: La agencialización puede ser la construcción de agencias descentralizadas con mucha autonomía, pero también la agencialización puede suponer la construcción de una empresa pública. De hecho, ha habido casos notorios de los '90 que han continuado durante todo el 2000. Por ejemplo, antes estaba la Comisión Nacional de Energía Atómica, se la parte en dos, queda la Comisión de Energía Atómica y se crea la Nucleoeléctrica S.A. para la administración de las centrales nucleares. Entonces, agencializar no es sólo crear agencias del estilo de grandes organismos descentralizados, autárquicos, con mucha economía, sino también una creación de corporaciones empresariales públicas. La renacionalización de empresas cae de alguna manera dentro de esto. Ahora, la teoría de la Nueva Gerencia Pública o de la Gestión por Resultados suponía una *responsabilización* de la agencia, es decir, que la agencia tuviera un plan estratégico y que rindiera cuentas, no sólo ante los organismos de control horizontal: auditorías, tribunal de cuentas, o lo que

fuera, sino también de alguna manera, ante el principal, que en este caso sería el Ministerio. Bueno, eso mucho no se ha dado, con lo cual la teoría de la agencialización propia de fines de los '90 se dejó de lado. Lo que ha quedado es esta idea de construir agencias independientes con capacidad de prestar servicios o de intervenir en algún asunto público. Por otra parte, en muchos casos, la creación de estas agencias o nuevas corporaciones han servido también como un mecanismo de evitar los controles de los organismos de control: tribunales de cuentas, auditorías, etc. Por ejemplo, la renacionalización de YPF contiene un artículo de la Ley que dice que no estará sometido a control de la Auditoría General de la Nación (AGN). Hay una discusión sobre la constitucionalidad de ese artículo de la renacionalización de YPF, pero lo cierto es que así está. La provincia de Córdoba es un típico caso donde todas las agencias creadas durante la época de De la Sota, aunque muchas de ellas han desaparecido, fueron expresamente dejadas afuera del control del Tribunal de Cuentas. Al revés, la Ciudad de Buenos Aires desde la gestión de Mauricio Macri creó muchas agencias, pero ninguna de ellas dejó de estar controlada por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires. Otro caso: Fondos fiduciarios, en el caso argentino no estuvieron bien controlados, pero la AGN lo hizo, se multiplicaron los fondos fiduciarios, un invento de los años '90, y se expandieron de manera absolutamente notoria en los 2000, un instrumento financiero privado utilizado para la administración de fondos públicos. Un supuesto gobierno nacional y popular lo que hace es sacar dinero del presupuesto nacional, mandarlo a una cuenta del Banco de la Nación y se administra mediante un teléfono, por medio de una nota diciendo: "pague esto, pague aquello". Acá el control de la Auditoría General de la Nación se ha ejercido, pero los controles internos que genera el sistema de administración financiera en sí mismo se *bypasaron*, porque el sistema

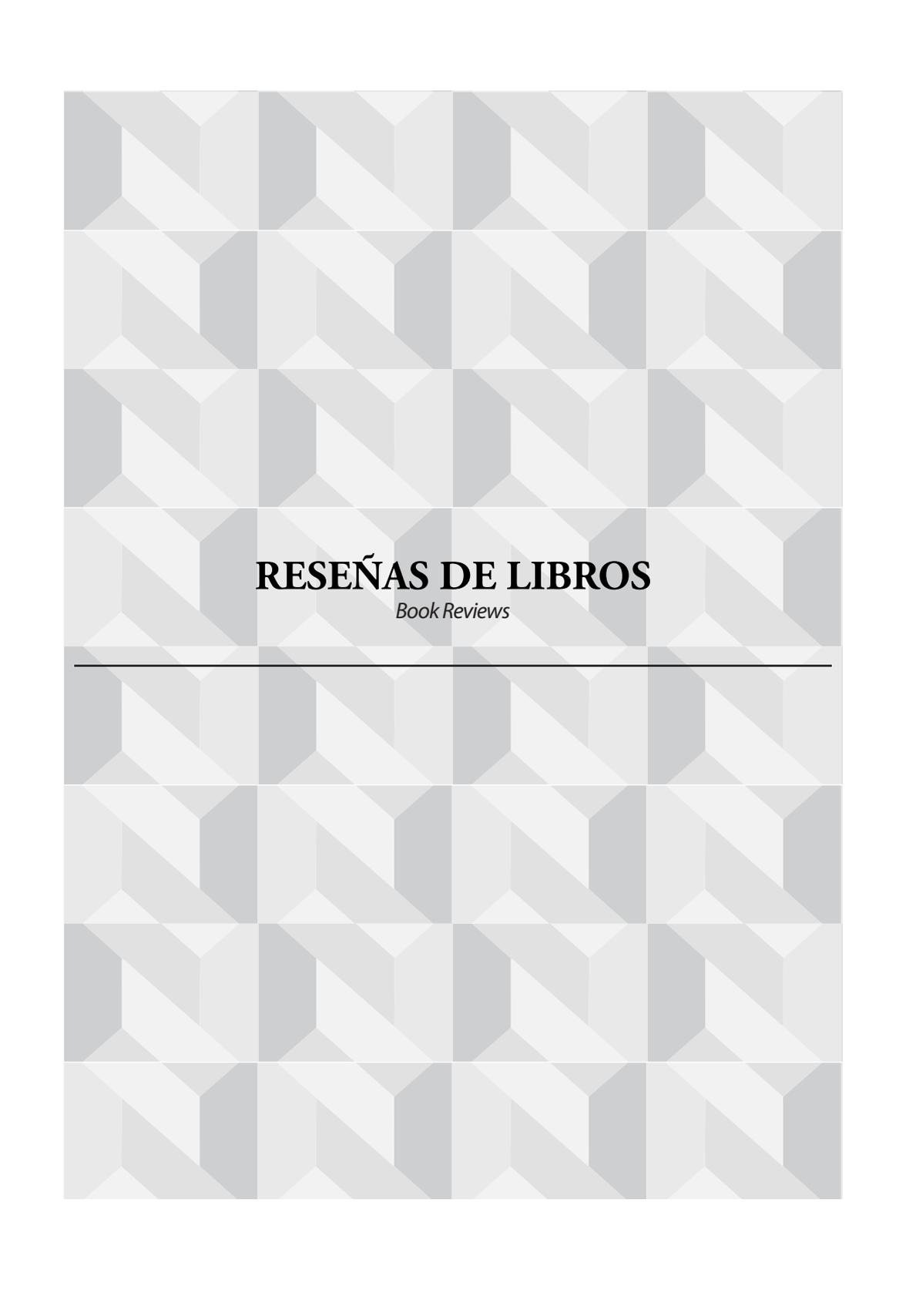
de administración financiera obliga a decir que si pagás es porque tenés una compra previa, o porque tenés una licitación o porque tenés antecedentes. Esto ha sido verificado claramente en la Provincia del Chaco durante la gestión de Jorge Capitanich. Es un ejemplo de cómo se lleva toda la administración al marco lógico con el modelo de Naciones Unidas, del PNUD, con la idea de que se enlace a la reforma de la administración financiera, pero en paralelo a esto, creo que hay como 120 fondos fiduciarios en el gobierno de la provincia de Chaco y lo único que se controla es que el dinero se gira al fondo fiduciario y de ahí se acabó el control. Por lo tanto, efectivamente ha habido una continuidad en la construcción de instrumentos administrativos muy propios de los '90 durante toda la década pasada y con diferentes maneras de entender la agencialización, que en su teoría inicial, pretendía controles verticales y horizontales muy fuertes y que en la práctica se han dejado de lado.

M. R.: -Quisiera hacerle la última pregunta para finalizar esta entrevista. Vos señalás que uno de los aspectos más notorios es la recentralización. Que ahí sí hay un quiebre, comparado con los '90 en que se descentralizó. Con respecto a esto, la literatura de capacidades estatales hacía mención a que una de las falencias de la descentralización era que se pasaban servicios a administraciones públicas provinciales que no tenían capacidades para hacerse cargo de esas funciones. Volviendo a la recentralización, con ésta la Nación se hace cargo de nuevo de algunas cosas, pero no se centraliza formalmente porque la educación, la salud siguen en manos de las provincias. En esta situación en que están los ministerios nacionales y los organismos provinciales en conjunto: ¿Cómo ves las administraciones públicas provinciales en este proceso? ¿Este trabajo en conjunto ha mejorado en algún punto las capacidades provinciales? Pensando sobre todo en México, Brasil y la Argentina, que son estados federales, los demás, vos me dirás. Y centralmente si hay alguna novedad en términos de coordinación, que ahora tal vez es más necesaria justamente por esta nueva lógica.

G. S.: -Cuando yo digo "recentralización", se implican dos aspectos: en el primer aspecto, el Estado Nacional, especialmente vía impuesto a las exportaciones vinculado al *boom* de los *commodities*, empieza a adquirir una capacidad financiera que no tenía en la década del '90. En los países unitarios esto es normal, aunque ha habido presiones para que parte de ese aumento del presupuesto de la recaudación también fuera transferida a los niveles subnacionales, por cualquiera de los mecanismos que tenga de reparto. Y en el caso argentino notoriamente porque muchos de esos impuestos, retenciones o impuestos nuevos se dejaron claramente por fuera de la coparticipación federal. En el caso brasileño, no tengo tan claro su sistema impositivo entonces no quiero hablar de algo que desconozco. Entonces, por un lado, la recentralización tiene que ver con un aumento de la capacidad fiscal del Estado central. El segundo aspecto: la recentralización tiene que ver con asumir algunas políticas públicas que tenían que ver con atender a los sectores más postergados que, insisto, estos se ve en el Atlántico y en el Pacífico: Transferencias dinerarias condicionadas, reparto de computadoras, se ve en todos lados, con mayor o menos profundidad. La Argentina probablemente es el caso más amplio, o Brasil con *Bolsa familia*. En el caso de las computadoras, la Argentina claramente lleva la delantera. Entonces hay políticas sociales que, hasta por razones típicamente de la expansión de la ciudadanía en términos marshallianos, lo hace el Estado Nacional, no lo hace otro. Ahora, qué pasa con la continuidad de las políticas públicas más focalizadas que requieren contrapartes locales para su puesta en práctica, que es algo inaugurado durante la última mitad de los '80 y durante todos los '90. ¿Esto ha generado capacidades a nivel subnacional? Sinceramente, no lo creo. Salvo algunos estados brasileños, porque las prefecturas son distintas, son bastante débiles, los Estados brasileños son muy fuertes en su mayoría, hay algunos que

son modelo, modelo de gestión, como el caso de Minas Gerais, desde los años '60 probablemente, donde ahí los modelos de la época Bresser Pereira han continuado.

M. R.: -Muchas gracias, Guillermo, por tu tiempo. Has sido muy amable.



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

The Transparency Society. Byung-Chul Han.

Stanford University Press, Stanford, 2015.

(1ª Edición, 58 páginas, ISBN: 978-0-8047-9460-2)

Han, Byung-Chul, *The Transparency Society*.

Stanford University Press, Stanford, 2015, 58 pages.

Por Germán Aguirre*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2016.

Fecha de Aceptación: 31 de julio de 2016.

Palabras clave: *Transparencia, Control, Neoliberalismo.*

Keywords: *Transparency, Control, Neoliberalism.*

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Teoría Política y Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Becario UBACyT con sede en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (IIGG-UBA). Correo electrónico: aguirregermanr@gmail.com

«Transparencia» ha devenido un vocablo inescindible de la discusión política. Desde hace años, la demanda de transparencia dejó de constituir una prédica circunscripta a determinadas organizaciones de la sociedad civil, para pasar a formar parte de las expectativas de importantes sectores de la ciudadanía, engrosar la agenda mediática y estar presente a la hora de diseñar políticas públicas. En este sentido, el título del libro de Byung-Chul Han —filósofo de origen surcoreano que desarrolla su vida intelectual en Alemania— no parece proveer novedad alguna. Lo que en realidad constituye un aliciente para el lector es el esfuerzo principal que Han desarrolla en esta obra: mostrar cómo la ideología de la transparencia, usualmente ceñida al perímetro político, ocupa en la actualidad todos los ámbitos de la sociedad y se hace presente en las acciones cotidianas de las personas.

Desde el prefacio, Han subraya que la transparencia ha invadido las diferentes esferas de la vida social. De ella se espera una mejor democracia, más libertad y mayor eficiencia. Para este nuevo dogma, la transparencia crea confianza. No obstante, Han entiende que la transparencia no conduce a una sociedad de la confianza, sino a una del control. Según Han, la transparencia es un «dispositivo neoliberal» (p. viii) y su peligro, como el de toda ideología, consiste en su pretensión de totalidad.

Los fenómenos contemporáneos en los que se hace presente la transparencia se realimentan mutuamente, situación que la propia escritura del texto refleja. En efecto, este ensayo filosófico no tiene la estructura de una exposición sistemática. A pesar de ello, la división en capítulos sirve para marcar diferentes énfasis y modalidades, razón por la cual nos detendremos brevemente en cada uno de ellos.

El primer capítulo, titulado «La sociedad de la positividad», actúa como un acercamiento general a los diferentes modos en que la lógica de la transparencia se exterioriza en la sociedad actual. Según Han, el predominio

público de la idea de transparencia obedece a un cambio de paradigma en el conjunto social; cambio que consiste en el pasaje de una sociedad de la negatividad a una sociedad de la positividad.

La transparencia es lo opuesto de la negatividad, pues impide la aparición de cualquier distinción: actúa como niveladora y homogeneizadora. Su avance se pone de manifiesto bajo diferentes modalidades. El proceso de tecnificación hace operacionales tanto las acciones como el lenguaje y predica su calculabilidad. El tiempo empieza a concebirse como presente eterno y es despojado de toda meta y de toda memoria. Las imágenes pierden dramaturgia y profundidad; devienen pornográficas pues se ponen en contacto inmediato con el ojo. Los objetos caen bajo la lógica equivalencial del dinero. La política, que en tanto acción estratégica necesita de arcanos y de cierta libertad de acción, se conforma ahora con administrar necesidades sociales inmediatas. En suma, la transparencia genera una coacción hacia lo uniforme, y en ello reside su rasgo totalitario.

El segundo capítulo, que lleva por nombre «La sociedad de la exposición», muestra la primacía del imperativo de la exposición en la vida actual. Han, cimentándose en Benjamin, alude al proceso de pérdida del valor cultural de las cosas —el cual aparecía cuando ellas eran difícilmente accesibles o visibles— en favor de la centralización de la visibilidad. En el decir de Han, el «valor de exposición», yendo más allá de la tradicional división entre valor de uso y valor de cambio, constituye el capitalismo consumado. El rostro humano —que para Benjamin constituía el último refugio del valor cultural— ha perdido toda dimensión temporal y semántica, y así ha devenido puro valor de exposición. Para Han, el cuerpo es *explotado* en su *exposición*. Su lógica lleva a una deificación de lo visible y exterior, dejando lo invisible en el olvido.

En el tercer capítulo, denominado «La sociedad de la evidencia», Han defiende las virtudes del *secreto* frente a las exigencias de transparencia. La negatividad de lo secreto hace más intenso el placer, ya que alimenta la curiosidad y facilita el juego y la seducción. Por el contrario, «la evidencia sólo admite deducción, no seducción» (p. 15): despoja a las cosas de todo «encanto» y sólo concede un procedimiento. En registro foucaultiano, Han entiende que el poder participa de la producción de placer, ya que habilita un espacio de libertad para la «configuración política de la sociedad» (p. 18). Frente a la imprevisibilidad del poder, la sociedad de la evidencia requiere calculabilidad y una mirada penetrante. Han predica en favor de la apariencia como único modo de evitar la iluminación y el control total.

En el cuarto capítulo, nominado «La sociedad de la pornografía», Han despliega —en concurrencia con una crítica a Giorgio Agamben— el modo en que la transparencia se hace presente en la exposición del cuerpo y rostro humanos. Siguiendo a Benjamin, Han entiende que el cuerpo humano desnudo, aunque no es «bello» —porque la belleza de un objeto reside en su velo—, sí es «sublime»: hallándose por encima de cualquier imagen, manifiesta el ser del creador. Lo sublime se halla cargado de valor cultural, pero no —como lo pornográfico— de valor de exposición. En la tradición cristiana, la desnudez tiene una marca teológica: el pecado despojó a Adán y Eva de su vestido divino. Han entiende que Agamben, al intentar pensar una desnudez desprovista de toda reminiscencia teológica, lleva hasta el plano de la pornografía la sublimidad benjaminiana. El rostro desnudo, vaciado de toda expresión, contiene para Agamben un potencial profanatorio que, no obstante, puede ser aniquilado por la pornografía. A diferencia de Agamben, Han entiende que el rostro transparente y cargado de valor de exposición es *ya* pornográfico.

Han repone luego la distinción entre *studium* y *punctum* que Barthes elabora para la fotografía. El *studium* remite al elemento del gusto en la observación, aunque también apunta a la «lectura» de las fotografías como testimonios de una época; el *punctum* rompe el *studium* y refiere a una perplejidad o conmoción en la contemplación de la imagen. Las imágenes pornográficas no son susceptibles de ser leídas ni de generar un desgarro que alimente la demora contemplativa: carecen de *studium* como de *punctum*.

El capítulo cinco, intitulado «La sociedad de la aceleración», señala cómo la época actual ha perdido su orientación y sólo sostiene una aceleración inconducente. La precondition para la aceleración es el carácter *aditivo* de las cosas. Para que la adición de éstas sea posible, debe lograrse su igualación. La transparencia homogeneiza los objetos por intermedio del cálculo, que siempre permanece igual a sí mismo. En oposición a esto aparece la *narración*, que impide ser acelerada. Han erige los rituales y ceremonias en arquetipos de narraciones, que se sustraen a la lógica operacional de los actuales ciclos de la información y la producción. Para Han, la crisis de la época presente no es tanto la aceleración sino la dispersión temporal. El tiempo transcurre sin dirección y se atomiza en una sucesión de presentes atemporales, perdiéndose toda narratividad.

El capítulo seis, «La sociedad íntima», muestra la reducción del campo de experiencia de los individuos, a partir de la pérdida de esferas intersubjetivas que los distancian de su propia inmediatez. Han restituye la modalidad de lo teatral como opuesta a la primacía actual de lo inmediato: el teatro representa, no expone (p. 34). Hoy, «la intimidad es la fórmula psicológica de la transparencia» (p. 35). Las redes sociales y los motores de búsqueda reducen el campo de experiencias del individuo al acercarle solamente aquellos segmentos de la realidad que le agradan y eliminan toda dimensión del «afuera». Así, la esfera pública

se hace añicos y el mundo se privatiza. Su culminación es la mismidad del sujeto narcisista, quien pierde la capacidad de hallar al *otro*.

En el séptimo capítulo, titulado «La sociedad de la información», Han bosqueja la singularidad de los flujos de información oponiéndolos tanto al mundo de las apariencias como al mundo del conocimiento. El autor interpreta que la alegoría de la caverna de Platón se erige fundamentalmente como una contraposición entre la forma de vida narrativa y la forma de vida cognoscitiva. Ahora bien, la narración y el conocimiento, a pesar de ser opuestos, se diferencian de la transparencia porque expresan una negatividad: la primera tiene umbrales, *tempo*s y zonas de misterios; el segundo, expresado en la metáfora de la luz, gesta polaridades y distinciones. La información es lenguaje operacionalizado y constituye, por tanto, un fenómeno de la transparencia. Careciendo tanto de apariencia como de verdad, la sociedad de la transparencia posee sólo un vacío; para ocultarlo, pone en circulación una masa de información.

El capítulo ocho, cuyo título es «La sociedad de la revelación», restituye los orígenes del afán contemporáneo por sacar todo a la luz. Rousseau fue quien primero planteó la exigencia de transparencia en el alma de los hombres. Para Han, dicha exigencia deviene tiranía y encierra rasgos totalitarios: el anhelo de desocultar todo invade las diferentes esferas de la vida humana y conduce a una lógica de la vigilancia permanente. A pesar de todo, el afán de Rousseau se asentaba aún en una concepción *moral*. Hoy día, el acometimiento de la comunicación digital no se somete a ningún criterio moral.

El último capítulo, intitulado «La sociedad del control», pone de manifiesto las paradójicas consecuencias políticas de la transparencia. Han sostiene que asistimos a un nuevo tipo de panóptico, de carácter *no perspectivista*: sus ocupantes colaboran activamente en su fun-

cionamiento, debido a que por propia voluntad se exponen a la mirada del otro.

Han establece una oposición entre control y confianza. Recapturando el horizonte abierto en el prefacio, el autor entiende que la aseveración de que la transparencia cimienta la confianza pública resulta contradictoria. La confianza constituye un estadio intermedio entre saber y no saber, en el cual se decide, a pesar de todo, constituir una relación positiva con el otro. Los hombres tienen que confiar en sus gobernantes para posibilitar cierta libertad de acción. La ausencia de confianza inmoviliza la política. Para Han, «la firme demanda de transparencia señala el hecho básico de que el fundamento moral de la sociedad se ha vuelto frágil» (p. 48).

En la libre colaboración de los ocupantes del panóptico reside la paradoja de la sociedad del control: «[e]l prisionero del panóptico digital es perpetrador y víctima a la vez. Allí reside la dialéctica de la libertad. La libertad termina siendo una forma de control» (p. 49).

En suma, las presentes reflexiones de Han constituyen una ineludible ayuda para redimensionar el fenómeno de la transparencia. En un contexto nacional e internacional en el que la práctica neoliberal se halla vigorizada —y si entendemos, siguiendo a Han, que la transparencia es uno de sus dispositivos—, un corolario ineludible de estas reflexiones es que la afirmación de lo político, en tanto supone un reconocimiento del conflicto y la negatividad, constituye un paso teórico crucial con vistas a emprender una crítica integral del neoliberalismo en su situación actual, caracterizada por su despolitizadora transparencia.



RESEÑAS DE LIBROS

Book Reviews

TÍTULO

El aroma del tiempo.

Un ensayo filosófico sobre el arte de demorarse.

Byung-Chul Han.

Herder Editorial, Buenos Aires, 2015.

(1º Edición, 1º impresión hecha en la Argentina, 163 páginas, ISBN: 978-84-254-3392-4) Traducción de Paula Kuffer.

Byung-Chul Han, *The fragrancy of time. A philosophical essay on the art of delayed.* Editorial Herder, Buenos Aires, 2015, 163 pages.

Por Yanina Soledad Amarilla*

Fecha de Recepción: 30 de mayo de 2016.

Fecha de Aceptación: 01 de agosto de 2016.

Palabras clave: *Tiempo, aceleración, vita activa, vita contemplativa, demorarse.*

Keywords: *Time, acceleration, vita activa, vita contemplativa, delayed.*

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Candidata a magíster en Historia del Arte Argentino y Latinoamericano en Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Correo electrónico: ys.amarilla@gmail.com

Para Byung-Chul Han, la crisis temporal de hoy no pasa por la aceleración, sino que la aceleración es sólo *uno* de los síntomas. La crisis de hoy remite a lo que el autor denomina *disincronía*. Esto es, el tiempo carece de un ritmo ordenador y su responsable principal es la atomización del tiempo. El presente libro sigue el rastro, histórica y sistemáticamente, de las causas y síntomas de esta *disincronía*. Pero, al mismo tiempo, busca reflexionar sobre la posibilidad de una recuperación de esta crisis temporal contemporánea.

Byung-Chul Han nos propone una revitalización de la *vita contemplativa*, recuperar la capacidad para demorarse. La crisis temporal sólo se superará en el momento en que la *vita activa*, en plena crisis, contenga de nuevo la *vita contemplativa* en su seno. En este sentido, el demorarse, el no actuar, es lo que posibilita el momento contemplativo. En este aspecto, Byung Chul Han se aleja de la concepción arendtiana, que entiende la contemplación como una detención (*Stillegeung*) de todos los movimientos y actividades, como una tranquilidad pasiva. La rehabilitación de la *vita activa* de Arendt se dirige, sobre todo, al actuar. Para el autor, Arendt no comprende que la pasividad del *animal laborans* no es lo contrario que la vida activa, sino que presenta su otra cara. Sólo la revitalización de la *vita contemplativa* hará posible la liberación de la compulsión a trabajar. Hannah Arendt supone que el *Telos* de la sociedad del trabajo consiste en liberar a la humanidad de las cadenas de las necesidades de la vida. En contraposición, para el autor, la sociedad del trabajo es una sociedad en la que el trabajo en sí esta separado de las necesidades de la vida, se ha independizado y se ha convertido en un fin en sí mismo, absoluto. La *vita contemplativa* es una praxis de la duración.

El presente trabajo está compuesto de doce capítulos en los que dialogan diferentes autores aunque los interlocutores privilegiados a lo largo de todo el libro serán Martin Heidegger y Friedrich Nietzsche. Para comenzar,

en su primer apartado, titulado "*Des-tiempo*", el autor, al igual que Nietzsche y Heidegger, se opone a la fragmentación del tiempo pero, al mismo tiempo, invalida la vivencia de la muerte como consumación de una unidad de sentido, es decir, la muerte no viene a dar sentido a la vida y, más aún, es una muerte a *des-tiempo*. Tanto la muerte libre y consumadora de Nietzsche como el ser libre para la muerte de Heidegger responden a una gravitación temporal, en cambio, en un tiempo atomizado –como el actual–, todos los momentos son iguales entre sí y rige la dispersión temporal. Aquí la muerte pone punto final, aunque a destiempo, a la vida, presente que se sucede sin rumbo.

En este aspecto, el autor realiza una crítica a la tesis de la aceleración, pues ella no detecta el verdadero problema: la vida actual ha perdido la posibilidad de *concluirse* con sentido. La creciente discontinuidad, la atomización del tiempo, destruyen la experiencia de la duración. De ahí el nerviosismo que caracteriza a la vida actual marcada por una ausencia de unidad de sentido. Por lo tanto, para Byung-Chul Han, la idea de la aceleración de la vida para su maximización es errónea. Por el contrario, la vida pierde cada vez más la amplitud que le proporcionaría la duración. Entonces, la causa de la contracción del presente o de esta duración menguante no se debe, como suele pensarse a la aceleración, sino a que el tiempo se precipita como una avalancha sin ningún *sostén* en su interior.

En el segundo apartado, "*Tiempo sin aroma*", Byung Chul Han explica qué le da sentido y significado al tiempo, qué hace que el tiempo tenga *aroma*. ¿Qué le otorga sentido? Narrar la relación entre las cosas y los acontecimientos. La relación que se narra, genera sentido. En contraste, el final de la historia produce una atomización del tiempo, convirtiéndolo en un tiempo de puntos dispersos. La falta de tensión narrativa hace que el tiempo atomizado no pueda mantener la atención de

manera duradera. En consecuencia, la narración da aroma al tiempo. El tiempo de puntos, en cambio, es un tiempo amorfo. El tiempo comienza a tener aroma cuando adquiere una duración, cuando cobra una tensión narrativa, cuando gana en profundidad y amplitud, en *espacio*.

Durante la tercera parte, “*La velocidad de la historia*”, el filósofo de origen coreano, continúa con la crítica a la aceleración, pero además nos propone que la cuestión no tiene que ver sólo con la aceleración, sino también con su opuesto, la ralentización. En este sentido, revisita a Jean Baudrillard, para quien es necesaria «cierta lentitud» para que los acontecimientos puedan condensarse o cristalizar en la historia. Aunque éste sugiere que la aceleración es la responsable del fin de la historia, que es la causa de la amenazante pérdida de sentido. Byung Chul Han no niega una posible interacción entre la aceleración y el vacío de sentido. Pero nos propone que la aceleración no es la única explicación posible de la desaparición del sentido, la velocidad lo es de un modo más directo. Ahora bien, tanto la aceleración como la desaceleración tienen una raíz común en la *des-temporalización narrativa*. La des-temporalización no permite que tenga lugar ningún progreso narrativo. Asimismo, el autor va más allá y afirma que está incapacidad de síntesis narrativa y temporal, genera una crisis de identidad. La dispersión temporal destruye toda compilación. De ahí que el narrador no encuentre una identidad estable. La crisis temporal es también aquí una crisis identitaria.

En la cuarta sección, “*De la época del marchar a la época del zumbido*”, Byung Chul Han nos cuenta cómo la desnarrativización desdramatiza la trayectoria acelerada y la convierte en un *zumbido* (*schwirren*) *sin rumbo* debido a que en la modernidad no hay un horizonte universal, una meta rectora hacia la cual *marchar*. La verdadera aceleración presupone un proceso con una dirección. La desnarrativización, sin embargo, genera un movimiento sin

guía alguna, sin dirección, un zumbido indiferente a la aceleración. En este sentido, para la modernidad el hombre no avanza hacia un lugar, sino hacia un aquí mejor o distinto. En este sentido y en contraposición a él se sitúa el peregrino propuesto por Zygmunt Bauman, que sigue un camino marcado, el hombre moderno se abre su propio camino y marcha hacia una meta. De este modo, la sensación de que el tiempo pasa mucho más rápido que antes tiene su origen en que la gente, hoy en día, ya no es capaz de demorarse, en que la experiencia de la duración es cada vez más inédita. De este modo, quien intenta vivir con más rapidez, también acaba muriendo más rápido.

En el siguiente apartado, “*La paradoja del presente*”, Byung Chul Han nos presenta sólo dos estados: nada y presente. Ya no hay intermedio, es decir, es un tiempo de transición, en el que no se encuentra una situación definida. Nada puede definir este «en medio de». El exceso de indefinición genera un sentimiento de inquietud y angustia, más concretamente un sentimiento límite (*Schwelengegefühl*). Siguiendo a Heidegger, el autor nos presenta la radicalidad temporal del todo, es decir, todo lo que se hace tiene un tiempo, nada existe fuera del tiempo, no hay nadie que sea fuera del tiempo. Lo que es, es siempre en el tiempo. Todo y todos devenimos siendo presente, por eso la exclusividad de ambos estados: nada/presente. Todo lo que no se puede hacer presente no existe. Este juego entre pasado y presente, entre nada y presente —como lo denomina el autor—, se vislumbra aquí desde la mirada puesta en la crisis temporal contemporánea. En este sentido, para Byung Chul Han, sin intervalos no hay más que una yuxtaposición o un caos de acontecimientos desarticulados, desorientados. Así, si los intervalos se acortan, se acelera la sucesión de acontecimientos. De manera que el veloz encadenamiento de fragmentos no deja lugar a una demora contemplativa.

Ya en la sexta parte, “*Cristal del tiempo aromático*”, el autor realiza una analogía entre

la crítica epocal de Proust y cualquier época «cinematográfica», continuando con esta idea de que la realidad se descompone en una veloz sucesión de imágenes. La estrategia temporal de Proust frente a esta época de prisas consiste en ayudar a que el tiempo recupere la duración, el aroma, que es *lento* porque está cargado de historia; motivo por el cual no se adecua a la época de las prisas. Los aromas no se pueden suceder a la misma velocidad que las imágenes ópticas. Esta época, su sucesión «cinematográfica» de presentes puntuales, no tiene ningún acceso a lo bello o a lo verdadero. Sino que sólo cuando uno se detiene a contemplar, desde el recogimiento estético, las cosas revelan su belleza, su esencia aromática.

En el próximo apartado, "*El tiempo de los ángeles*", continúa con la afirmación que el final de la narración es, más que nada, una crisis temporal. En este aspecto, el regreso (*Wendung*) al Ser de Heidegger también es una consecuencia de la crisis narrativa. De la misma manera, ante la crisis de sentido, también Lyotard emprende un regreso (*Wendung*) al Ser. Convierte el vacío de sentido narrativo en una experiencia particular del Ser. En la época de la narración y la historia, el Ser retrocede en favor del sentido. Lyotard espera del final de la narración un «aumento del Ser», luego, para él, el final de la época narrativa posibilita el acercamiento al «misterio del Ser», que tiene como consecuencia un «incremento del Ser».

Durante la octava sección, "*Reloj aromático: un breve excursus en la China antigua*", el autor demuestra claramente la hipótesis que da nombre al libro y que viene desarrollando sobre la metáfora del aroma del tiempo mediante el reloj de incienso, llamado *hisang yin* («sello de aroma») utilizado en China hasta finales del siglo XIX. El tiempo que tiene aroma no pasa o transcurre. El aroma del incienso más bien llena el espacio, no así como el reloj de agua o arena. Al dar un espacio al tiempo, le otorga la apariencia de una duración. El *hisang yin* emana un aroma real. El aroma del

incienso intensifica el aroma del tiempo, indica la hora en un fluido aromático de tiempo, que no pasa ni transcurre. *El tiempo se transforma en espacio*. Cuando se queda en *reposo*, cuando se recoge en sí mismo, aparece el *tiempo bueno*, aquel en el que podemos contemplar y demorarnos.

Ya en el siguiente apartado, "*La danza del mundo*", Byung Chul Han se alinea junto a Proust y Heidegger contra la desintegración del tiempo en una mera sucesión de presentes puntuales –atomización–. De esta manera, los nuevos medios suprimen el espacio mismo. Los *hiperlinks* también borran caminos, es decir, el correo electrónico no cruza montañas y océanos. La época de los nuevos medios es una época de implosión. Todo se des-aleja. Heidegger se expresa contra el desmesurado des-alejamiento del mundo. La experiencia temporal del «se», se corresponde con el tiempo «cinematográfico». Heidegger achaca la prisa generalizada a la incapacidad de percibir el reposo, la lentitud y la perdurabilidad. En consecuencia, en ausencia de la duración, la aceleración se impone como mero aumento cuantitativo para compensar la falta de duración, la falta de Ser. Para Byung Chul Han, *Ser y tiempo* expone una concepción determinada por su tiempo, en la que la pérdida de la significación histórica hace que el tiempo se desintegre en una sucesión cada vez más acelerada de acontecimientos aislados en sí mismos, que el tiempo, a falta de una gravitación o un anclaje en el sentido, se precipite sin rumbo ni sostén alguno.

La estrategia temporal de Heidegger se basa en devolver al tiempo su anclaje, su significatividad, proveerlo de un nuevo sostén, volver a integrarlo en una trayectoria histórica. La «estabilidad del sí-mismo», esta esencia de la historicidad propia, es la duración, que no pasa. El *Dasein*, en su forma de existencia impropia –o como lo denomina Heidegger, *existencia inauténtica*– pierde el tiempo, porque se pierde en el mundo. Hace que no se detenga

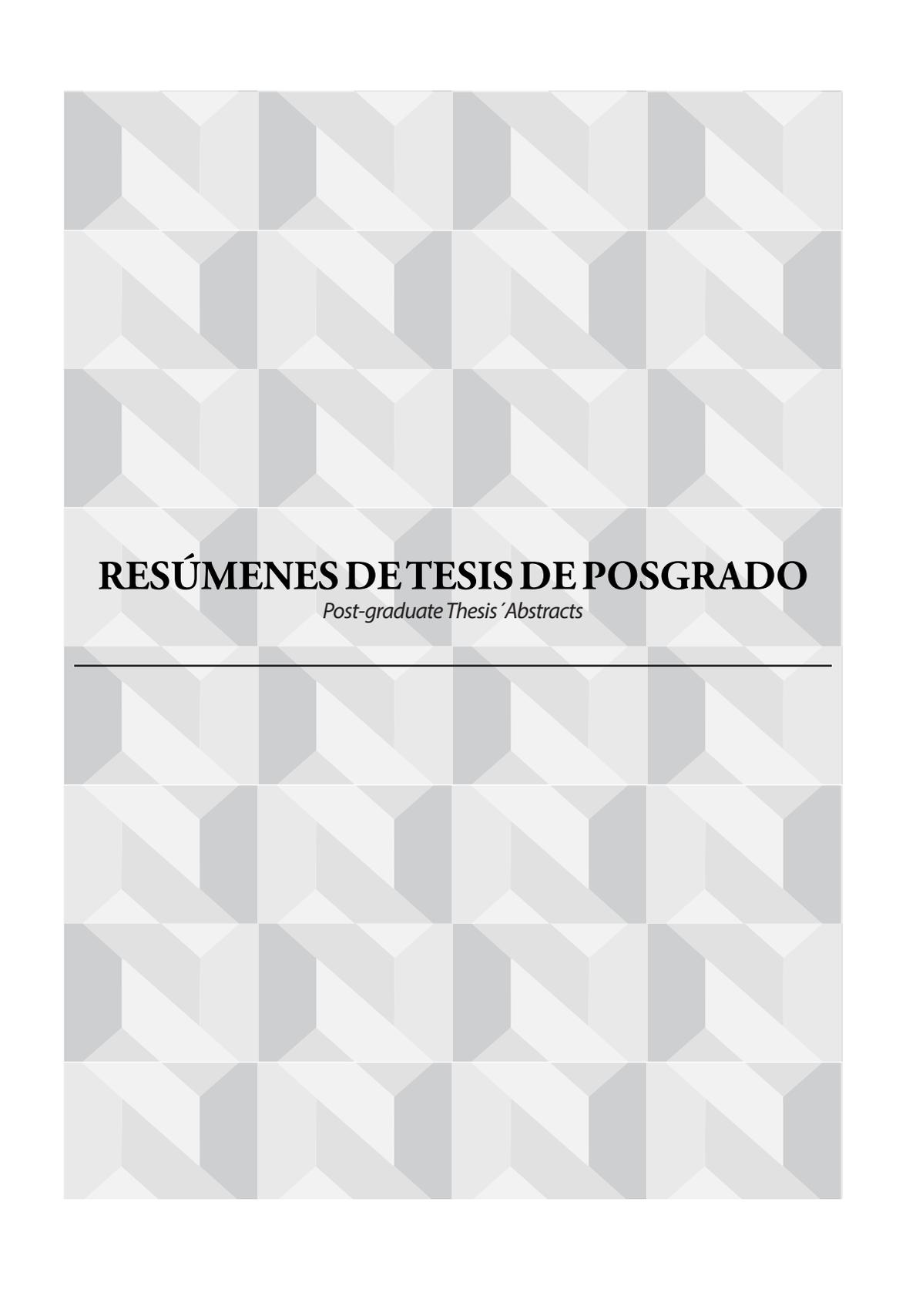
en nada, que vaya saltando de una cosa a la otra, sin profundizar en nada. Entonces, la estrategia temporal de Heidegger y la que nos propone Byung Chul Han consiste, en última instancia, en una estrategia de la duración, una tentativa de recuperar el *dominio perdido sobre el tiempo* a partir de una movilización existencial del sí-mismo.

En el capítulo consecutivo, “*El olor a madera de roble*”, el autor enfatiza sobre la hipótesis principal del libro: es la duración contemplativa lo que otorga forma al aroma del tiempo. La aceleración generalizada del proceso de la vida priva al hombre de la capacidad contemplativa. La época de las prisas y la aceleración es, por tanto, una época del olvido del ser. Esta privado de la duración, que crea lazos estables entre espacios temporales alejados. El «aroma de la madera de roble» ocupa el lugar del aroma de lo largo y lento. Continuando con esta significación del tiempo, ya en el apartado “*El aburrimiento profundo*”, Byung Chul Han, nos propone que el aburrimiento profundo se experimenta como un vacío total de significado. La responsabilidad del *aburrimiento profundo* es una vida regida completamente, en línea con Arendt, por la resolución a actuar. Por lo tanto, el *aburrimiento profundo* sólo llegará a su final cuando la tesis principal del libro acontezca: que la *vita activa*, en su crítico final, integre en sí la vida contemplativa y vuelva a ponerse a su servicio.

Ya en su último y más extenso apartado, “*Vita contemplativa*”, el autor problematiza y enfrenta el par conceptual de *vita contemplativa* y vida del trabajo –*vita activa*– a lo largo de los diferentes períodos. Además concluye con la crítica a la sociedad del trabajo debido a que, como se mencionó, la vida guiada por el trabajo es una *vita activa*, que está absolutamente apartada de la *vita contemplativa*. Continuando con su problematización del trabajo, Byung Chul Han realiza una crítica a la dialéctica hegeliana del amo y el esclavo ya que lo contempla todo desde la

única perspectiva del poder y la subjetividad, dejando de lado un aspecto muy importante del trabajo. La dialéctica del trabajo como dialéctica del poder se basa en que el esclavo, también se encuentre a sí mismo y llegue a una idea de libertad por medio de este trabajo y en este sentido, el trabajo le da «forma». El autor toma a Kojève, que en su interpretación marxista de la dialéctica hegeliana del amo y del esclavo, también entiende el trabajo como *medium* principal para la formación de la historia. El trabajo configura la conciencia y hace avanzar a la historia.

Por lo tanto, la sociedad, en la que la historia llega a su final es, por tanto, una sociedad del trabajo, en la que todos trabajan y sólo trabajan. La totalización del trabajo conlleva que, con el final de la historia, *todos* se conviertan en trabajadores. De este modo, la *vita activa* sigue siendo una fórmula opresora siempre y cuando no integre en sí la *vita contemplativa*. Heidegger vuelve una y otra vez a esta *epoché* contemplativa: «*Weilen* (demorar) significa: perdurar, estarse quedo, contenerse y retenerse, a saber: en la queda quietud». Entonces, la demora contemplativa concede tiempo. Da amplitud al Ser, que es algo más que estar activo.



RESÚMENES DE TESIS DE POSGRADO

Post-graduate Thesis Abstracts

RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

Posgraduate Thesis Abstracts

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

Estímulos políticos directos sobre el accionar estatal frente al delito:

***Los posicionamientos que más incidieron en la orientación
operativa del Ministerio de Seguridad de la Nación de la Repú-
blica Argentina entre diciembre de 2010 y mayo de 2013.***

Direct political incentives on state action against crime:

*The positions that most affected the operational guidance of the Ministry of Na-
tional Security of Argentina between December 2010 and May 2013.*

Por Nicolás Klimberg

Fecha de Recepción: 01 de Agosto de 2016.

Fecha de Aceptación: 10 de Septiembre de 2016.

RESUMEN

Este trabajo de tesis se propuso relevar la oferta de bienes y servicios contra la problemática del delito, implementados por la gestión del Ministerio de Seguridad de la Nación durante sus primeros años de existencia. A partir de allí, analiza la orientación que dicha oferta concretó, para establecer qué situaciones de la problemática del delito abordó, en qué orden se priorizaron y cómo estos aspectos fueron evolucionando durante el período estudiado. Son justamente los principales cambios que fue presentando esa orientación los que se explican finalmente, identificando las fuerzas políticas de apoyo u oposición en torno a la gestión ministerial que así la afectaron.

Como puede apreciarse, el recorrido descrito forma parte de la respuesta a dos preguntas más amplias que constituyen un buen punto de partida para trabajar en políticas públicas que impacten sobre la problemática del delito. Estas preguntas son: qué aspectos de la problemática del delito se trató en concreto y bajo qué condicionantes políticos. Resulta particularmente interesante responder a estos interrogantes mediante el estudio de un caso cuyo nacimiento representaba en parte una medida innovadora frente a una tradición de gestión que se indicaba como responsable fundamental del problema en cuestión. En efecto, la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2010 y el perfil de los funcionarios designados originalmente para conducirlo, representaron en aquel entonces un episodio de avance en dirección al gobierno civil de la seguridad pública, y por ende, una acción política a contramano del autogobierno policial que estructuró en buena medida la gestión de este campo de actividad estatal desde el retorno de la democracia a la Argentina (Saín, 2008).

No obstante y reconociendo esa premisa innovadora, la posterior oferta de productos externos concretamente establecida por el Ministerio de Seguridad -es decir sus respuestas finalmente materializadas frente a la proble-

mática del delito- se encuentra condicionada de manera clave por los estímulos políticos que sobrevinieran a dicha instancia inaugural, los cuales por ende constituyeron parte importante de la dinámica real de la gestión ministerial.

Problema, hipótesis, objetivos.

El problema de investigación se resume entonces en la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron los posicionamientos en torno a la gestión del Ministerio de Seguridad de la República Argentina que más incidieron sobre la orientación que presentó la oferta de productos externos iniciada por dicho organismo, hacia unas u otras situaciones dentro de la problemática delictiva, entre diciembre de 2010 y mayo de 2013?

La hipótesis de la cual partió la investigación suponía al respecto que la orientación que fue adoptando la oferta real de productos externos iniciada por el nuevo Ministerio durante el período estudiado estuvo mucho más afectada por ciertos posicionamientos coyunturales del gobierno nacional, que por posicionamientos pertenecientes a un cambio de paradigma en las respuestas estatales frente a la problemática del delito.

Para responder a la pregunta de investigación y contrastar la hipótesis presentada, el objetivo principal del estudio fue analizar la incidencia de los posicionamientos en torno a la gestión del Ministerio de Seguridad que resultaron clave en la orientación que presentó la oferta de productos externos iniciada por dicho organismo hacia unas u otras situaciones dentro de la problemática del delito, entre diciembre de 2010 y mayo de 2013. En función de ello, a su vez, los objetivos específicos fueron: a) identificar las sucesivas etapas de orientación presentadas por la oferta de productos externos del Ministerio, según las situaciones de la problemática priorizadas operativamente; b) identificar el objeto de los posicionamientos de impulso u oposición en torno a la gestión ministerial que más hayan incidido en

el reordenamiento de situaciones priorizadas que significó cada etapa; c) identificar el sujeto de dichos posicionamientos; y d) describir la orientación agregada de la referida producción externa para el conjunto del período estudiado.

Marco Teórico

La interacción del Estado con la problemática del delito se interpreta en esta investigación partiendo de la perspectiva de una cadena de generación de valor público (Hintze, 2005). De allí el particular interés en los productos externos. Bienes o servicios con un valor de uso inmediatamente dirigido a usuarios externos al segmento del Estado que se esté considerando, los productos externos representan la instancia de transferencia mediante la cual el Estado actúa directamente sobre una cuestión social, y por ende son importantes para indicar las situaciones sociales dentro de cada problemática que un organismo público se ha dispuesto de hecho a propiciar o reprimir.

A su vez, toda actividad estatal (interna o externa) es el resultado de la interacción conflictiva de actores que se entienden afectados por el comportamiento (activo o pasivo) del aparato público frente a un aspecto de la realidad y que al respecto toman posiciones a lo largo de múltiples instancias en que se define la acción de dicho poder; siempre condicionados por una racionalidad, capacidad de atención y recursos limitados (Oszlak y O'Donnell, 1976; Subirats, *et. al.*, 2008). Se deduce entonces que cada intervención prevaeciente en ese complejo proceso por parte de un actor, promueve o se opone a una situación que lo sitúa en una alianza con otros actores y/o le evita contrapartes de fuerza superior. Puede considerarse que en definitiva, la fuerza política que define la acción estatal en cada momento de su proceso de generación sintetiza un objeto de interés –al cual dirige su apoyo u oposición–, y un sujeto que, a partir de un juego de alianzas y enfrentamientos,

se aglutina detrás del mismo. En esa línea, el presente estudio utiliza el término *posicionamiento* para referirse al sentido en que un actor o grupo de actores intenta incidir en un momento determinado sobre un aspecto de la gestión estatal.

Entendiendo que la oferta de productos externos y su evolución establece la cantidad de recursos que el aparato estatal en cuestión dirige directamente sobre cada situación social, se puede atribuir un peso considerable a aquellos posicionamientos cuya incidencia sobre la gestión de un organismo –en este caso el Ministerio de Seguridad de la Nación– resultara en cambios sobre su oferta de productos externos que afectaran la orientación de ésta hacia unas u otras situaciones dentro de la problemática social abordada.

Estrategia Metodológica

La investigación adoptó una estrategia metodológica de triangulación cuantitativa-cualitativa. Basándose en la cantidad de efectivos policiales y de fuerzas de seguridad empeñados en cada programa operativo, la variable dependiente (orientación de la oferta de productos externos) fue medida cuantitativamente relevando la evolución de los valores correspondientes a cada una de las categorías que dicha producción presentó como destinataria de bienes y servicios. Tales cálculos surgieron mayormente del entrecruzamiento de fuentes secundarias (memorias institucionales, informes de gestión y de ejecución presupuestaria, etc.) aunque corroborados asimismo por fuentes primarias entrevistadas en carácter de informantes clave.

A partir de las variaciones más importantes que dichas mediciones permitieron identificar, se adoptó un encuadre cualitativo para comprender la variable independiente (principales posicionamientos incidentes) que las explica. La identificación del objeto y el sujeto de cada posicionamiento, se basó en fuentes primarias entrevistadas en carácter de informantes clave.

Hallazgos

Se han detectado para el período estudiado cuatro etapas de orientación de la producción externa ministerial. Por su incidencia tanto en esos reordenamientos como en la orientación agregada resultante para el conjunto del ciclo, los posicionamientos identificados como más gravitantes respondieron mayormente a objetivos electorales para tales contiendas –nacional y de la Ciudad de Buenos Aires– disputadas en el año 2011, y aparecen como sujeto de los mismos la Presidenta de la Nación y un equipo de funcionarios encabezado por la Ministra de Seguridad, sumándose los Intendentes del conurbano bonaerense en uno de ellos.

En una medida mucho menor incidieron una serie de posicionamientos que pueden catalogarse como expresiones de un cambio de paradigma en la gestión de la seguridad pública, puntualmente abocados a replantear modalidades de intervención de la Policía Federal (PFA) sobre la problemática del delito e impulsados por el mismo equipo ministerial antes nombrado. Los efectos prácticos de estos estímulos fueron aun debilitándose desde 2012 cuando aquél actor empieza a repercutir únicamente con otras pretensiones, la PFA logra hacer efectiva su resistencia a ser fiscalizada en ciertas tareas, e incluso se da la aparición práctica de un equipo encabezado por el Secretario de Seguridad buscando responder a los desafíos que un nuevo contexto le presenta al gobierno nacional.

Afectadas por la dinámica descripta, pueden distinguirse dos situaciones hacia las que se orientó con mayor estabilidad la producción externa ministerial. Una fue identificada como la *regulación del espacio urbano con foco en la disminución de la violencia más patente en barrios pobres de alta conflictividad social y sus zonas circundantes, situadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, y absorbió prácticamente el 50% de los uniformados empeñados durante la totalidad del ciclo. La otra remite a la *afectación del ingreso de drogas ilícitas por las*

fronteras del noroeste y el noreste argentino, con una cifra análoga en torno al 33%.

Palabras clave: *Ministerio de Seguridad de la Nación, Productos externos, Estímulos políticos.*

Keywords: *Ministry of Public Security, Operational Outputs / Products, Political Inputs.*

Bibliografía

- Hintze, J. (2005). Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público. *Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 18 - 21 de octubre de 2005. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20Evaluacion%20de%20resultados%20efectos%20e%20impactos%20de%20valor%20publico.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2008). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. En Carlos Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Saín, M. (2008). *El leviatán azul. Política y policía en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Subirats, J., et. al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

DATOS DEL TESISISTA

Tesista: Nicolás Klimberg.

Director: Santiago Fernández.

Cohorte: 2011-2012.

CV Abreviado: Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO) Argentina. Posee estudios de posgrado en Evaluación de Programas y Organizaciones Públicas

(Universidad Nacional del Litoral/TOP). Habiendo recibido su título de grado mientras se desempeñaba como trabajador en una empresa recuperada durante los años posteriores al estallido económico-social de la Argentina (2001), se abocó al desarrollo organizacional y la planificación estratégica como respuesta a los desafíos del contexto en que le tocó desempeñarse. Luego trasladó esos intereses al ámbito de la seguridad pública al incorporarse (sin estado policial) a la primera fuerza de seguridad federal con conducción civil, la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Correo electrónico: nklimberg@gmail.com

RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

Posgraduate Thesis Abstracts

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

El entramado interinstitucional en clave de corresponsabilidad.

El caso del Municipio de San Martín

(2013 - 2014)

The inter-institutional framework in key responsibility.

*The case of the municipality of San Martín
(2013 - 2014).*

Por Karina Mato

Fecha de Recepción: 01 de agosto de 2016.

Fecha de Aceptación: 10 de septiembre de 2016.

RESUMEN

La tesis de Maestría que se presenta fue motivada por la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué tipos de relaciones interinstitucionales e intersectoriales se han desarrollado y cómo efectivamente se integran en la gestión del denominado Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante, SPPDNNyA), teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad e integralidad? Este sistema es considerado como una política pública a ser gestionada, que toma forma concreta en el entramado interinstitucional a estudiar, proceso que no escinde las dimensiones técnicas-político y asimismo reconocemos la simultaneidad y complejidad de su dinámica.

El objetivo de la presente tesis ha sido no sólo describir sino capturar la dinámica de las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil que se suponen parte del entramado institucional responsable de la gestión del Sistema de Promoción y Protección de los derechos del niño, en el partido de San Martín, durante el periodo 2013-2014. Sus objetivos específicos fueron identificar a los actores, describir el escenario en el que se dan las relaciones entre esos actores que se suponen parte de la gestión del SPPDNNyA, así como analizar los aspectos normativos que regulan esas relaciones. En este sentido, se estudió el diseño institucional que conforma este entramado institucional y se analizaron los procesos que se configuraron entre dichas organizaciones, como las tecnologías de gestión que se desplegaron en el relacionamiento interinstitucional entre las organizaciones que se suponen parte de la gestión del SPPDNNyA. Estas fueron parte del proceso de descentralización, incorporado como un tipo de relación intergubernamental en la Ley 13298 en el SPPDNNyA. La complejidad del campo de la política pública de la niñez, llevó a tomar en cuenta no sólo los conceptos propios de la temática, sino también requirió detallar

el marco legal con el que fue creada la nueva institucionalidad y sus modificaciones en las instancias organizativas ya existentes. En este resumen, por cuestiones de espacio se comparan principalmente las conclusiones y aspectos propositivos de la tesis.

Desde el punto de vista de la estrategia metodológica, optamos por realizar un estudio de caso, de tipo exploratorio y desde un enfoque cualitativo del problema de investigación. Este análisis cualitativo fue desarrollado a partir de la observación y la realización de entrevistas en profundidad y de entrevistas semiestructuradas a las personas que ocuparon espacios clave en el entramado institucional durante el periodo analizado. Se ha utilizado la técnica de muestreo "bola de nieve", en tanto fue relevante para poder desentrañar los vínculos entre los equipos profesionales o referentes de las diferentes instituciones, puesto que al solicitar que los primeros entrevistados identifiquen a otros actores, nos permitió acceder a sus conexiones. A través de las entrevistas nos propusimos captar las posiciones y conceptos utilizados por los actores sociales involucrados y la explicación que cada uno de ellos otorga a sus prácticas.

Conclusiones y aportes

Las observaciones realizadas y el análisis desarrollado buscaron abonar a la evaluación de la ley 13.298 y su aplicación concreta a través de las políticas pública y, específicamente, en la política de niñez en la provincia de Buenos Aires. Al analizar la dinámica de las relaciones entre las organizaciones gubernamentales, y entre éstas y las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC), en el entramado institucional responsable de la gestión del SPPDNNyA, observamos que en el juego del desplazamiento de la figura del juez, son los municipios a través de sus Servicios Locales quienes ocupan o buscan constituirse en ese lugar de centralidad, fundamentalmente, res-

pecto a las decisiones sobre destino de los niños, niñas y adolescentes.

Entendemos que los procesos descentralizadores que fueron descritos coadyudan a ese “enroque” en tanto, los organismos de niñez nacionales y provinciales de diferentes maneras delegan funciones, tareas, decisiones en la nueva institucionalidad, que es de principalmente carácter municipal. Sin ser explícito, sino a partir de nuestra lectura sobre el devenir de esas relaciones interinstitucionales, se ha dado una alianza, a veces incómoda, pero concreta en el que el poder judicial continúa reservando para sí “la última palabra” en las situaciones extremas aunque son los Servicios Locales quienes toman las mayores decisiones, tanto en la cantidad como en el tenor de las mismas, es decir sobre situaciones cada vez más variadas, asumiendo crecientemente mayor responsabilidad.

Los Servicios Locales, en el caso de San Martín, no han desarrollado del mismo modo, según los resultados de nuestra indagación, alianzas con otros sectores del poder ejecutivo para la construcción de relaciones permanentes, coordinadas y direccionadas. La preeminencia de lo asistencial, la modalidad de abordaje circunscripta prácticamente al tratamiento de situaciones particulares “el caso”, el déficit de dotaciones de recursos simbólicos y materiales y la falta de fortalecimiento de los aspectos de selección, contratación y capacitación del personal, son elementos que debilitan a los Servicios Locales como actor de peso en el entramado frente a otras instituciones.

Consideramos que la amplitud de situaciones que ameritan atención dificultan la construcción de especificidad en las acciones de los Servicios Locales y contribuye a la debilidad institucional, fragiliza la construcción de legitimidad y ello menoscaba su autoridad ante las otras instituciones. En este sentido, consideramos relevante identificar un abordaje específico, con saberes técnicos y programas específicos y construir intencionadamente una

identidad organizacional. Sostenemos que en tanto, los servicios locales consoliden esa identidad organizacional y se diferencien de las prácticas asociadas al Patronato, del mero control a las familias y estén más relacionados con la promoción de los derechos y el control de cumplimiento de derechos por parte de todo el sistema, estos servicios lograrán entonces ser más valorados y paulatinamente obtendrán el respaldo necesario para reposicionarse en el entramado institucional en un espacio de liderazgo para con el resto de los actores. Incluso la población le dará otra valoración sin asociar a los Servicios Locales con los juzgados rehuendo de los mismos como lo hizo en otro tiempo sino alcanzando un reconocimiento diferencial ante la necesidad de restitución de un derecho.

El camino de reeditar prácticas emanadas del Patronato es riesgoso. Los Servicios Locales pueden sentirse atraídos la idea de constituirse en un actor fuerte, y presentarse como el “nuevo Juez” con el poder arbitrario frente a las familias. Afirmarse de este modo en el imaginario social restaría al trabajo de promoción de derechos y reeditaría el carácter conservador de una forma piramidal al esquema de relaciones interinstitucionales.

Los Servicios Locales en cambio pueden augurar otras formas asociadas con la construcción de ser promotores y proveedores de alternativas. Esto significa aportar a la construcción de nuevos actores, coordinar y administrar políticas públicas y programas nuevos que den respuesta a necesidades concretas como por ejemplo la creación de un programa de acompañantes hospitalarios, programa de referentes barriales, espacios y estímulos a la educación, programas de acogimiento familiar.

La institucionalidad administrativa delegativa, como aquel tipo de diseño institucional que tiñe a las organizaciones y sus relaciones, impregna al entramado y la incipiente historia de los Servicios Locales, principalmente

respecto al recurso humano. Las características propias de este modo de institucionalidad abonan a la falta de permanencia y direccionalidad de las relaciones con otros actores más estables y antiguos, con reconocimiento social, como lo son por ejemplo salud y educación. Propio también de la institucionalidad delegativa son la falta de control y de sanciones. Dentro del SPPDNNyA no se observa algún actor, ni es un rol que estén ejerciendo los Servicios Locales, que despliegue acciones, ni intervenciones de control y sanción que visibilicen la omisión y la inacción de los actores que surgen como responsables del respeto de derechos específicos. Uno de los obstáculos para que esto suceda tiene que ver con que varios de los actores corresponsables –centros de salud, comedores, jardines maternos, dependencias de desarrollo social– dependen del mismo empleador: el municipio.

Respecto de los actores restantes que también conforman el SPPDNNyA se percibe necesario que resguarden la especificidad del mismo modo que los Servicios Locales. Que los sectores de salud y educación deleguen o omitan aportar su especificidad cuando proceden a la derivación y no ejerzan en el trabajo conjunto evitan la posibilidad del desarrollo de relaciones interinstitucionales frecuentes, con permanencia en el tiempo, y direccionadas. La participación de aquellos actores que pertenecen a los sectores de salud y educación en los espacios multiactorales, especialmente en el Consejo de Niñez, resultan fundamentales para abrir el juego, cuestionar, problematizar las variables que conforma el entorno desfavorable al ejercicio positivo de los derechos.

Podemos decir que la inclusión de la sociedad civil en la Ley 13.298 suma a los numerosos elementos difusos que posee la ley como respuesta a la problemática de la niñez. La incorporación OSC al interior del sistema de asistencia a la infancia judicializada se transforma en una práctica masiva durante la década de 1990. En su momento, ante el aumento

de las causas asistenciales la firma de convenios permitió al Estado gestionar de forma más económica la asistencia de cada niño, además de que existía un fuerte consenso acerca de la conveniencia de una modalidad más parecida a la vida familiar (dada la escala que desarrollan estas OSC) para la crianza de niños y adolescentes. Se supone que la Ley 13.298 buscar dar otro el rol y se espera de las organizaciones de la sociedad civil un sentido activo, de fuerte relacionamiento con la comunidad y de apoyo a las familias y no de sustitución. En el caso de San Martín, las ONG’s que se encuentran dentro del territorio del municipio tienen una dependencia fuerte de los organismos municipales, son escasas para las necesidades de la población y apuntan al apoyo de las familias.

A partir del trabajo de indagación, principalmente sobre los procesos de trabajo operativo, es que se detectaron algunos procesos/mecanismos que hacen a la dinámica interinstitucional que a nuestro criterio afectarían la corresponsabilidad y la integralidad: que se evidencian en la derivación y en la participación en espacios multi actorales. Observamos que muchas veces cuando se alude a mecanismos de derivación, ello resulta un “desligarse” de la atención y resolución de los casos problemáticos, ello asimismo expresa la ausencia de una construcción relativa a los principios de corresponsabilidad e integralidad. Consideramos que esta debilidad se apoya en las dificultades observadas para la construcción de los espacios multi actorales que resultan de esta manera subutilizados, con escasa diversidad de actores, con ausencia o mínima presencia de los niveles nacionales y provinciales.

La gestión del SPPDNNyA podría encontrar caminos innovadores, más cercanos a los objetivos de promoción y protección en la medida que cada actor se reconociese en ese entramado de relaciones como un actor, con una perspectiva de abordaje integral y asumiendo su especificidad responsablemente.

Palabras clave: *Interinstitucionalidad, Política de Niñez y Adolescencia, Corresponsabilidad.*

Keywords: *Interinstitutionality, Policies on Children/Adolescents, Co-responsibility.*

Bibliografía

- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). *Gestión de la política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Velurtas, M. (2010). *La intervención profesional en la Justicia Nacional de Menores. Avances y desafíos*. En *20 años del consejo en 200, 200 años en 10 artículos*. Buenos Aires: Espacio.
- Villar, A. (2002). *La incorporación de actores en programas con articulación*. En *IV Seminario Nacional de la Red de centros académicos para el estudio de los gobiernos locales*. Córdoba.

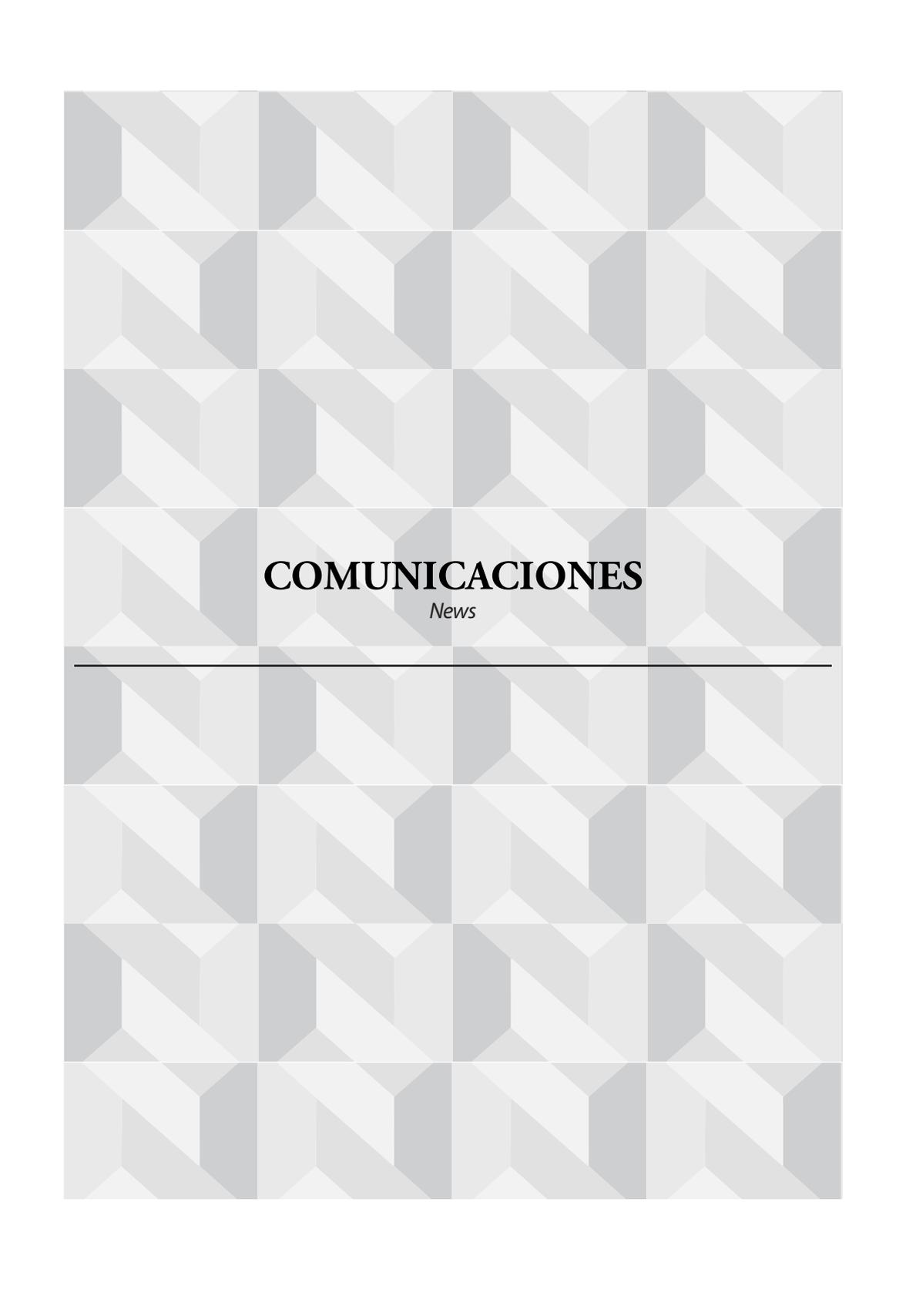
DATOS DE LA TESISISTA

Tesisista: Karina Mato.

Directora: Mg. Marcela Velurtas.

Cohorte: 2010-2011.

CV Abreviado: Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Residencia de trabajo social en salud, GCA-BA. Maestría de Políticas públicas para desarrollo con inclusión social, FLACSO Argentina. Cuenta con veinte años de experiencia en el ámbito hospitalario en diferentes niveles de atención y especialmente en el área materno-infantil. Correo electrónico: karinamato@gmail.com



COMUNICACIONES

News

1. COMUNICACIONES NEWS

**Programa Gestión del Conocimiento
Área Estado y Políticas Públicas
FLACSO Argentina**

Cuarto Documento De Trabajo:

**¿Fin de ciclo o paréntesis en la
Región?**

*Balace de la última década
y reflexiones sobre el nuevo
escenario para el MERCOSUR.*

**Por Ma. Alejandra Racovschik y
Carlos Raimundi (Compiladores).**

El Programa de Gestión del Conocimiento del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina se complace en presentar el Cuarto Documento de Trabajo: ¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? *Balace de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR*, compilado por Ma. Alejandra Racovschik y Carlos Raimundi.

Los autores que participaron en este Documento de Trabajo son investigadores nacionales y de la región:

Orlando Inocencio Aguirre Martínez
Jonathan De Felipe
Leonardo Granato
Alfredo M. López Rita
Jorge Marchini
Patricia Parra
Ludmila Quirós
Ma. Alejandra Racovschik
Carlos Raimundi
Jorge Taiana



ISBN: 978-950-9379-38-1

Con un prólogo de José Paradiso, el Documento de trabajo está compuesto por dos partes centrales: la primera parte titulada: *Recorrido por la "década dorada" de la integración sudamericana: Logros y desafíos de la agenda ampliada*. La segunda parte titulada: *¿Fin de ciclo en la Región? Reflexiones sobre la agenda inconclusa de integración y las perspectivas futuras*.

Asimismo, cuenta con una entrevista a Pedro Páez Pérez. Doctor en Economía por la Universidad de Texas. Máster en Políticas Públicas por FLACSO. Analista del Banco Central del Ecuador. Consultor privado y profesor universitario de pre y posgrado en Ecuador, Estados Unidos y Francia.

Link de acceso:

<http://bit.ly/cuartodocufiacso>

2. COMUNICACIONES NEWS

Revista Miriada. *Investigación en Ciencias Sociales.*

IDICSO – Instituto de Investigación en
Ciencias Sociales.

Facultad de Ciencias Sociales – Universidad
del Salvador.

Año 7, núm. 11 (2015).



Por Marcelo Salas

Sumario Revista Miriada Año 7, núm. 11 (2015)

ARTÍCULOS

La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012).
Rodríguez Añuez M. & Prado Lallande J.P.

Inserción internacional y política de Defensa en un mundo en transición. Perspectivas de cooperación en defensa entre Argentina y México.
Daponte A. & Moreno F.

México, el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico: intereses, identidades y prioridades regionales.
Ochoa Bilbao L. & Velázquez Flores R.

La relación política y económica Brasil-México: encuentros, desencuentros y el nuevo papel de China en la región.
Gachúz Maya J.C. & López Vega J.L.

Los usos de Friedman: estrategias lockeanas en la refundación neoliberal.
Guñazú M.C.

Poder de agenda, contexto y cambio institucional como proceso en Argentina: los casos de la Ley de Cuotas de Género y la Ley de Lemas.
Toppi H.

RESEÑAS

ACTIVIDADES DEL IDICSO

3. COMUNICACIONES NEWS

Revista Perspectivas de Políticas Públicas.

Año 6, Núm. 11, Julio-Diciembre 2016.
Revista catalogada "Nivel 1" por el CAICYT.

Por Carlos M. Vilas



ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

SUMARIO

Presentación, El Director

Artículos de Investigación

Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal.

Diego Pando.

Bienvenidos al pasado.

Claudia Bernazza.

Transformaciones de la estatalidad social en el régimen de acumulación post neoliberal.

Arturo Laguado y Maximiliano Rey.

Tendencias recientes de las políticas de vinculación científico-tecnológicas dirigidas a las universidades argentinas.

Fernanda Di Meglio.

Política y políticas de la UNASUR: institucionalidad y desafíos políticos.

Sebastián Cruz Barbosa.

¿Populismo petrolero? Experiencias recientes en México y Ecuador.

Rosa García Chediak.

Las principales fuerzas políticas durante la crisis del modelo de Convertibilidad de diciembre de 2001. Posicionamientos políticos, disputas públicas e impacto hegemónico.

Hernán Fair.

Reseñas de libros

Pedro Soneréguer y Andrés Repar. *Los desafíos del Peronismo urbano.* Revista Cada 17 (2013-2015). Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa - Universidad Nacional de Lanús, 2016. 160 páginas. ISBN 978-987-1987-72-6. Reseña de Daniel Naya.

Gisela da Silva Guevara (Editora). *Geopolítica latinoamericana: nuevos enfoques y perspectivas.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015. 273 páginas. ISBN 9789587724387. Reseña de Julio Burdman.

Datos de la Revista

Director de la Revista: Carlos M. Vilas.

Dirección Postal: 29 de Septiembre 3901,
1826, Remedios de Escalada, Provincia de
Buenos Aires, Argentina.

Tel: (+54 11) 5533-5600 int. 5138 / Canjes:
int. 5225.

Recepción de originales:

perspectivas@unla.edu.ar

revistas.unla.edu.ar/perspectivas/

Sobre los Autores

Note on Contributors

MARINA ACOSTA es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Comunicación por la Universidad Iberoamericana de México. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la UBA. Docente e investigadora del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Miembro titular de FLACSO España.

GERMÁN AGUIRRE es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Teoría Política y Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Asimismo, es becario estímulo de investigación UBACyT con sede en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (IIGG) de la UBA. Sus principales áreas de interés son la teoría política contemporánea y el pensamiento político argentino, formando parte de diversos grupos de investigación en estos campos. Se desempeña como docente invitado en la asignatura Problemas Políticos Contemporáneos de la Carrera de Ciencia Política de la UBA.

YANINA SOLEDAD AMARILLA es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Candidata a magíster en Historia del Arte Argentino y Latinoamericano en Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Docente e investigadora del Departamento de Derecho y Ciencia Política de la UNLaM. Docente en Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Investigadora Ayudante en Seminario de Sociedad, Economía y Política, Teoría Social Aplicada (SEPTeSA) en Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Fue becaria del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y del “Programa de Formación

de Jóvenes Investigadores en Ciencia Política”, Programa PROSOC del Departamento de Derecho y Ciencia Política, UNLaM.

GUSTAVO BLUTMAN es Doctor en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración Pública por la UBA. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad J. F. Kennedy (UK) y en Sociología por la UBA. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública y Profesor de Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesor de Estado y Políticas Públicas en la Universidad Isalud. Profesor invitado en diferentes posgrados. Director de proyectos de investigación y autor de libros, artículos y documentos en temas de Estado, Administración y Políticas Públicas.

JOSÉ MIGUEL BUSQUETS es Profesor Agregado e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y Profesor Titular e investigador del Área Socio-Jurídica de la Facultad de Derecho, ambos de la Universidad de la República (UdelaR). Es Doctor en Ciencia Política por el IUPERJ de la Universidad Cândido Mendes de Brasil. Es Investigador Activo Nivel I del Sistema Nacional de Investigación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Ha publicado más de cincuenta artículos, capítulos de libros y libros sobre políticas públicas. En particular, se destaca su libro: *Análisis Comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*, por el que recibió una mención en el Concurso del Premio Anual de Literatura del Ministerio de Educación y Cultura. Ha realizado presentaciones y dictado clases en Universidades y Organismos Internacionales de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador,

España, Estados Unidos, México, Paraguay, Perú y Portugal.

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ es Abogado (UNL). Magíster en Ciencias Sociales con orientación sociológica por FLACSO. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Estudios Posdoctorales: Department of Geography. Centre for the Study of Cities and Regions. Universidad de Durham, Reino Unido; Department of Geography. The University of British Columbia. Vancouver, Canadá. Investigador Independiente del CONICET. Director del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHuCSO) de doble dependencia UNL-CONICET. Director de la Maestría en Ciencias Sociales (FCJS-UNL); Coordinador académico del Doctorado en Administración Pública (FCE-UNL). Director y Coordinador de la Colección Desarrollo Urbano y Regional y Políticas Públicas a cargo de Miño y Dávila Editores. Investigador Invitado del Programa de Globalización, Conocimiento y Desarrollo, con sede en el Instituto de Investigaciones Económicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Docente de grado en las cátedras: Globalización y Desarrollo (FCJS); Geografía Económica (FHUC); Teoría del Estado (FHUC); Teoría Política IV (FHUC). Docente en diferentes posgrados: en la Universidad Nacional del Litoral (investigador Categoría I); en FLACSO; en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y en la Universidad de General Sarmiento (UNGS). Ha dictado cursos de posgrado en Brasil, México, Colombia y España. Ha publicado 12 libros, numerosos capítulos de libros y más de 50 artículos científicos referados sobre desarrollo regional y el papel del Estado. Forma parte del Comité Académico de 12 revistas científicas (con sedes en Inglaterra, Colombia, Chile, Argentina y Brasil) y se destaca su participación como miembro del Consejo Asesor de las Revistas EURE y *Regional Science Regional Studies*.

DANIEL GARCÍA DELGADO es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular de Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Director de la Maestría Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo del Área Estado y Políticas Públicas en FLACSO Sede académica Argentina.

AGUSTINA GRADIN es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO sede académica Argentina), Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y especialista en Organizaciones de la Sociedad Civil. Becaria Postdoctoral de CONICET. Investigadora y Docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede académica Argentina.

RICARDO SEBASTIÁN PIANA es abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL). Es adjunto ordinario de derecho político en la carrera de abogacía de la UNLP, y titular de Derecho y teoría constitucional en la USAL y del Seminario de Investigación de la UCALP, estos últimos en la carrera de ciencia política. Ha sido docentes en los cursos sobre Gobierno Electrónico, sobre Gestión administrativa y documental para la modernización del Estado y sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública en el marco de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP). Es docente de las Maestrías en Integración Latinoamericana, Ciencia Política y Salud Pública, todas ellas de la UNLP. Es miembro investigador del Insti-

tuto de Integración Latinoamericana (UNLP) desde donde dirige proyectos de investigación. Ha publicado en libros y revistas científicas.

NICOLÁS POSE es docente del Instituto de Ciencia Política e investigador del Programa en Estudios Internacionales, ambos de la Universidad de la República (UdelaR). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (UdelaR) y egresado del Diploma de Posgrado en Estudios Internacionales por la misma Universidad. Actualmente, cursa el Msc in International Political Economy en la London School of Economics and Political Science. Becario Chevening. Ha publicado artículos en distintas revistas académicas de la región. Se especializa en economía política comparada e internacional. Su trabajo: *Las respuestas de cuatro países sudamericanos al ofrecimiento estadounidense de un TLC: un análisis comparativo basado en el enfoque booleano* ha sido premiado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política y por el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay.

MAXIMILIANO REY es Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Magister en Administración y Políticas Públicas (UdeSA) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Es Profesor Titular Regular de la UNPAZ y Profesor Adjunto Regular de la UBA. Ha publicado numerosos artículos en libros y revistas de su especialidad. Ha participado en proyectos de investigación en UBA, UNM, INAP y se ha desempeñado como consultor e investigador en organismos estatales argentinos. Es Co-autor junto a Horacio Cao y Arturo Laguado Duca del libro: *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*.

MAURO SOLANO es candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Ha

cursado el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca), con una beca de la Fundación Carolina de España, habiendo participado además del proyecto de investigación “Legislatina: Observatorio del Poder Legislativo en América Latina” de la misma Universidad. Fue investigador del Programa de Reformas Políticas Provinciales del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Ha desempeñado diferentes funciones en la Administración Pública Provincial (Jefatura de Gabinete; Secretaría General; Secretaría Legal y Técnica), siendo actualmente Director General de Planificación y Gestión de Calidad en la Asesoría General de Gobierno. Es docente universitario de grado y posgrado (UCALP) y del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), en temáticas relacionadas con la administración y políticas públicas. Es miembro del Comité Asesor del Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), y Director Institucional de la Asociación Civil *Governeo*.

SALVADOR TIRANTI es Licenciado en Educación por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Doctorando en Ciencias Sociales en FLACSO, Sede académica Argentina. Investigador-Docente del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Sede académica Argentina.

Convocatoria

OCTAVO NÚMERO

Dossier Número VIII: Economía y Geopolítica:

Puentes entre lo global y lo local.

Coordinador: Ricardo Aronskind.

La marcha del complejo proceso mundial llamado “globalización” parece estar encontrando en la actual coyuntura límites más fuertes a su despliegue. Numerosos hechos, desde el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC, la pobre recuperación mundial luego de la crisis de 2008, las dificultades y resistencias que están encontrando el TPP y el TTIP para su aprobación, hasta el reciente Brexit, y las crecientes tendencias proteccionistas y neo-mercantilistas en los países centrales, hablan de una situación que se ha complicado. Diversas son las explicaciones disponibles, algunas de las cuales apuntan a las carencias económicas y sociales que este proyecto civilizatorio global muestra a sectores cada vez más vastos de la población mundial. En cada una de las realidades económicas nacionales también se están expresando los problemas de una unificación –parcial– de la sociedad mundial liderada por los intereses particulares de las corporaciones y del capital financiero concentrado.

La Revista Estado y Políticas Públicas convoca artículos de investigación sobre los problemas económicos y políticos internacionales que se expresan en la actual coyuntura global:

- Globalización: ¿Unipolar o Multipolaridad en tensión?
- Disputas y tensiones hegemónicas entre grandes bloques económicos.
- Mercados nacionales: entre la liberalización y las prácticas proteccionistas.
- Poder y límites de la financiarización: hegemonía neoliberal en las instituciones estatales y saturación del endeudamiento colectivo.
- Nuevos tratados de comercio e inversiones: ¿Corporaciones *versus* Sociedad civil en condiciones democráticas?
- El lugar de las periferias en las nuevas disputas por el control global.
- Posibilidades y restricciones de las políticas nacionales de desarrollo en relación al entorno liberalizante.
- Política y economía en las oscilaciones de los principales mercados globales: ¿Agotamiento del paradigma neoliberal o dificultades transitorias en la gobernabilidad del sistema?

Fecha límite: 01 de febrero de 2017.

Para enviar las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase *Revista Estado y Políticas Públicas*:

<http://politicaspublicas.flacso.org.ar/revista>



Revista Estado y Políticas Públicas

La Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La Revista Estado y Políticas Públicas se encuentra *indizada y catalogada en Latindex con el nivel 1* (nivel superior de excelencia), REDIB, Biblioteca de Ciencias Sociales Enzo Faletto y Repositorio FLACSOAndes.



Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 1, Año I,
octubre de 2013.

ISSN 2310-550X



Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 2, Año II,
mayo de 2014.



Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 3, Año II,
octubre de 2014.



Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 4, Año III,
mayo de 2015.



Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 5, Año III,
octubre de 2015.



Revista Estado y Políticas
Públicas Núm. 6, Año IV,
mayo de 2016.



CONTACTO DE LA REVISTA

Revista Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Dirección: Oficina 31 – Ayacucho 555 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

CONTACTO PRINCIPAL

Daniel García Delgado (Dir.) - Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Dirección: Oficina 31 – Ayacucho 555 – CP: C1026AAC – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9456.

Correo electrónico: cruiz@flacso.org.ar



**Estamos
para darte
una mano.**

**BANCO
CREDICOOP**
COOPERATIVO LIMITADO



Te esperamos en nuestras 259 Filiales en todo el país
o en www.bancocredicoop.coop

Banco Credicoop CL. Reconquista 484, CABA. CUIT: 30-57142135-2. Credicoop Responde: 0810-888-4500.

La Banca Solidaria



FLACSO
ARGENTINA