

CRISIS, CAMBIO DE PARADIGMAS Y ABANDONO DEL ÁREA SOCIAL

Daniel Campione (marzo 2002)

Lo que se considera como el cambio de modos "tradicionales" de administración por otros "modernos", constituye un proceso que puede calificarse, con justicia, como incompleto y distorsionado. Lo primero porque no se llega a un punto de implantación generalizada de los criterios modernizadores, e incluso, en el propio avance de las reformas, se generan capas "atrasadas" del aparato estatal, que generan clientelismo o burocracias rígidas del tipo tradicional. Mientras que la distorsión consiste en que la maquinaria estatal no responde a un principio unificador, a un rumbo estratégico asumido con decisión, y el proceso de reformas tiende a agotarse en el fiscalismo (ampliación de recursos, y sobre todo reducción de gastos -o mera pretensión de reducirlos- vía privatizaciones, disminución de personal y supresión de organismos), así como en el cortejo a los capitales de toda rama y procedencia, sin criterios de selectividad, ni autonomía suficiente frente a los intereses de las empresas portadoras de los mismos.

En el caso particular de Argentina el contenido realmente modernizador de las reformas realizadas en el aparato del Estado estuvo ligado a reflejar los cambios económicos, políticos y culturales que, en curso desde la década de los 70, convirtieron a nuestro país en una sociedad muy diferente a la que se había conformado a partir de la década del 40. El problema fundamental es que las reformas estatales fueron efectuadas en el sentido de la acentuación de las tendencias de cambio de la estructura social, y no de su atenuación o compensación: La concentración y centralización del capital, la redistribución regresiva del ingreso, la destrucción masiva de puestos de trabajo, pérdida de poder e influencia de los sectores asalariados y populares en general, respondieron en buena medida a procesos de alcance mundial, originados lejos del alcance del aparato estatal de nuestro país, pero fueron una "obra" completada y acelerada desde el Estado, por una decisión consciente de los hombres que tuvieron responsabilidades de gobierno.

Transformación del Estado argentino.

Desde el inicio de la década de los 90' se produjo un profundo y acelerado proceso de transformación del aparato estatal en Argentina. Este cam-

bio aceleró y completó una amplia reformulación de las relaciones estado-sociedad civil que, como hemos dicho, se venía produciendo desde los 70 (Ver entre otros García Delgado, 1994 y -Palermo-Novaro, 1996) Desde 1989 se impulsaron con decisión las medidas que desmontaron lo que se ha llamado "matriz estadocéntrica", caracterizada por industrialización sustitutiva, economía cerrada, regulación estatal de los mercados y patrón de inflación moderada, (Cavarozzi, 1991, p. 469), y en ese marco, se privatizó el grueso de las empresas públicas, y fueron suprimidas, o traspasadas a los estados locales, buena parte de las funciones a cargo del Estado nacional. Solamente desde una perspectiva ingenua o interesada, podría sostenerse que esta gigantesca transformación derivó de la confección de una *agenda estratégica*, que estableciera las necesidades de transformación, a partir de visualizar los grandes problemas de la sociedad argentina. Por el contrario, los cambios (privatizaciones, desregulaciones, descentralización, apertura económica, supresión de organismos, reducción de personal), obedecieron a la combinación de un criterio estrechamente "fiscalista" de reducción de gastos y aumento de ingresos en el sector público, con otro de generación de "oportunidades de negocios" para empresas y capitales locales e internacionales. Con respecto a esto último, se produjo una suerte de "trueque". Por un lado, se concreta el abandono por el Estado de buena parte de las funciones de provisión de infraestructura, subsidios a la producción privada, generación de un mercado "cautivo" en el sector público y protección frente a la competencia externa, todas ellas propias del período abierto en la década del 40, y que iban en el sentido de favorecer la acumulación de los empresarios locales. A cambio de esta "retirada" que afectaba de diversas maneras a sectores empresarios concretos, el Estado genera, vía privatizaciones, desregulación de diversos mercados, y "flexibilización" de las normas que regían la relación capital-trabajo, posibilidades de ganancias que compensaban con creces las resignadas por el "achicamiento" estatal. Esto permitió, en un consenso favorecido por el agotamiento y crisis permanente del modelo anterior, que la clase dominante, como *conjunto*, saliera favorecida del proceso de reformas, con una mayor ganancia relativa para los capitales más grandes y diversificados, lo que venía operándose por otras vías al menos desde

los 70; y la correlativa pérdida de sectores de menor envergadura, menos diversificados y orientados prioritariamente al mercado interno (ver Aspiazu, *et al.* 1986).¹ Importante gravitación tuvo también la voluntad de adaptarse a las “presiones hacia la reestructuración” que, fortalecidas -aunque no generadas- por el problema de la deuda externa, indujeron a producir cambios rápidos y, en general, extremos.² Una peculiar coyuntura socioeconómica, política e ideológica³ se conjugó así con el agotamiento de la modalidad populista-desarrollista de acción estatal que había predominado en los lapsos de gobierno constitucional del país desde 1946, para dar como resultado el violento ajuste estructural implementado a partir de 1989, complementado y “ordenado” por un plan de estabilización a partir de 1991.⁴

Apuntes históricos

Argentina poseía un aparato estatal muy amplio, cuyo desarrollo se había iniciado en la segunda mitad del siglo XIX, incrementándose *a posteriori*, a partir primero de las acciones anti cíclicas de la década del 30, y luego, con las políticas populistas y desarrollistas, y la conformación de una suerte de particular Estado de bienestar. Varios objetivos se conjugaron para llevarlo a proyectar sus actividades en dirección a la regulación de mercados, y a la producción de bienes y servicios, entre ellas:

1) Un conjunto de instituciones reguladoras de los mercados de bienes, sobre todo agropecuarios (las famosas Juntas Nacionales, que llegaron a sumar varias decenas), originadas a partir de la crisis del 30 y el vuelco proteccionista producido durante la presidencia de Justo.

2) La nacionalización (o iniciación) de una serie de actividades de infraestructura, transporte y servicios públicos (ferrocarriles, gas, extracción y refinación petrolera, teléfonos, transporte aéreo) básicamente desarrollada

¹ Subrayamos que se trata de la clase como conjunto porque forzosamente, en un proceso de cambio muy amplio y drástico, hubo ganadores y perdedores también al interior del empresariado, ya sea en el nivel de los capitales individuales o de determinadas ramas como un todo.

² Como se percibe con facilidad, solo analíticamente pueden distinguirse estos tres “criterios” obrantes, y es de su inextricable combinación que proviene la fisonomía de la reforma del estado instaurada en Argentina a partir del año 1989, con la asunción del presidente Menem.

³ Ya hemos efectuado con anterioridad la caracterización de la compleja coyuntura del 89 y de las causantes del “viraje” político-ideológico que se verificó en buena parte de la sociedad y la dirigencia argentina en torno a esa época. cf. *Estado y sociedad. De Alfonsín a Menem*; Letra Buena, 1994. Sólo remarcaremos aquí el inmenso cataclismo desatado por los dos picos hiperinflacionarios del lapso 1989-90, que dio un término práctico al debate político sostenido a medias hasta entonces.

⁴ La drástica disminución de la inflación, el aumento consiguiente del consumo masivo, la vuelta después de varios años a cifras importantes de crecimiento del PBI proporcionaron un clima de consenso social que, aunque signado por cierta pasividad y conformismo, que entre 1991 y 1995. sirvió de efectivo sustento al proceso de reformas.

en el período peronista.⁵ Estas actividades se sumaron a algunas que estaban en manos del estado desde fines del siglo anterior (Correos, obras de agua corriente y salubridad, construcción y reparación de caminos, etc.)

3) La producción de bienes de valor estratégico, sea por constituir insumos básicos para otras ramas productivas, o por revestir un valor militar. (La siderurgia y todo el complejo industrial-militar que se inicia en los treinta y se fortalece con la presidencia de Perón, a fines de la década de 1940.)

4) Estatización de empresas de producción de bienes, originalmente privadas, en general por circunstancias coyunturales, sin una perspectiva estratégica.⁶

5) Un sistema de organismos dedicados a investigación y desarrollo (INTA, INTI, INCYTH, CONICET)⁷ generados a partir de preocupaciones de un periodo posterior (entre 1955 y 1966), inclinadas al desarrollo tecnológico y científico vinculado a la producción.

6) Organismos específicos con funciones de transferencia de recursos, orientados a prestaciones sociales o de salud. (recaudación previsional, cajas de jubilaciones, y de salarios familiares, PAMI), creados a lo largo de un prolongado proceso, que comienza signado por la dispersión y luego tiende a unificarse. El Estado intentaba dar, por vía del gasto social, base material a su legitimidad⁸, proporcionando mejoras en el nivel de vida de las masas. En este ámbito, el Estado combinó responsabilidades con los usuarios, y generó entidades mixtas como las cajas de jubilaciones. También numerosos organismos estatales centralizados se ocuparon de estas funciones, por ejemplo en el ámbito de la cartera de Trabajo. También se produjeron afectaciones de recursos financieros para actividades específicas, como el FONAVI, en el área de la vivienda. En conjunto, el Estado asumía funciones destinadas a ampliar su base de legitimación, bajo la bandera de la "justicia social". En ri-

⁵ Esto tiene algunos matices según la rama de actividad. El petróleo fue colocado bajo la competencia estatal desde su descubrimiento, a comienzos de siglo, y en la década del 20 alcanzó la forma definitiva de YPF. En el período peronista, se llevó adelante una concepción de manejo por el Estado de las ramas estratégicas de la economía, que nunca fue sistematizada, ni llevada a la práctica en modo totalmente consecuente, ya que se mezclaron nacionalizaciones de actividades de ningún modo estratégicas, con el mantenimiento en propiedad de capitalistas de sectores que sí lo eran (como la energía eléctrica, nacionalizada recién después de la caída de Perón).

⁶ Durante el gobierno de Onganía, p. Ej., numerosas empresas en quiebra fueron estatizadas, al amparo de una ley (17507/67) de "rehabilitación de empresas". Muchas de ellas no volvieron al Estado hasta muchos años después.

⁷ INTA es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. INTI, el organismo de investigación en tecnología aplicada a la industria. INCITCH se ocupa de Ciencia y Tecnología Hídricas. El CONICET es un organismo de patrocinio a la investigación en los más variados campos.

gor, se apunta no sólo a la legitimación, sino a la reproducción de la fuerza de trabajo (ampliación de oportunidades de capacitación, educación y "mantenimiento" de la capacidad laboral), y a la ampliación del mercado consumidor para la industria local.

7) El sistema financiero oficial, de desarrollo lento pero continuado, se modificó también a favor del apoyo a actividades productivas (Banco Industrial, después Nacional de Desarrollo) y satisfacción de necesidades sociales (Banco Hipotecario Nacional, originariamente destinado a crédito para compra de campos y luego reorientado a crédito para la vivienda), que se sumaron al Banco de la Nación, especializado en el crédito agrario, y el Banco Central, instrumento de regulación monetaria y financiera por excelencia.⁹

Este aparato estatal ampliado fue objeto de un perenne cuestionamiento por amplios sectores de la gran burguesía, pero esta discusión no alcanzaba los límites de una contestación global a la intervención estatal. Solo los doctrinarios del liberalismo más extremo mantenían posiciones tendientes al desmantelamiento completo del Estado intervencionista.¹⁰

Fuera del orden del día

El periodo 1976-1981 se caracterizó en nuestro país por el planteo y puesta en marcha de un proyecto claro de reestructuración global de la sociedad. Se operan cambios que abarcan todos los planos, desde el económico hasta el ideológico. En lo económico, comienza un proceso de concentración y centralización del capital, enmarcado en el abandono de la estrategia de sustitución de importaciones, y la búsqueda de una nueva integración en el mercado mundial.¹¹ Esa modificación del capitalismo a nivel global, se complementa con una transformación de las relaciones entre capital y trabajo, que abarca la organización interna de las plantas productivas. Paralela-

⁸ La noción de "base material de legitimidad", asociada a la noción de hegemonía en su vertiente gramsciana, se encuentra desarrollada en Przeworski, *Capitalismo y socialdemocracia*, 1988.

⁹ Los bancos oficiales se originaron en el siglo XIX como agentes financieros del Estado, pero en la tónica general de incremento del rol del Estado, fueron adquiriendo los nuevos roles que se señalan en este texto.

¹⁰ Economistas de orientación ultra liberal, como Alvaro Alsogaray y Roberto Alemann, mantuvieron siempre el postulado de la privatización. En el caso del primero, trasladó esa posición al plano político-electoral a través de los sucesivos partidos políticos que fundó (Cívico Independiente, Nueva Fuerza, Unión de Centro Democrático), pero estos siempre resultaron irrelevantes, salvo cuando en la década del 80, la Ucedé logró interesantes votaciones en Capital Federal y luego en la provincia de Buenos Aires.

¹¹ En cuanto a las causas de este cambio de orientación, se ha señalado la convergencia de dos factores: a) El agotamiento de la segunda etapa de la industrialización sustitutiva (orientada a los bienes de consumo durables e iniciada en los años 50), b) La crisis capitalista mundial desatada en los primeros años 70 (Con las manifestaciones que van desde el derrumbe de la paridad dólar-oro hasta la crisis del petróleo). A estos dos factores se añade un tercero, ya en el nivel de las decisiones políticas, que fue el proyecto

mente, se desarrolla un cambio global en los roles asumidos por el Estado, y su forma de vincularse con la sociedad. Todo se complementa con un impulso ideológico, genéricamente neoliberal, pero muy específicamente antiestatista.¹², que apunta a reorientar la concepción misma que sobre la estructura y funciones del Estado imperaba hasta ese momento.

Dentro de esa reestructuración global, se da el impulso hacia una amplia acción antiestatista, expresada en la reducción de mecanismos reguladores, la liberación del sistema de precios y el descenso de barreras aduaneras. En materia de privatizaciones, sin embargo, todavía se trabaja en terrenos periféricos, o en la desestatización de sectores absorbidos por razones meramente coyunturales.¹³ Sí hay una actividad consciente, ideológica y material, de debilitamiento de la estructura estatal, de endeudamiento improductivo de las organizaciones públicas, de disminución de inversión.

Durante toda esta etapa, el gran capital trabaja con intensidad en el sentido de concentrar capital y centralizar control de actividades diversificadas, al amparo de mecanismos de protección, financiación y subsidios estatales. Es una acumulación de fuerte inserción financiera, pero con anclajes productivos, en la que el Estado se convierte en un "socio perdedor" indispensable para todo el proceso. Desde el Estado se dirige en favor del gran capital su enorme capacidad de demanda, y se dan grandes facilidades para la especulación financiera (Ley de Entidades Financieras de 1977)¹⁴ y la producción industrial subsidiada, así como se permite la salida de capitales al exterior, como una forma práctica de internacionalización de las operaciones. Hacia el fin de la dictadura militar, las facilidades otorgadas se comple-

de alcance "refundacional" que planteó la gestión Martínez de Hoz. Se expresan en este sentido Aspiazú et. Al. *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*, Bs. As. Legasa, 1986.

¹² Ya en el discurso que inaugura su gestión, el 2 de abril de 1976, el ministro de Economía José Martínez de Hoz, plantea el paso del Estado a un rol de "subsidiariedad", que implica actuar sólo allí donde la "iniciativa privada" no lo hace. Ver Jorge Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz*, Hyspamérica, 1986. Esa prédica a favor del "Estado subsidiario" perdurará a lo largo de toda su gestión, alcanzando el rango de un principio básico.

¹³ Entre esas privatizaciones "periféricas", se cuenta la concesión de áreas de explotación y servicios de transporte por parte de YPF, algunos servicios anexos a ENTEL (del que la guía fue el más exitoso), buena parte de las actividades de la Dirección Nacional de Vialidad, reparación de vías y material rodante de los ferrocarriles, y la apertura del servicio de correos a la actuación de operadores privados. Dentro de las actividades que habían sido incorporadas al Estado, se privatizaron algunos ingenios azucareros, y los frigoríficos de la CAP. Sin embargo, llegaron a concretarse operaciones en sentido contrario, como ser la estatización de la Compañía Italo Argentina de Electricidad. Paralelamente se operó en sentido descentralizador, con la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias y la MCBA, y en OSN, también "provincializada".

¹⁴ La reforma financiera da lugar a un cambio estructural del sistema bancario. Establece libertad de tasas, estimula los depósitos a interés por sobre las cuentas corrientes, y da grandes facilidades para la constitución de nuevas entidades financieras. Todo esto da lugar a una verdadera multiplicación del negocio bancario, que se constituye a su vez en una pieza fundamental para la acumulación de los grandes grupos económicos. Jorge Schvarzer considera a esta reforma "el cambio estructural más importante que (Martínez de Hoz) iba a realizar en su gestión. (p. 61. *op. cit.*)

tan con la virtual estatización de la deuda externa privada que, en un 90%, queda a cargo del Estado, vía seguro de cambio, avales y otros procedimientos similares.

Otro papel jugado por el Estado en esta etapa, fue el de despejar el camino para que los capitalistas retomen el pleno control sobre la organización y manejo de los medios de producción, cuestionado en cierta medida hasta los primeros 70', por vía de un aparato sindical de ideología y prácticas conservadoras pero poderoso, que a su vez soportó un creciente cuestionamiento de agrupaciones obreras situadas a su izquierda. Se arremete contra los mecanismos de participación obrera directa en las fabricas (comisiones internas, cuerpos de delegados), que fueron durante décadas una fortaleza peculiar del movimiento obrero argentino¹⁵. La organización de los trabajadores en el interior de las unidades productivas fue destruida con ayuda del Estado, en gran parte expresada en el uso directo y criminal de la violencia.¹⁶ El resultado es que los capitalistas retoman el control pleno en las unidades productivas, amenazado virtualmente desde el primer peronismo.¹⁷ En el plano laboral más general, se emprende una verdadera batalla contra las normas protectoras de los derechos laborales, tendiente a reducir los costos de la mano de obra, por una parte, y a ampliar las facultades de dirección de los empleadores, por la otra.¹⁸ En lo que respecta al "poder sindical" la dictadura lo considera como una de las causales de los fenómenos de 'subversión' y 'corrupción' con los que había que terminar, y por lo tanto es un enemigo a destruir. Se propende por todos los medios a la fragmentación de las organizaciones sindicales o su pérdida de capacidad negociadora efectiva.

¹⁵ Ver "La anomalía argentina. Estado, sindicatos y corporaciones" de Adolfo Gilly, en *El Estado latinoamericano. Teoría y Práctica*, Siglo XXI, 1990.

¹⁶ Investigaciones posteriores sacarían a la luz la colusión de empresarios y "grupos de tareas" de la dictadura, para el secuestro y desaparición de delegados y activistas. En el caso de empresas en conflicto, como Ford y Mercedes Benz, comisiones internas completas son secuestradas. Por otra parte, la metodología era aplicada de manera similar en empresas públicas, siendo el caso más notorio el de Luz y Fuerza, que incluyó hasta al secretario general del sindicato, Oscar Smith. Ver Pablo Pozzi, *Oposición obrera a la dictadura militar*, Editorial Contrapunto, 1988..

¹⁷ Los reclamos de los capitalistas en orden a recuperar el control efectivo del proceso productivo frente al poder de delegados, comisiones internas y sindicatos, puede rastrearse hasta una fecha tan temprana como 1955, en el Congreso de la Productividad. Allí traen el tema a debate, pero no logran ponerse de acuerdo con la dirigencia sindical.

¹⁸ En primer lugar, se anulan una serie de medidas incorporadas a la Ley de Contratos de Trabajo durante el breve período constitucional anterior, y luego se la emprende contra las conquistas y estatutos especiales de los más diversos gremios, así como se aplican criterios más restrictivos en los regímenes de insalubridad, jornadas reducidas y otros. En el plano del "costo laboral", una medida importante es la supresión de los aportes patronales en materia jubilatoria.

Más adelante, la crisis financiera de 1980, el debilitamiento de sectores industriales orientados al consumo del mercado interno, y el estallido del problema de la deuda externa, pusieron en tela de juicio el supuesto éxito de estas políticas, pero no revirtieron en nada las modificaciones socioeconómicas y aún ideológicas que había producido el primer periodo del Proceso de Reorganización Nacional.

En medio del endeudamiento externo¹⁹, el persistente déficit fiscal²⁰, el debilitamiento del mercado interno²¹ y de los sectores empresarios a él dirigidos, el aparato estatal constituido a partir de 1930, queda en los comienzos de la década del 80' anémico de recursos, y huérfano de una racionalidad clara a implementar.²² La crisis planteada entre las necesidades de acumulación y las de legitimación, para el Estado capitalista, se van resolviendo en la Argentina claramente a favor de la acumulación.²³ Ni el impulso del desarrollo económico, ni la búsqueda de la justicia social, son ya creencias legitimadoras para ciertas acciones estatales. El empeño en generar 'bases materiales' que dieran sustento al consenso de las clases subalternas, virtualmente desaparece desde entonces.

El Estado en debate

Producida la vuelta al régimen democrático-constitucional, el período 1983-1985 constituyó un intermedio, en que se ensaya con timidez la vuelta a políticas redistribucionistas y de desarrollo orientado al mercado interno, y se frenan las políticas dirigidas al desmantelamiento del aparato estatal que habían avanzado en la dictadura. Existen sí orientaciones a una refuncionalización de ese aparato, con un sesgo de predominio tecnocrático, centrado en la profesionalización y tecnificación del aparato estatal. La configuración estructural del Estado ingresa ahora en el debate, pero bajo una perspectiva

¹⁹ La deuda externa bruta, que ascendía a 7875 millones a fines de 1975, sufrió un fuerte incremento a partir de 1978, que la llevó a más de 35.000.000 de dólares a fines de 1982. Datos del BCRA. Memorias Anuales.

²⁰ Como un indicador del volumen alcanzado por el déficit fiscal, puede señalarse que en el último año de dictadura, 1983, el déficit fiscal alcanza a un 16,1% del PBI:

²¹ El producto bruto industrial sufrió sendos descensos en los años 1980 (1,8%) y 1981 (3,9%). Datos del BCRA.

²² Juega un papel importante en este cuadro, la acción consciente de desprestigio, y virtual sabotaje. llevado a cabo desde el estado mismo durante la conducción económica de Martínez de Hoz.

²³ Nos referimos aquí a la dicotomía entre funciones estatales de acumulación y funciones estatales de legitimación que plantea James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, 1973. las que entran en conflicto a partir de que se produce lo que el autor llama una "sobrecarga" de demandas sociales sobre el Estado. El PRN es un buen ejemplo de ello, las "demandas sociales" quedan obturadas vía represión, mientras que el aparato estatal, sigue satisfaciendo, vía subsidios y contrataciones de toda índole, las "demandas" de los grandes capitalistas. En ese sentido hablamos de opción por la acumulación.

genéricamente calificable como "modernizadora", que intenta clarificar objetivos y funciones, y ajustar su estructura en base a definiciones en esos terrenos. Este enfoque puede denominarse también "refuncionalizador", en cuanto piensa al Estado en base a las funciones que se le asigne, y no a su "tamaño", es decir a su participación en el producto bruto global, y más precisamente al nivel de gastos que genera. Durante ese periodo, el "achicamiento" del Estado, era una bandera de la oposición neoliberal, llevada adelante con fuerza e insistencia crecientes, pero que no parecía penetrar decisivamente en los ámbitos gubernamentales.

La necesidad de reformular el Estado encuentra un lugar no central, pero sí importante, en la programática y el accionar inicial del gobierno del presidente Alfonsín. El planteo comprendía una redefinición de funciones y una reestructuración al servicio de las nuevas estrategias y tácticas fijadas, de orientación vagamente redistribucionista en lo económico y democratizante en el plano sociopolítico. Como concomitante de ello, se planteaba la necesidad de un proceso global de modernización, que acompañara a una readaptación del aparato estatal a condiciones de gestión propias de un Estado de Derecho. Se conjuga allí la preocupación por incorporar nuevas tecnologías de gestión, con la de capacitar al personal directivo tanto en conocimientos de administración y gestión modernas, como en nuevas pautas éticas y de comportamiento, que regeneraran un sentido de la responsabilidad perdido en la Administración Pública, desquiciada por años de manejo discrecional.²⁴ El presupuesto claro era que no se trataba necesariamente de una reducción del aparato estatal, sino de una refuncionalización, que rescatara el sentido fundamental de las intervenciones del Estado en el campo de la sociedad civil. Si bien era el peronismo el relacionado de modo primordial con la regulación estatal y la justicia social, el radicalismo, hasta 1985, reconocía ampliamente esos valores y aspiraba a su perduración.

En cambio, desde los organismos financieros internacionales, y los demás componentes del 'complejo acreedor',²⁵ se presionaba en dirección al

²⁴ Una exposición bastante completa de esta concepción inicial del radicalismo sobre el Estado en el período alfonsinista, está dada en Jorge E. Roulet, *El Estado Necesario*, 1987 y Enrique Groisman, *Políticas Administrativas para el estado democrático*, CEAL, 1991.

²⁵ Con la denominación "complejo acreedor" designamos la coalición de alcance mundial que se fue configurando para tratar el problema de la deuda externa después del estallido de la crisis en 1982. La Secretaría del Tesoro, el Banco Mundial, el F.M.I., los

ajuste fiscal generalizado, y como parte de esa lógica, a la reducción del aparato estatal. El poder económico local se inclinaba hacia las privatizaciones, pero resistía otros aspectos del fiscalismo, que pueden reducir la capacidad del Estado como cliente (como comprador de bienes y servicios, así como contratante de obras públicas). Así es que el enfoque refuncionalizador, y el fiscalista debaten a lo largo del periodo radical, sin encontrar un claro vencedor en sus primeros tiempos, hasta que el propio desarrollo de la crisis indica un vencedor. Comienza entonces a hablarse con insistencia de la Reforma del Estado, aunque ésta aparece aún como un enunciado genérico, sin contenidos precisos. De hecho, no hay medidas importantes de reestructuración estatal, en los dos primeros años del gobierno radical. Existen sí algunos esfuerzos, destinados a perdurar, en el campo de la formación de tecnoburócratas dotados de alta capacitación.²⁶

A partir del año 85 toma fuerza una reorientación global del gobierno, basada en la asunción del pago de la deuda externa y el abandono de las medidas reformistas. Las preocupaciones de índole fiscal se van acercando al primer plano. Gradualmente, la reducción del aparato estatal, ingresa en la agenda gubernamental y toma un papel central.²⁷ Uno de los primeros síntomas de la adopción en la práctica de las concepciones de ajuste fiscal es que, ya en 1986, se reduce el personal de la administración pública por medio de mecanismos de retiro voluntario, y se hace participar a representantes del gran capital en la gestión de las empresas públicas.²⁸ Hacia los años 1987 y 1988, se ingresa en una nueva etapa en la adopción del modelo "fiscalista" de reforma estatal. Los grandes ejes del discurso tecnocrático neoli-

estados acreedores nucleados en el Club de París, y los grandes bancos acreedores, fueron conformando las soluciones superadoras de la reacción inicial de efectuar exhortaciones al pago con escasas posibilidades de éxito. En su evolución, las propuestas de pago de la deuda se convirtieron en un diseño completo de reforma económica (con el sector público en un lugar central) para los países deudores.

²⁶ Nos referimos, fundamentalmente, al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que formaba parte de una concepción de perfeccionamiento de la función pública, en la que el Estado podía resignar funciones accesorias, pero seguía teniendo un vigoroso papel no muy distinto de lo asignado al Estado de Bienestar.

²⁷ Esta modificación en la agenda deriva, en buena medida, del cambio de política en torno a la deuda externa, y la consiguiente penetración de las propuestas provenientes del "complejo acreedor" en torno a la generación de recursos para el pago de la deuda. Las iniciativas de capitalización de la deuda a través de privatizaciones son decisivas en este aspecto. En el plano interno, en la medida en que se afianza la alianza con los "capitanes de la industria" las propuestas de privatizaciones, desregulación y descentralización, encuentran impulso en los protagonistas de la coalición.

²⁸ El retiro voluntario, orientado con un criterio netamente fiscalista, ya que retira gente de todos los organismos y niveles sin prioridades de tipo funcional, marca la inauguración (en términos de medidas concretas e importantes) de la política de ajuste al interior del aparato estatal, y reduce un 10% el personal de la Administración Pública Nacional, porcentaje que luego se amplía. En lo que respecta a la inserción de los representantes del gran capital en las empresas públicas, nos referimos a la creación del DEP (Directorio de Empresas Estatales), una suerte de organismo de superintendencia, que da como resultado que algunas empresas estatales sean dirigidas (o supervisadas) por altos ejecutivos de grupos económicos, aunque no se avance todavía hacia privatizaciones de importancia.

beral sobre el tema son tomados como propios desde el gobierno radical y se presentan proyectos concretos de privatización de empresas de servicios (básicamente Aerolíneas Argentinas y Entel), junto con acciones de "desregulación" y "desmonopolización."²⁹ Estos intentos serán derrotados en el Congreso, debido a que los integrantes del sistema partidario no habían profundizado lo suficiente su consenso sobre el desmantelamiento del aparato estatal, y el peronismo en la oposición asumía todavía parte³⁰ de sus banderas tradicionales de nacionalismo económico y justicia social, para oponerse a las privatizaciones.

El saldo fundamental de esta etapa, es que se expande el convencimiento de que el Estado ya no está en condiciones de mantener una estructura tan extendida, y una gama de actividades consiguientemente amplia.³¹ Los dos partidos mayoritarios asumen como verdadero que su relación con el Estado no puede seguir siendo la misma que hace cuatro décadas. La "retirada" es el toque de clarín para el Estado, y ya alrededor de 1988, la discusión se centra más bien en la profundidad y el ritmo con que esto debe hacerse, mientras que la necesidad de privatizar, desregular, y reducir el déficit fiscal, pasan a ser verdades aceptadas, puestas fuera de la discusión.

Las motivaciones invocadas para llevar a cabo esas reformas son tres, en lo fundamental: 1) El pago de la deuda externa. 2) La disminución del déficit fiscal, visto cómo causa fundamental de la alta inflación.³² 3) La supresión de trabas para la acumulación capitalista, que permita abrir nuevos espacios de obtención de ganancias para el gran capital local y extranjero, así como aumentar sus posibilidades de reorganizar la producción en un sentido favorable a sus intereses.

²⁹ Estas propuestas son lanzadas desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos por Rodolfo Terragno, portador de una concepción de reforma del Estado, enmarcada estrechamente en una propuesta global de modernización económica. Consisten en la privatización, vía asociación con compañías extranjeras que operan en los rubros respectivos, de y Aerolíneas Argentinas. Los respectivos proyectos de ley fueron rechazados en el Congreso por la oposición del PJ, que a favor de su ubicación fuera del gobierno, demoraba su adaptación ideológica y práctica a las "nuevas ideas" neoliberales. Con antelación a estos proyectos de privatizaciones precisas, existió una prolongada discusión en torno de proyectos de leyes generales de privatizaciones, uno por la UCR (conocido como proyecto Socchi) y otro por el PJ (conocido como proyecto Manzano), pero tampoco lograron fructificar. Logra sí aprobar algunas disposiciones por la vía de decreto, como la "desmonopolización", permitiendo al capital privado entrar a competir con el estado, y el de "desburocratización", que procuraba simplificar las normas y procedimientos administrativos.

³⁰ Decimos que "asumía en parte" porque en buena medida ya no daba un debate frontal ante las privatizaciones, y muchas de las objeciones a los proyectos de Terragno se basaban en cuestiones de procedimiento, como la de tratarse de contrataciones directas que eludían un llamado a licitación.

³¹ En realidad, este "convencimiento" tuvo fuerte relación con las pautas fijadas en el "Consenso de Washington" para la reestructuración de las economías en orden a la solución a la crisis de la deuda externa. Por eso, a renglón seguido, colocamos al pago de la deuda externa en el primer lugar en cuanto a las motivaciones para la retirada del Estado.

³² Esto es atinente en especial en el tema de las privatizaciones, donde las transferencias a empresas y otras entidades privatizables (el sistema de seguridad social en primer lugar), fueron consideradas como una causa central del déficit.

De ese modo, las acciones del Estado en Argentina tienden a ponerse en línea con la ola ideológica neoconservadora que gana el predominio a nivel mundial en torno a los años ochenta,³³ sobre la base de devolver espacios al juego de las fuerzas del mercado, revirtiendo el largo ciclo de expansión estatal abierto en la década de los 30'.

Ajuste estructural

La disfuncionalidad del Estado argentino, desde el punto de vista de cualquier proyecto de desarrollo más o menos coherente, se había hecho evidente al menos desde los primeros años de la década del 80'. La carencia de una estrategia global de desarrollo que articulara a las organizaciones públicas, la falta de coordinación entre los organismos y la frecuente superposición de funciones entre ellos, el dispendio de recursos materiales y financieros por administraciones ineficaces o corruptas, el exceso de personal promovido para satisfacer necesidades políticas³⁴, una estructura tarifaria de los servicios públicos plagada de subsidios no reconocidos como tales, son sólo algunos de una larga serie de problemas que eran objeto de críticas casi generalizadas. Un enfoque más comprensivamente crítico, hacía hincapié también en la colonización producida por las empresas capitalistas, fuera en carácter de proveedoras o contratistas, en el aparato estatal.³⁵ La misma actividad de *lobby* para influir en las decisiones públicas, normal en cualquier economía capitalista, se volvía un enorme factor de distorsión, dada la anarquía interna del aparato estatal y su consiguiente debilidad para preservar un grado de autonomía indispensable frente a las presiones de las grandes empresas, que dedicaban buena parte de sus esfuerzos a "posicionarse" favorablemente en el seno del aparato estatal. Al plantearse elementos de aguda crisis, relacionados con el cambio de la estructura social de acumula-

³³ Esta "ola neoconservadora" marca una diferencia sustantiva con la situación en tiempos de la dictadura militar. Mientras en torno a 1976 se podía argüir con justicia que la política de Martínez de Hoz era un experimento sólo comparable a los que estaban en curso (y desde hacía muy poco tiempo) en Gran Bretaña e Israel, en la segunda mitad de los ochenta, se había agregado el éxito (visto desde su lógica interna) de las *reaganomics*, y el vuelco privatista de las experiencias social demócratas de España y Francia, entre muchos casos de los más variados países (con el limítrofe caso de Chile en sitio destacado).

³⁴ En este punto hay que marcar algunos matices, sobre todo porque el empleo en la Administración Pública Nacional centralizada (lo que excluye empresas), no creció significativamente en las últimas décadas.

³⁵ De hecho, durante todo un período en torno a la primera mitad de los ochenta, las operaciones con el estado constituyeron una fuente central de acumulación para lo que en esa época se comenzó a llamar los grandes grupos económicos, aunque el fenómeno venía de muy atrás. Tanto Aspiazu, Basualdo y Khavisse *op. cit* como Schvarzer, *op. cit.* describen adecuadamente este proceso.

ción³⁶, y que estallan en torno a 1981 con el problema de la deuda externa, el Estado comienza a ser también incapaz de generar políticas que atiendan los intereses estratégicos del conjunto de la clase capitalista. Sus funciones de "capitalista colectivo"³⁷, en orden a la reproducción general del sistema, se evidencian como vacantes a lo largo del primer periodo democrático, con un Estado que no acierta a definir una estrategia apta para contribuir a la redefinición del patrón de acumulación imperante³⁸, e incluso pierde progresivamente la capacidad para hacer efectiva sus decisiones. A todo ello se suma un deterioro generalizado de su infraestructura, y de los sueldos del sector público, que derivan en un progresivo empeoramiento de la prestación de servicios, y una difundida sensación de inevitabilidad en cuanto a la ineficacia, morosidad e incapacidad de modernizarse de las organizaciones oficiales. El resultado de esto último es que la gestión estatal no sólo pierde legitimidad frente al capital, sino también frente al conjunto de la población, y la "opinión pública" se vuelve un sustento de las políticas de "retirada" estatal. En torno al año 1989, las privatizaciones y la reducción del aparato estatal se había vuelto una "causa popular".

Todo esto se producía en el marco de las presiones externas a favor de un ajuste estructural, desatadas a partir de la crisis de acumulación del capitalismo mundial, acentuadas con los problemas en el pago de la deuda externa. A ello se sumaban, en el plano local, las presiones de la gran empresa, que buscaba consolidar su predominio económico y construir poder político a partir de allí.³⁹ Esto en condiciones tales que, dado el estancamiento

³⁶ Tomamos la categoría "estructura social de acumulación" de Gordon, Edwards y Reech, *Trabajo segmentado, trabajadores divididos*, Ministerio de Trabajo de España, 1987. Hacen referencia con este concepto a las condiciones institucionales que configuran el entorno, facilitador o no, en el que las unidades económicas desarrollan el proceso de acumulación. En nuestro país, José Nun se ha referido a otra categoría afín, pero que se proyecta con más amplitud en dirección a lo político e ideológico, que denomina "régimen social de acumulación", en "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia", en J. Nun y J.C. Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987. El cambio de la estructura social de acumulación en nuestro país, está dado a partir de la entrada en crisis del patrón de industrialización sustitutiva de importaciones, que después de su "período de asalto" cumplido en los primeros años del peronismo, y del posterior reajuste con el desarrollismo en la presidencia de Frondizi, nunca logra estabilizarse como un modelo de acumulación exitoso. El primer intento orgánico de cambio se da durante la Revolución Argentina, en la gestión ministerial de Krieger Vasena, que se plantea una reorientación exportadora, que privilegia los intereses de la gran industria, en particular la de capital transnacional., pero tras algunos éxitos parciales, es desplazado por la protesta social.

³⁷ Esta categoría se encuentra desarrollada en A. Altwater "Problemas del intervencionismo de Estado" en H. R. Sonntag y H. Vallecillos, *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo*, Siglo XXI, 1986.

³⁸ En realidad los supuestos iniciales del gobierno democrático, era que la dictadura no había producido un cambio fundamental en el capitalismo argentino, por lo que podía ser re-actualizado el tipo de relación entre economía y estado imperante hasta los años 70'. La modificación de este diagnóstico errado inicial, sólo se produjo hacia el final del gobierno Alfonsín, cuando comenzaron los primeros signos de adopción de la programática neoliberal, sobre todo en lo que respecta a privatizaciones.

³⁹ La constitución en actor político central de los sectores del gran capital más beneficiados por la reestructuración en curso, se encuentra explicada en Ostiguy, Pierre, *Los capitanes de la industria* Legasa, 1991. Este proceso puede ser interpretado como una consciente readaptación del núcleo predominante de la burguesía, a un régimen democrático-constitucional., y en ese sentido tuvo

de sus otros mercados, el Estado aparecía como principal fuente de ganancias potenciales.⁴⁰

Para esos intereses internos y externos, fortalecidos en la coyuntura, la refuncionalización del Estado no ocupaba una alta prioridad. Esta era sí asignada a la implantación de políticas de ajuste que implicaban el desmantelamiento de buena parte del aparato de intervención, empresario, y de regulación social que se hallaba en manos del sector público. Desregulación y privatización pasan a ser los reclamos centrales en el campo del sector público, dentro de una reestructuración que abarca la reorientación exportadora de la economía,⁴¹ el retiro de las regulaciones monetarias y fiscales, la generación de mecanismos novedosos de pago de la deuda (privatización con capitalización), y la disminución del nivel de "tutela" de las relaciones capital-trabajo. Estos requerimientos se potencian a través de planteos más globales, que procuran revertir el creciente peso del sector estatal, al que se percibe como un obstáculo para la acumulación capitalista.⁴² En verdad, se estaba asistiendo a la combinación de una lógica local de concentración capitalista, facilitada por las respectivas ofensivas de las clases dominantes nativas e internacionales, expresadas por un cambio del patrón de acumulación que abarca desde el proceso de trabajo (fin de la era fordista de producción en masa basada en una línea estandarizada con la consiguiente 'flexibilización' del proceso de trabajo), hasta la configuración de los mercados a nivel mundial (masiva internacionalización en un cuadro de mercados segmentados para

indudable éxito. Cuando hablamos de "construcción de poder político", nos referimos a la intención de consolidar el predominio económico alcanzado, con la posibilidad de ejercer una dirección política efectiva en condiciones democráticas, lo que era un objetivo nuevo para el gran capital. Hasta 1976, la regla había sido que los grandes capitalistas recurrieran al golpe militar como "factor de corrección" de las políticas de gobiernos electos que se le tornaban difícilmente controlables.

⁴⁰ Ya hemos hecho referencia a esta "nueva centralidad" del mercado estatal, impulsada por el estancamiento de la actividad económica, en general, y de la industria en particular. Como proveedores, contratistas de obras y de servicios, y por variados mecanismos tendientes a generar ganancias extraordinarias, esta fuente de acumulación presionaba sobre el gasto público de modo muy importante. Las privatizaciones fueron emergiendo como una solución que permitiera al mismo tiempo reducir el gasto público y proveer fuentes de acumulación alternativas, a través de la obtención de beneficios en actividades antes estatales. A ello se sumó la supresión progresiva de todo tipo de restricciones, a través de apertura económica, liberación de precios, y condiciones muy liberales para la inversión extranjera, y "flexibilización" progresiva de las relaciones de trabajo. Ambos mecanismos, privatización y desregulación, jugaron como compensación con creces de la "pérdida" del mercado estatal para el gran capital.

⁴¹ En realidad, esta reorientación en sentido exportador, ha permanecido hasta ahora en el terreno de las promesas incumplidas, en lo que ha tenido mucho que ver que las reformas estructurales hayan alcanzado su fase de realización completa, en las condiciones cambiarias dadas por el Plan de Convertibilidad, para nada estimulantes de la conquista de nuevos mercados o la ampliación de los existentes.

⁴² Nos referimos a la entronización de un pensamiento neoconservador que plantea la devolución al mercado de funciones "usurpadas" por el estado, y denuncia a las políticas keynesianas y de bienestar social como causantes de estancamiento del proceso de acumulación, que sobreviene al agotamiento del ciclo largo de crecimiento posterior a la postguerra.

una mayor variedad de bienes y servicios sofisticados),⁴³ y el cuestionamiento abierto a las colisiones producidas entre la lógica de acumulación y la del Estado de Bienestar, al que se lo veía afectando a la ganancia capitalista por varias vías.⁴⁴ Así, una tendencia iniciada con cierta autonomía en tiempos del proceso militar, empalma con una ola mundial que, con contradicciones parciales, avanza en el mismo sentido.

A partir de 1985, como ya expresamos, los gobiernos democráticos y los partidos que los sustentan, resignarán con relativa rapidez sus posturas tradicionales frente al Estado.⁴⁵ Han arribado al convencimiento de que no puede sostenerse al aparato estatal en su antigua forma, pero también, a la creencia de que su transformación no puede tener un sentido de fortalecimiento de las estructuras y de mejora del funcionamiento, sino más bien de retirada de funciones y empequeñecimiento de las mismas. Cuando se vuelve a plantear la cuestión de la refuncionalización, ya se lo hace en un marco de aceptación de la "retirada" como condición para hacerla posible.

El objetivo de la refuncionalización cede ante la presión hacia el achicamiento. Ello es significativo, en tanto implica renunciar, por parte del Estado, a alguna de sus formas usuales de legitimación: las políticas redistributivas de ingresos, las transferencias vía créditos y prestaciones sociales, y las políticas industriales de sesgo desarrollista y/o nacionalista.⁴⁶ Ocurre que los recursos financieros y organizacionales para llevarlas a cabo están agotados, y las presiones de los que ostentan el predominio económico a nivel local e internacional, convergen en un mismo sentido

Con el regreso al gobierno del peronismo, en 1989, la discusión en torno al desmantelamiento del Estado queda resuelta desde el inicio. A partir de la extrema agudización de la crisis, se planteó un escenario propicio a la ejecución de una política de ajuste en su versión más extrema. Ya con vis-

⁴³ Estas transformaciones a escala mundial son planteadas por Benjamín Coriat en *El taller y el cronómetro*, y *El taller y el robot*, Siglo XXI, 1988 y 1991.

⁴⁴ El crecimiento del aparato estatal producido a lo largo de décadas de políticas de intervención, y la escasa capacidad para frenar las reivindicaciones económicas de los sindicatos por parte de ese mismo aparato, genera una situación potencialmente crítica que hace eclosión cuando las condiciones que permitieron el crecimiento sostenido de las economías capitalistas se agotan a fines de los años 60. Un buen análisis a este respecto lo efectúa John Holloway en "Al borde del abismo. Surgimiento y caída del keynesianismo." Mimeo. 1993.

⁴⁵ Este proceso alcanza su fase de culminación en torno a 1989, expresándose tanto en el programa económico del candidato radical a las elecciones presidenciales de ese año, como en el completo abandono que del suyo hace el Dr. Menem una vez elegido presidente por el PJ. Sin embargo el inicio del acercamiento a los planteos liberales puede fecharse mucho antes, en torno a 1985.

tas a las elecciones presidenciales de 1989, la UCR había adoptado un programa neoliberal, que en sus líneas centrales, resultó a la postre similar al aplicado después por el presidente Menem.⁴⁷ La hiperinflación, con el cuadro de desintegración económica, social y política que desata, actúa como una especie de corte, a partir del cuál las visiones neoliberales quedan claramente instaladas en posición hegemónica.⁴⁸ A la señalada agudeza de la crisis se agregaba la producción de un cambio de gobierno anticipado, y el debilitamiento de las resistencias a la transformación del Estado, tanto desde la sociedad civil, como de parte de la burocracia estatal.

El presidente Menem decide dar entonces un vuelco, y abandonar toda aspiración a una política de mediación o autonomía frente a los factores de poder. Desde el inicio de su gobierno, adopta en plenitud el programa para el aparato estatal trazado por el "complejo acreedor", apoyándose en una alianza con el gran capital e ideólogos del *establishment* local.⁴⁹ Privatizaciones y desregulación en toda su extensión, y con la mayor rapidez posible, es el programa básico, a lo que se agrega con posterioridad, la decidida asunción de una política de apertura económica.

Esto comenzará, de modo bastante desordenado, con la privatización de las empresas de comunicaciones (ENTEL) y de aeronavegación (Aerolíneas Argentinas). Con algunos reajustes en los procedimientos, la retirada del Estado continuará a todo ritmo (electricidad, agua y gas, empresa petrolera, servicios ferroviarios, etc.) En definitiva, y mediante sucesivas declaraciones de "sujeta a privatización" en el marco de la Ley de Reforma del Estado, u otros procedimientos legales (entre ellos la "venta en Bolsa" de las acciones de YPF fue el más importante) las privatizaciones avanzaron mas allá aún de

⁴⁶ Hasta los primeros años 70, y sobre todo pero no únicamente, en períodos democráticos, el sentido común ideológico imperante incorporaba la noción de un rol central del estado en el trazado de políticas de desarrollo.

⁴⁷ Nos referimos al programa electoral del candidato presidencial del radicalismo, Dr. Angeloz. De hecho, esa plataforma fue elaborada por un grupo de economistas de filiación radical (López Murphy, Mezzadri, Sturzenegger), que con posterioridad a 1991, mantuvieron un sostenido apoyo al plan de convertibilidad, pese a la opinión contraria de la mayoría de su partido, incluidos otros grupos de economistas.

⁴⁸ Varios autores coinciden con este carácter definitorio del fenómeno hiperinflacionario, que marca el comienzo del fin de toda discusión efectiva sobre el rol del Estado. Entre ellos Jorge Schvarzer en "El Proceso de Privatizaciones en la Argentina", *Realidad Económica*. nro. 120, Diciembre-Enero, 1994. Sin disminuir la importancia del "golpe de mercado" de 1989 y sus consecuencias, hay que señalar que el predominio de lo que nosotros llamamos criterio "fiscalista" del ajuste, venía preparándose aceleradamente al menos desde 1985. La crisis del 89 fue un factor acelerador indudable, pero, creemos, ya no podía esperarse un desenlace muy diferente.

⁴⁹ El programa económico inicial de Menem fue diseñado por el grupo empresario Bunge y Born a cuyos cuadros ejecutivos pertenecían también los dos primeros ministros de Economía. La mayor peculiaridad fue que BB asumió públicamente el plan como

las provisiones iniciales del gobierno⁵⁰. De ningún modo las privatizaciones se limitan a revertir las creaciones o nacionalizaciones posteriores a 1930, sino que también avanzan sobre actividades que siempre habían sido de competencia estatal en el país, como el mantenimiento de caminos o la prestación de servicios de agua y cloacas. Otra línea de retirada del Estado, es el completamiento de la "descentralización", que hacia fines de la década del 70' había emprendido la última dictadura militar en campos como la enseñanza primaria, que luego se extendieron a los restantes niveles educativos, con la única excepción de las universidades nacionales, y, con excepciones, fue completa en el campo de la salud pública.⁵¹ La meta buscada en este campo ha sido que el Estado nacional deje de prestar servicios de modo directo, "descargándose" así de demandas que tendían a caer en su órbita.

Un papel equivalente a la privatización, lo realiza la descentralización, pero en el área de las "responsabilidades indelegables del estado", con salud y educación en primer lugar, que no resultaban *prima facie* privatizables, y por tanto requerían otros mecanismos para sacarlas del presupuesto nacional, y de paso generar 'oportunidades de negocios' para la empresa privada.

En realidad, la afirmación definitiva del programa de ajuste estructural, se produce cuando a partir de marzo de 1991, se alcanza la estabilización monetaria⁵², y a favor de ella comienza una reactivación económica⁵³ que, superada la recesión de los años 95 y 96, se mantuvo con niveles de crecimiento que no se habían dado en la década anterior hasta 1998, cuando

propio, y los ministros Roig y Rapanelli aparecían como una suerte de "agentes" del mismo en el gobierno. Otros grupos económicos, como Techint, Pérez Companc y SOCMA, asumieron también un compromiso explícito e irrestricto con el plan.

⁵⁰ En menos de cuatro años se privatizaron la empresa de aeronavegación, los teléfonos, la principal empresa petrolera de I país, mil kilómetros de la red vial, la generación y distribución de electricidad, la distribución y el transporte de gas, la red de distribución de agua y sistema cloacal, empresas petroquímicas, ramales y líneas de ferrocarriles, elevadores terminales de puertos, dos acerías, tres fábricas militares, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, numerosas áreas para la explotación de combustibles, etc. en un proceso que se inició efectivamente avanzado el año 90, y cobró acelerado impulso una vez iniciado el Plan de Convertibilidad. Ver Mabel Thwaites Rey "Qué estado después del estatismo. Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina. (1984-1993)" en *Aportes*, Año 1. N° 1, Otoño 1994.

⁵¹ En ese entonces fueron transferidos a las provincias las escuelas primarias y buena parte de los hospitales.

⁵² En marzo de 1991, último mes anterior a la vigencia de la Ley de Convertibilidad, la inflación fue del 27%. En abril se redujo ya al 5,5%, y en diciembre al 0,6%. En agosto de 1993, se llegaría, por primera vez en décadas, a un mes con inflación del 0%. En los años subsiguientes, hasta la actualidad, se mantuvieron índices muy bajos de inflación convirtiendo la estabilidad de precios en un dato habitual.

⁵³ El PBI se incrementó en un 8,9% en 1991, en 8,7% en 1992, y en 6,0 en 1993. Estas cifras adquieren relieve si se considera que desde 1980 en adelante, sólo en el año 86 el índice de crecimiento superó al 5 por ciento (7,3%), y en el mismo lapso hubo cinco años de resultado negativo en términos de PBI. (Cifras del BCRA y Secretaría de Programación Económica, calculadas a precios de mercado del año 1986).

comenzó una recesión que continúa hasta el presente.⁵⁴ En ese cuadro de mejoría, el gobierno logró soluciones de mayor alcance en el pago de la deuda externa, primero con un acuerdo de préstamos con el F.M.I. de más larga duración que los habituales *stand-by*, conocido como Programa de Facilidades Extendidas, firmado en marzo de 1992; y luego con el ingreso formal al Plan Brady, precedido a su vez de sendos acuerdos con el Club de París y con la banca privada extranjera. El afianzamiento del Plan de Convertibilidad, también trajo como resultado la afirmación de una peculiar coalición de sectores internos y externos del capital, que encontraron en la tecnocracia situada a la cabeza del ministerio de Economía, a eficaces diseñadores y ejecutores de políticas.⁵⁵

Con esa base, tanto la política de privatizaciones, como los restantes aspectos del ajuste estructural, lograron un importante nivel de asentimiento en amplios sectores de la sociedad, que se reflejó en los resultados electorales de 1991 y 1993, donde el apoyo a los resultados del Plan de Convertibilidad se reveló más decisivo que la preocupación generalizada por los niveles de corrupción o el persistente aumento de la desocupación. Algo similar ocurrió en los comicios presidenciales de 1995, en los que primó el temor a perder el horizonte medianamente previsible (sobre todo por la baja inflación y la fijación del tipo de cambio) que se había instaurado a partir de 1991.

Si recordamos el debate entre la racionalidad fiscalista y la refuncionalizadora, la segunda, como ya dijimos, parece quedar relegada en esa etapa. Lo importante es disminuir déficit, capitalizar deuda, obtener divisas para los pagos externos. Sin embargo la racionalidad tecnocrática sigue conservando un espacio de vigencia.⁵⁶ El Estado supérstite, que abarca la estructura de los diferentes ministerios y un buen conjunto de organismos descentralizados, se supone debe ser reorganizado, y dotado de una funcionalidad. Lo

⁵⁴ Es pertinente señalar que ese crecimiento va acompañado por una reversión de la tendencia de la balanza comercial, que presenta saldo favorable hasta 1991 inclusive (3702 millones de dólares), y déficit en aumento luego (2636 millones en 1992 y 3708 en 1993).

⁵⁵ Un elemento facilitador del establecimiento de estas alianzas, y su posterior eficacia práctica, fue la particular estructura de la Fundación Mediterránea (sustento institucional y financiero del equipo económico), susceptible de conjugar la conducción por sectores importantes del gran capital, con el mantenimiento de una cierta autonomía de sus equipos técnicos, para ensayar sus propias definiciones, sin quedar atados a intereses directos de tal o cuál grupo empresario. Analizamos este tema en Campione D. y Muñoz I. "Concentración capitalista y sistema político" en *Realidad Económica N° 121*, Enero-Febrero de 1994.

⁵⁶ Es simultánea con el punto máximo de aplicación de las políticas de ajuste, la implementación de los cargos con funciones ejecutivas, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, y los planes de fortalecimiento de algunas unidades estatales. Ver "Un programa para la reestructuración del estado" en Campione y Muñoz, *Estado y Sociedad. De Alfonsín a Menem*, Letra Buena, 1994.

que ocurre es que la tecnificación y profesionalización pasa a realizarse sobre los restos del aparato estatal y no sobre su totalidad, como se planteaba durante el gobierno radical.

Modalidades organizativas más flexibles, con mayor descentralización, dotadas de controles basados en consideraciones de eficiencia, son planteados como horizontes administrativos deseables. En líneas generales, se trata de trasladar a los organismos estatales técnicas de dirección y gestión similares a las que se utilizan en empresas capitalistas, con una amplia aplicación de criterios basados en el cálculo de costos y beneficios. También se procura tomar de la empresa privada el reciente criterio de "concentración en el negocio principal", lo que da lugar a la concesión de servicios accesorios, ligados a seguridad, limpieza, mantenimiento, informática, liquidación de sueldos, etc., en aquellos organismos en que lo central de la gestión queda en manos estatales. En el plano de los recursos humanos se multiplican los programas de capacitación de altos funcionarios, así como la extensión del régimen de concursos.⁵⁷ Estos apuntan a la creación de una burocracia altamente profesionalizada, orientada en un perfil gerencial, más que en el del burócrata tradicional centrado en las normas. Además, dentro de ciertos límites, propugnan eliminar mecanismos clientelísticos de designación y ascenso. Una compleja normativa, conocida como SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa), apuntó a unificar y sistematizar el total de los puestos de la Administración Pública, los requisitos para ocuparlos, y los procedimientos para cubrirlos. La administración financiera del Estado también se ha profesionalizado y perfeccionado, a partir de una Ley de Administración Financiera que reformó completamente el sistema de contabilidad pública e introdujo importantes ajustes y especificaciones en los mecanismos presupuestarios y de inversión pública. El presupuesto de gastos y recursos recuperó así su papel de instrumento de planificación y programación de la actividad estatal, totalmente desvirtuado durante largas décadas. En suma, la reorganización interna del aparato estatal recibió un impulso importante, indudablemente alineada con el programa general de transformaciones, pero

⁵⁷ Aquí hay que hacer la salvedad, de que para los cargos de mayor jerarquía, responsabilidad y remuneración, que son aquéllos a los que se les asigna "funciones ejecutivas", el procedimiento de selección combina la selección meritocrática del concurso público, con la discrecionalidad de los funcionarios políticos, que escogen a un postulante para el cargo de una terna de candidatos.

que produjo un efecto de ajuste funcional en las estructuras del aparato estatal, y una racionalización de sus procesos administrativos.⁵⁸ De todas maneras, la aplicación de estas reformas administrativas se ha deteriorado con el tiempo. El régimen SINAPA, por ejemplo, se distorsionó por todo tipo de contrataciones temporarias y otros mecanismos 'flexibles' de toma de personal, la previsibilidad del presupuesto de gastos se vio afectada por los continuos 'recortes' durante el transcurso del ejercicio, y la gravitación alcanzada por los tecnócratas solió girar en el vacío producido por la escasez de recursos.

Ahora bien, este proceso de tecnocratización opera sobre unos límites claros: un Estado empequeñecido⁵⁹ y limitado en sus funciones, que se limita a dos direcciones principales: a) Las más tradicionales del Estado-gendarme (defensa, seguridad interior, justicia, recaudación y manejo de la hacienda pública), acompañadas por funciones de regulación y supervisión del sistema educativo y sanitario, en el que ya casi no presta servicios directos; y b) Una serie de actividades ligadas a la planificación y la coordinación de la economía (relaciones económicas internacionales, manejo de la deuda externa, negociación con los empresarios de diferentes ramas productivas, superintendencia de las actividades financieras), dentro de las pautas marcadas por la reforma estructural, y que tienden a concentrarse en la órbita, directa o indirecta, del Ministerio de Economía.⁶⁰ Cabe agregar, como complemento, un conjunto de áreas nacidas de la necesidad de aplicar un mínimo de supervisión y regulación a lo que se ha privatizado o descentralizado (regulación de servicios públicos privatizados, superintendencia en materia educativa y sanitaria, supervisión de programas sociales cuya ejecución directa pasó a estar a cargo de los estados provinciales, etc.)⁶¹

⁵⁸ Este proceso ha sufrido contradicciones en su evolución, sobre todo en el campo del sistema de organización del empleo público, profundamente alterada por una suerte de "flexibilización" vía contratos sin estabilidad, que el propio estado fue ampliando desde 1991-92 en adelante.

⁵⁹ El "empequeñecimiento" del estado nacional debe ser tomado con ciertos matices, ya que se ha calculado que aun hay 300.000 empleados en jurisdicción nacional, y el gasto público sigue ocupando una porción muy significativa del producto bruto. A ese respecto siempre hay que tener en cuenta el carácter selectivo del ajuste estatal.

⁶⁰ Todo el mecanismo de elaboración presupuestaria y su posterior ejecución ha sido objeto de una compleja regulación, que incluye una detallada normativa y la consolidación de estructuras tecnocratizadas encargadas de operarlo. La Oficina Nacional de Presupuesto, en el ámbito de la Secretaría de Hacienda, ha cobrado un papel protagónico en ese campo.

⁶¹ A esta reorientación de funciones puede atribuirse (en convergencia con otros factores) el cambio en la distribución de personal entre los organismos de la administración central. En un contexto general de reducción, el número de empleados ha crecido, entre 1989 y 1993 en Presidencia de la Nación, (89%) y en los ministerios de Interior, Economía y Defensa, con la contracara de la drástica reducción en Educación, y Salud y Acción Social. (En base a datos del INDEC, publicados en el Anuario Estadístico 1993).

En el terreno de un debilitamiento y achicamiento generalizados, algunas unidades estatales fueron reforzadas (los organismos de recaudación, el Banco Central, los entes de control, algunos organismos técnicos como el INDEC, etc.) mediante el incremento de sus funciones, aumentos presupuestarios e incorporación de tecnologías tanto "duras" como de gestión, con la idea que estas unidades constituyan herramientas valiosas para el aumento de eficiencia y el afinamiento de los criterios de decisión de los organismos estatales. En este terreno, un éxito inicial fue el innegable incremento de la capacidad de recaudación, que combinó la reforma de la normativa, con el aumento de la eficacia operativa de los organismos recaudadores (DGI y Aduanas), pero limitado en sus efectos por la falta de decisión para reformar un sistema impositivo altamente regresivo, y deteriorado por la evasión fiscal en cuánto se aplanan los índices de crecimiento económico. La imposición de una disciplina fiscal efectiva, sobre todo para las grandes empresas, sigue siendo un problema de apariencia insoluble hasta el presente, con un aparato estatal que no puede consolidar su capacidad de extraer recursos de la sociedad para el cumplimiento de sus fines.

En cuánto a los aspectos político-institucionales, la tendencia al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, acompañado por una concentración de poder en el área económica sin precedentes, es la nota distintiva a partir de 1989. La dinámica concentradora, general en la sociedad, se traslada a la distribución del poder estatal, que procura exitosamente, concentrar todos los instrumentos necesarios para desarrollar las reformas que pretende. En ese sentido, no hay debilitamiento sino fortalecimiento en el Poder Ejecutivo Nacional, que se constituye más que nunca en el vértice de todo el sistema institucional. La retirada del Estado es selectiva, y en aquéllas áreas donde no se retira, sino que redefine funciones, la tendencia es a generar más eficaces instrumentos de acción. Ocurre que todo el ajuste se modela en un estilo político de innegables componentes autoritarios.⁶² Desde la presidencia, los decretos de necesidad y urgencia y ocasionalmente el veto del Ejecu-

⁶² El caso del ajuste estructural llevado a cabo por el Plan Cavallo coincide con las características del más autoritario de los "tipos de ajuste". Convencido de la conveniencia de la aplicación irrestricta del ajuste, y sin preocupaciones por generar consenso y por lo tanto negociar aspectos del mismo, el gobierno avanza sin tener en cuenta a los demás actores políticos, el Parlamento en primer lugar. El decreto es la vía privilegiada de acción en estos casos. Ver Bresser Pereira, L.C, Maraval, J. M y Przeworski, A. "El ajuste económico en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata", en *El Cielo por Asalto*, nro. 5, 1993.

tivo, se utilizaron como instrumentos de mediatización del Parlamento. En el Poder Judicial, se licuó la Corte Suprema mediante la ampliación del número de miembros, y se realizó una compleja alquimia de traslados y ascensos para generar el predominio de jueces "leales". Los organismos de control, tales como la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y el Tribunal de Cuentas, registraron el reemplazo de los funcionarios responsables, para ser luego neutralizados o directamente suprimidos. En lo que respecta a las provincias, Menem retoma el uso de la intervención federal, que Alfonsín había abandonado, y la hace caer sobre varias provincias (Corrientes, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero). En síntesis, mientras se descentraliza en aspectos que no interesa cubrir desde el Estado nacional (transferencia de escuelas, hospitales, servicios públicos no privatizables), se sigue la dirección contraria cuando se trata de definir espacios de poder importantes.

Instalación del discurso único

Si pretendemos entender en qué marco conceptual operó el proceso de "Reforma del Estado", es necesario remitirse a las condiciones del debate político sobre el Estado. La crisis de la deuda en los primeros años 80, fue el detonante de la promoción de políticas de ajuste que luego se orientaron a un programa más amplio de reformas estructurales expresado en el "Consenso de Washington". En esas circunstancias, el pensamiento neoliberal, rotundamente antiestatista, percibió la coyuntura como una oportunidad histórica de imponer sus ideas en toda la línea, y desató una arrolladora ofensiva tanto en el terreno académico como, sobre todo, en el de los ámbitos decisivos del *establishment*. Por otro lado, los sectores ligados a la puesta en práctica de políticas populistas y desarrollistas, quedaron virtualmente paralizados, sin respuestas novedosas que fueran más allá de una vacilante y poco fundamentada defensa de un modelo de Estado ya en evidente quiebra,⁶³ lo que en buena parte de los casos, fue seguido por una adhesión acomodaticia o una aceptación resignada de las reformas en curso cuando estas avanzaron, dejando así demostrada su incapacidad para generar alter-

⁶³ En el caso particular de Argentina, incluso las corrientes con origen de izquierda, habían abandonado la menor distancia crítica frente a la expansión de las actividades y el aparato del estado, pese a sustentar teóricamente el carácter de clase del mismo. Frente a la crisis y la acelerada imposición de los cambios, ni siquiera las corrientes de origen socialista (y por lo tanto con cierta vocación antiestatal en sus orígenes) pudieron abandonar un deslucido "estatismo" destinado a ser derrotado sin pena ni gloria.

nativas en momentos de crisis. Estas condiciones se dieron en Argentina en una versión extrema, en donde más que un debate, lo que existió fue una abrumadora campaña de "instalación" de las ideas de privatización, liberalización de la economía y achicamiento del Estado, al que el discurso neoliberal erigía en la fuente de todos los males históricos del país. Con un aparato estatal reducido a un Estado "gelatinoso", donde la confusión e indefinición de estructuras y funciones habían alcanzado grados alarmantes, llevándolo a perder toda capacidad de gestión y a ver puesta en tela de juicio su autoridad; y una sociedad civil originalmente poderosa, pero aun no recuperada de impactos traumáticos muy fuertes sufridos primero durante la dictadura y después en la crisis hiperinflacionaria de 1989-90; la disputa política en torno a la transformación estatal adquirió el aspecto de una *blitzkrieg*, sólo matizada por combates de retaguardia en los que la ofensiva neoliberal resultaba a la postre siempre triunfante.⁶⁴ Por añadidura, y sobre todo a partir de la asunción de la presidencia por el Dr. Menem, buena parte de los antiguos defensores de un estado fuerte y expansivo, concluyeron por pasar con armas y bagajes al campo de la "retirada estatal", al amparo del viraje en redondo de un gobierno identificado con el Partido Justicialista, el defensor por excelencia de las concepciones "estadocéntricas" a lo largo de décadas.⁶⁵

A partir de allí, todo lo que fuera reforma del Estado apareció teñido por la temática de la "retirada" del mismo, en tanto que privatización y transferencia de actividades, reducción de estructuras y personal, y supresión de normativas reguladoras. La estructura y rol del Estado pos-reforma recibió una atención considerablemente menor, no más allá de una vaga noción de reconstrucción del Estado-gendarme, al que se sumarían funciones, más de financiación, planificación y control que de prestación directa, en el campo de la salud y la educación. Tanto los funcionarios públicos como las empresas, estaban concentrados en el gigantesco proceso de transferencia de re-

⁶⁴ Nos referimos a que buena parte de las privatizaciones y desregulaciones se efectuaron sin resistencias eficaces, o directamente sin ninguna oposición activa. Junto a ejemplos de huelgas y conflictos importantes como los que rodearon las primeras privatizaciones (ENTEL, Ferrocarriles, Aerolíneas), la privatización de otras importantes empresas estatales, la disolución de instituciones regulatorias, y masivos retiros de personal en la Administración Central, se produjeron sin conflictos serios. Utilizamos el término de combates de retaguardia en el sentido de que la resistencia era puramente defensiva, sin presentación de alternativas o enfoques novedosos al impulso de la "retirada". El trauma producido por la represión y el miedo desatados previamente por la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional, tuvo sin duda un papel en la escasez de conflictividad, aunque quizás en un sitio secundario frente al inmenso desprestigio de la gestión estatal anterior.

⁶⁵ Uno de los campos centrales de ese cambio de bando fue el de buena parte de la dirigencia sindical peronista, que a partir de 1989, y vía participación en las privatizaciones (los sindicatos de Luz y Fuerza, la Unión Ferroviaria, entre otros), en los programas

cursos y 'oportunidades de negocio' del ámbito estatal al de la empresa privada capitalista, y no era en principio fácil que racionalidades con otra orientación ingresaran en el modo de pensar y efectuar el proceso de reformas.

La carencia de orientaciones que provinieran de una definición de mediano y largo plazo sobre el tipo de desarrollo conveniente para el país, acerca del diagnóstico y perspectiva de solución de sus problemas de pobreza, desempleo, déficits en la calidad de vida y el nivel de educación, dejaron a las reformas sin definición sobre sus objetivos de fondo. En ese cuadro, la reformulación de las funciones a cumplir por el Estado, y la consiguiente adecuación de las prácticas a su interior, la readaptación con sentido estratégico de sus estructuras organizativas y su dotación de recursos humanos, se tornaba difícil no ya de instrumentar, sino aún de debatir para arribar a la estructuración de propuestas integrales y coherentes. El "debate" (en realidad, la gradual imposición de un único pensamiento oficial) en torno al sentido y finalidad de las reformas, se dio en un campo conceptual plagado de prejuicios, generalidades no susceptibles de convertirse en hechos, y soluciones de *manual*, cuya precariedad se agravaba al sacársela del contexto geográfico o de actividad en que inicialmente fueron formuladas, casi invariablemente desde EEUU y otros países de alto nivel de desarrollo.⁶⁶

Como resultado, quedó un estado nacional dedicado al dictado de normas, planificación, y ejercicio de supervisión y control sobre actividades ejecutadas en otros ámbitos, y sólo en menor medida involucrado en la producción directa de bienes y servicios de carácter público. Ahora bien, este cambio de fisonomía estatal aparece como un emergente de todo el proceso, y no como una búsqueda explícita que haya presidido el proceso de reforma y le haya dado sentido. Y si bien, visto desde la política global, puede reconocerse a esta transformación una lógica general, la falta de previsión profunda sobre lo supérstite en el Estado, hacen que el "Estado restante" aparezca como un resultado "fortuito", como un efecto casi colateral de los cambios operados, y carezca de una articulación eficaz.

de propiedad participada (el sindicato telefónico, el de Obras Sanitarias) y en variados espacios de poder y negocios, se convirtieron en defensores y partícipes del programa de reforma estatal.

⁶⁶ Nos referimos aquí a que las teorías de *management* se han originado y desarrollado en los países capitalistas más avanzados (encabezados de lejos por EE.UU.), y sus elaboraciones prestan atención casi excluyente a la empresa comercial privada, y quedan marcadas por la racionalidad de éstas cuando hacen referencia al sector público.

En el discurso oficial, las referencias a la transformación del Estado, aparecen muy a menudo teñidas por la lógica de la "retirada" estatal, con una presencia mucho menor de los temas del "día después", sobre definición y cumplimiento de nuevas funciones. (cf. Blutman, 1994).⁶⁷ Esto se ve re-alimentado porque la lógica de generación de oportunidades de negocios a través del estado, se "reinventa" constantemente, descubriendo nuevas y nuevas áreas susceptibles de privatización o disolución.⁶⁸ De esta manera, la esperada y anunciada "segunda etapa" de las transformaciones, que pondría las bases del nuevo papel del Estado, nunca bien definido, termina –al menos hasta el final del gobierno menemista- sepultada por la implementación de renovadas instancias de "traspaso" de las responsabilidades estatales al mercado.⁶⁹ Las reformas de 'segunda generación' se convirtieron luego en un tema de la oposición política, que aceptaba así la 'primera generación', para autoproponearse para una segunda parte signada por preocupaciones mas 'progresistas', como la educación, la justicia y el equilibrio institucional.

Por añadidura, existe un factor relativamente nuevo que se suma a los desequilibrios ya tradicionales. El Estado nacional tiene una soberanía⁷⁰ más limitada que la que tradicionalmente tuvo, que tras el derrumbe producido en las dos décadas anteriores de la situación de "aislamiento relativo" de los mercados nacionales y sus Estados correspondientes que se había sancionado a nivel mundial con los acuerdos de Bretton Woods y había dado lugar a las políticas desarrollistas y redistributivas, encuentra a éstos cada vez más comprometidos en reciclar la inserción de sus países en el mercado mundial.⁷¹ Y, por lo tanto, en generar condiciones financieras, de circulación, laborales, jurídicas, etc. que conviertan a sus países en una escala atractiva

⁶⁷ Podría argumentarse que la ahora planteada "Segunda Reforma del Estado" aparece orientada en esa dirección, pero nuevamente el paisaje de la discusión pública, y de las propias decisiones estatales, aparece dominado por las cuestiones fiscales y de completamiento de la "retirada" estatal, más que por un verdadero reordenamiento de las funciones públicas.

⁶⁸ Junto con la implementación de la anunciada "Segunda Reforma" aparecen en el debate público (y gradualmente en la agencia estatal), nuevas privatizaciones como la del sistema bancario oficial (cuya reestructuración ya se efectuó en su momento y se la suponía "definitiva"), o la perspectiva de disolver o fusionar algunos de los organismos de investigación científica a cargo del estado. Otra práctica cada vez más fuerte es lo que podríamos llamar "invención de negocios" donde el estado aparece auspicando el traspaso a gestión privada de actividades nuevas o que nunca revistieron forma empresarial. (La aerolínea o la concesión de servicios carcelarios son ejemplos quizás extremos.) Algunas de las propuestas tienen escasos antecedentes de manejo privado a nivel mundial, como es la de la administración de las cárceles y, muy recientemente, la posibilidad de privatizar los controles aduaneros.

⁶⁹ Durante la subsiguiente presidencia De la Rúa, las medidas de privatización y desregulación ya no tuvieron protagonismo

⁷⁰ Utilizamos aquí el término soberanía en un sentido fáctico, de independencia efectiva frente a poderes externos de cualquier tipo, políticos, económicos o ideológicos, formalizados o no.

⁷¹ John Holloway destaca que las decisiones políticas tomadas por el Estado nacional están "ahora más integradas en el movimiento global del capital" (Holloway, 1995, p. 90) en función de la necesidad de colocar al espacio nacional en la "ruta" de los capitales internacionales.

para capitales en permanente circulación, a la vez que en remover todas aquellas instituciones y regulaciones que, concebidas originalmente como estímulos a la acumulación capitalista, en esta nueva fase histórica se convirtieron en trabas para la misma.⁷² Se condicionan así las orientaciones generales de políticas, el propio diseño del aparato estatal, y las pericias y comportamientos buscados en sus directivos por parte de los estados nacionales. Es como si todo el proceso de reestructuración estatal estuviera orientado desde afuera de la sociedad a la que ese Estado aspira a regir.⁷³ A esta lógica global se le superpone, presionando en el mismo sentido, la emanada del poder creciente de instituciones de alcance internacional que actúan como factores de limitación de autonomía de las iniciativas estatales. El FMI, el Banco Mundial y el BID (entre otras instancias internacionales, gubernamentales o no) ingresan como controles directos y activos de las tareas del estado nacional, por medio de préstamos que van atados a un "monitoreo" de las políticas que se realizan. Esta reforzada injerencia, que en el marco conocido como "Consenso de Washington" (acuerdo alcanzado como conjunto de respuestas al "problema de la deuda" formalizado en torno a 1988), inspiró políticas incluso "de detalle" para las diversas áreas estatales, con sus propios préstamos, controles, y funcionarios contratados con esos fondos.⁷⁴ Entre sus diversos componentes (dirigidos por la lógica del ajuste) han introducido propuestas de cambio en las pautas de gestión y en las características de reclutamiento, capacitación y relaciones laborales para el personal estatal.

Las perspectivas de transformar el modelo de gestión estatal, de orientarlo a objetivos y no a normas, de acercarlo a la ciudadanía (a menudo redefinida y sectorizada como "cliente"), de llevarlo a confiar en la negociación y el manejo de las relaciones interpersonales, más que en la información cuantitativa y las reglas preestablecidas, adolece de cierta carencia, o al menos de insuficiente definición, en cuanto a sus contenidos reales. La ~~instalación efectiva de~~ una racionalidad sustantiva que reemplace a los

⁷² En su última obra de conjunto sobre la Historia del Siglo XX, el historiador británico Eric J. Hobsbawm, pone esto en blanco sobre negro: De ser la escala y el espacio institucional adecuado para el desarrollo capitalista hasta los primeros años 70', los estados nacionales se han convertido *a posteriori* en un obstáculo para ese desarrollo. Hobsbawm (1995)

⁷³ Señala esa racionalidad "externa" a la sociedad en la reformulación del estado, Brian Thompson (1994, p. 136 y ss.), quien considera que se ha conformado un nuevo Estado en América Latina, estructurado para resolver problemas situados fuera de su sociedad.

lación efectiva de una racionalidad sustantiva que reemplace a los criterios "formalistas", el acusar recibo de las transformaciones en el contexto mundial, son cuestiones que se tornan bastante abstractas si no hay una "orientación a la sociedad" de esos cambios, sin la instalación de una "visión del mundo" más compleja que el equilibrio fiscal y la "captación" de capitales que la presida.

La ilusión tecnocrática

Los planteos modernizadores encuentran uno de sus puntos de síntesis en el trazado de una nueva "gerencia pública" o de modo más personalizado "un nuevo gerente público": Se trataría de una novedosa modalidad de acción, encarnada en sujetos portadores de una cultura renovada que reemplazaría definitivamente a la vieja, en nuestro caso representada por una mezcla de burocracia tradicional y clientelismo, que sería propia del Estado populista-desarrollista.

En una mirada superficial, resulta fácil coincidir en una valoración positiva de los rasgos que se presentan como constitutivos de una "gerencia pública" deseable: Se trataría de su atención y capacidad de respuesta orientadas a los cambios en el contexto, de aptitud para, en ese contexto de cambios, diferenciar lo principal de lo accesorio y también lo urgente de lo postergable. Una gerencia dotada de aptitud de seleccionar lo realmente relevante dentro de un flujo de información superabundante, orientada a la negociación y en general al cultivo de las relaciones interpersonales, más que a la aplicación inflexible de normas y principios. A esto se agrega la disposición crítica para reconocer los propios errores y la actitud consecuente de batallar para corregirlos.

Lo que ocurre es que, si no se incluye en el debate el tipo de resultados *sustanciales* a obtener por esos gerentes, así como los objetivos sociales que deberían guiarlos, no se hace otra cosa que "mapear" cualidades de reflexión y liderazgo, que con leves modificaciones podrían ser aplicadas a la dirección de las organizaciones más disímiles, desde una corporación multinacional a un partido político, pasando por casi cualquier organización estatal en go-

⁷⁴ En algunas coyunturas de agudización extrema de la inestabilidad e "ingobernabilidad" del sistema, los organismos internacionales han llegado a actuar supliendo directamente las capacidades estatales notoriamente ausentes. Esto ocurrió en Argentina

biernos de las más disímiles orientaciones. Todos podríamos acordar con la necesidad de incorporar esos rasgos, pero todavía no habremos dicho nada del "para qué" de esas transformaciones culturales. Sin una mirada preponderante hacia las necesidades de la sociedad, la figura del "gerente moderno", tiende a confundirse con la de un tecnócrata, que se ilusiona desvinculado de las necesidades y presiones del universo político y social.⁷⁵ Diseñada con esa carga tecnocrática, la transición del paradigma burocrático al gerencial, corre el riesgo de entroncar claramente con el enfoque neo-conservador de la crisis del Estado, que plantea como solución a la "sobrecarga" de demandas experimentada por los aparatos del Estado de Bienestar, la disminución de los "requerimientos de legitimación" para los regímenes democráticos: Convertir los asuntos de gobierno y administración en cuestiones de "expertos", circunscribiendo paralelamente el componente democrático del funcionamiento estatal a la periódica elección de las cúpulas decisorias de las instituciones representativas, es el nada apolítico programa que se esconde tras un avance tecnoburocrático indiscriminado en la gestión estatal, por más que lo cubra un velo de "modernización", presentada como neutral en lo ideológico y unilateralmente beneficiosa en términos de gestión. En suma, es un modo más de reducir el componente de intervención de la voluntad popular, en cualquiera de sus formas, en el funcionamiento concreto de las instituciones estatales

La "gerencia pública"

En realidad, los intentos de introducir lo que hoy definiríamos como "perfiles gerenciales" en la administración pública argentina, concebidos como una lucha simultánea con la burocracia tradicional y con el clientelismo de raíz oligárquica, pueden rastrearse en el Estado argentino al menos hasta la década del treinta del presente siglo. En efecto, las acciones destinadas a introducir profesionales dotados de orientación gerencial, y "neutralidad" política, con reclutamiento desde el sector privado, formación económica y

después del segundo brote hiperinflacionario, en 1990. (cf. Novaro-Palermo, pp. 165 y ss.)

⁷⁵ "Tecnocracia" es un término ambiguo, pero indudablemente relacionado a la elevación de las pericias técnicas y científicas a la guía para una racionalidad sustantiva, que atiende a los efectos de las decisiones, y no sólo a la previsibilidad legal. (Therborn, 1988, p. 55). A menudo se produce un deslizamiento de ese término, en cuanto a una concepción que pretende el reemplazo de la legitimidad democrática de los funcionarios, por otra basada en la competencia técnica, basada en saberes que escaparían a las "presiones" de la opinión pública y a la "negociación" entre distintos actores. A ese último significado nos referimos aquí con el calificativo "tecnócrata"

administrativa y no jurídica, se remontan al menos hasta la actuación del conjunto de funcionarios conocidos como grupo Pinedo-Prebisch, en la década del 30.⁷⁶ Esa experiencia era impulsada como reflejo de necesidades de ajuste de las políticas macroeconómicas del Estado nacional, en el marco de una situación crítica global generada a partir de 1930. A la vez, constituyó una interesante experiencia de "cooptación" de sectores sociales nuevos al interior de una elite tradicional que presentaba serios síntomas de agotamiento.⁷⁷ Con todo, ya podían observarse entonces, las dificultades para introducir un grupo tecnoburocrático, en el universo de una administración que se dividía entre el crudo clientelismo, y la formación burocrática tradicional, y por lo tanto estaba tomada por la conflictiva coexistencia entre tipos organizacionales completamente distintos.⁷⁸

La superposición de racionalidades diferentes, que en los enfoques de la "modernización" corresponderían incluso a etapas históricas distintas, fue destinado a mantenerse en el tiempo en nuestro país, a la vez que un rasgo común a los estados periféricos en general y latinoamericanos en particular.⁷⁹ Clausurada la experiencia inicial bajo regímenes conservadores, la modalidad estatal surgida en Argentina con el peronismo, iría apuntando, de modo discontinuo y no del todo consecuente, a las nuevas empresas estatales como el espacio de experimentación de la modernidad administrativa y de instauración de "roles tecnocráticos". Pero el desequilibrio y la falta de coordinación entre áreas estatales siguió siendo la regla y no una simple "disfunción" a resolver, y los mecanismos de tipo clientelista continuaron neutralizando las frecuentes tentativas de "profesionalización" de la administración pública.⁸⁰ Posteriormente, durante el régimen resultante del golpe de

⁷⁶ Hemos efectuado un estudio de la inserción y desarrollo dentro del aparato estatal del grupo Prebisch, la trayectoria de sus principales integrantes, su apogeo y declinación, en nuestro trabajo *Prolegómenos del Peronismo*. Transformaciones del aparato estatal 1943-1946, realizado para el Instituto de Altos Estudios Universitarios Patricios en 1996. mimeo. El referido grupo estaba encarnado en unas dos decenas de funcionarios, liderados por Prebisch, que controlaron el Ministerio de Hacienda, y algunas áreas del de Agricultura, entre 1930 y 1943. Con posterioridad a esa fecha, algunos de los jóvenes discípulos de ese grupo (Alfredo Gómez Morales, Miguel Revestido, etc.) ocuparon lugares prominentes en las administraciones peronistas.

⁷⁷ En esos años se produce, en los puestos de responsabilidad, una interesante mixtura entre hombres de origen patricio y otros descendientes de inmigrantes recientes, captados a través de su brillante desempeño como estudiantes de Ciencias Económicas.

⁷⁸ Por esos años coexistían en el aparato estatal los "jóvenes brillantes" de la dirección del Banco Central y la Secretaría de Hacienda, con bolsones de clientelismo indiscriminado, como los míticos "langosteros" del Ministerio de Agricultura, personal sin calificación que no cumplía en absoluto su función específica.

⁷⁹ Tilman Evers destaca tanto la asimetría de recursos entre diferentes sectores del aparato estatal, según la temática a la que se dediquen (ubica a los organismos ligados a la gestión económico-financiera en una punta del desarrollo, y a las cajas de jubilaciones, entre otros, en el extremo de la carencia de recursos y el atraso tecnológico. (Evers, 1989, pg. 169).

⁸⁰ Avanzado el período de las presidencias de Perón, muchos elencos técnicos ascendidos con el propio gobierno fueron dismantelados o recluidos a posiciones subalternas, y la afiliación al partido oficialista se convirtió en un frecuente requisito para el ingreso a empleos públicos. Todo esto en flagrante contradicción con un gobierno, y un presidente, que hacían de la "organización"

Estado de 1966, los enfoques tecnocráticos y el personal con esa formación, fueron propuestos como reemplazo liso y llano de las instancias vistas como "políticas", esto en un contexto político-cultural (el de la dictadura ultraconservadora y clerical de Onganía) que parecía diseñado a propósito para mostrar las inextricables combinaciones de "modernidad" y "tradicición" que nuestra realidad puede llegar a ofrecer.

Las dirigencias tecnocráticas de la época gustaban imaginarse a sí mismas como librando una dura lucha contra la "resistencia al cambio" de niveles inferiores de la administración pública, rutinizados, anticuados, "burocráticos" hasta la médula en el sentido peyorativo de la palabra, a los que estigmatizaban generando así un estereotipo destinado a gozar de prolongada eficacia. Pero rescataban el protagonismo estatal en la economía, y la idea de fortalecer y mejorar la administración pública, nunca de regresarla a un papel aproximado al tradicional "Estado-gendarme".

Hoy la problemática de la *forma* del Estado, de la implantación de modos de mejoramiento de la gestión estatal, reaparece entre los entresijos dejados por una cabalgata de "achicamiento" que continúa, con cierta tendencia a la auto reproducción, pese a que el final de esa etapa ha sido reiteradamente anunciado.⁸¹ La novedad relativa es que los replanteos de modalidades organizativas y de funciones, relegados durante largo tiempo, volvieron para operar sobre los "restos" del aparato estatal anterior, sobre los resultados de un "achicamiento" que en la práctica no estuvo guiado por la "refuncionalización" del Estado, sino por la búsqueda de la rentabilidad de los capitalistas.

Las presiones "fiscalistas" continuaron prevaleciendo sobre tentativas de "refuncionalización", una de cuyas principales deficiencias radica en la insuficiente claridad sobre cómo encarar las actividades que le han restado al Estado. Y esa insuficiencia parte de que, al no haberse aplicado una mirada de conjunto al Estado supérstite después de las reformas, éste sigue siendo, conceptualmente y en la práctica, un remanente no articulado de las estructuras estatales anteriores, en el que subsisten desequilibrios de todo tipo. En

entendida en un sentido amplio que comprendía la racionalización y la profesionalización de las funciones estatales. La heterogeneidad de conductas y comportamientos estatales seguía campeando por sus fueros.

ese cuadro, y al reproducirse coyunturas económicas críticas, la lógica del ajuste fiscal volvió a cubrir el panorama, con una racionalidad de "caja" que sólo se detiene, eventualmente, ante presiones políticas en contrario, pero nunca se subordina a un planeamiento consecuente de una fisonomía para el Estado basada en orientaciones estratégicas.

Quizás, el componente central del discurso de reforma estatal de la etapa menemista (si excluimos el omnipresente planteo de la "retirada"), fue la pretensión de implantar una racionalidad *sustantiva* o *de objetivos* (en lugar de una jurídicista, de cumplimiento de normas), y con ella la posibilidad de instaurar estructuras organizativas y diseños de relaciones interpersonales más flexibles, mas orientados a los resultados: Desde la contabilidad hasta la mediatización de las tareas de apoyo y la concentración en las sustantivas, pasando por el régimen de empleo público, el cambio de los sistemas de control, la perspectiva de planificación en sentido moderno, las nuevas técnicas presupuestarias. Todos esos instrumentos tienen como rasgo en común la pretensión de superar los *corsets* legales y reglamentarios, para "leer" las actividades estatales en clave de objetivos fijados y de resultados obtenidos.

¿Quiénes dirigieron el Estado en los 90'?

En un breve repaso sobre los actores concretos que se desempeñaron al frente del aparato del Estado en la década, se puede establecer un grupo de conductas típicas, que incidieron de diversos modos en los cargos de dirección, y que, por diferentes caminos procuraron acercarse a la difusa noción de "gerencia moderna", dentro de un clima cultural que idolatra la modernización acelerada y el acercamiento real o supuesto a los modos de vida y pensamiento de los países capitalistas avanzados, junto con la ética individualista y la búsqueda de ganancias como motivaciones fundamentales de toda acción humana. A falta del reclutamiento consciente y consensuado de una nueva dirigencia estatal, se fueron produciendo "floraciones" de dirigentes estatales más o menos espontáneas, con resultados disímiles.

⁸¹ Trasladada ahora sobre todo a los organismos descentralizados, y a las administraciones provinciales, la llamada IIª Reforma del Estado sigue, en los hechos, manifestándose como una fase más del "ajuste interminable" cuya manifestación más ostensible es el despido masivo de empleados.

En 1989 se instaló con fuerza una tendencia. El poder estatal había quedado al borde de la disolución, con la virtual desaparición de la moneda y la pérdida de toda capacidad de disciplinamiento por parte del Estado sobre una clase empresarial que aparecía cada vez más como el único actor con capacidad efectiva de decisión. De allí partió la decisión de ocupar los cargos decisivos del aparato estatal por empresarios, que asumían explícitamente esa representación, a partir de la asunción de un plan económico diseñado por un único holding empresario. La idea era simple y seductora: Los mejores gerentes privados serán los mejores gerentes públicos, los hacedores de una gran empresa exitosa pueden lograr un país exitoso. Esta experiencia sólo duró unos meses, no sin antes demostrar la fragilidad de simplificaciones que pretenden trasladar mecánicamente el éxito empresarial al terreno público. De todos modos, dejó de algún modo legitimada la gestión empresarial como antecedente válido para la función pública, a despecho de las seguras colisiones con intereses particulares.⁸²

Un "tipo humano" que resultó más persistente, hasta tornarse característico del período democrático que vivimos en Argentina, es una suerte de político-gerente.⁸³ Poco afecto a cualquier postura o discusión que suene a "ideológica", identificado con el funcionariado estatal y no con un "trabajo militante" al que considera superado por la historia, sus méritos pasan más por los aceitados vínculos con reales o supuestos factores de poder (siempre hacia "arriba"), y por la habilidad para construir cierta *imagen* positiva en los medios masivos de comunicación (o por la aptitud para ayudar a otros a obtenerla). En sus representantes más rudimentarios (pero quizás también más numerosos), estos políticos-gerentes se distinguen por una conducta *imitativa* de lo que consideran un gerente moderno, donde el consumismo tecnológico, el manejo de una jerga tomada a medias del lenguaje informático-comunicacional y del financiero, y la adopción, como si fuera un rasgo positivo, de un alejamiento olímpico de la problemática del hombre común

⁸² Existía el importante antecedente del Directorio de Empresas Públicas (DEP) creado en 1986 por el presidente Alfonsín, que adjudicaba la dirección de empresas públicas a directivos de grandes grupos económicos que a su vez eran importantes contratistas del estado, como Pérez Companc o Techint. De 1989 en adelante se arribó con "naturalidad" a que directivos de empresas viales dirigieran la concesión de rutas con peaje, o que un empresario de la medicina prepaga titulara el ministerio de Salud Pública.

⁸³ Estos políticos-gerentes hicieron su aparición poco después del retorno a la democracia en Argentina, en 1983. Los medios de comunicación (con el consentimiento de ellos mismos), les asignaron la denominación de "operadores", nombre to-

(superada a su juicio por un mundo en cambio y los requerimientos de un sedicente *realismo* identificado con frecuencia con la satisfacción de las demandas de los sectores sociales más poderosos), conforman una figura más bien despreocupada por la fijación y cumplimiento de cualquier objetivo de fondo para el bienestar de la sociedad. Lo que sí parece común a todos ellos, es una concepción *elitista* del manejo del Estado, basada en negociaciones y contactos "reservados", donde la militancia es reemplazada por el funcionariado, y dentro de este último ocupan el lugar destacado los cargos políticos de mayor nivel.

Pero a la vez, el Estado en reforma requirió otro tipo de personal, a partir del contenido que asumió la transformación: La búsqueda de "adelgazamiento" de la estructura estatal, para que no trabe el proceso de acumulación,⁸⁴ a los fines de que abandone funciones que pueden ser fácilmente rentables en manos particulares, y asimismo, buscando que promueva respuestas más rápidas a los requerimientos de la acumulación del gran capital, y encuentre las formas más eficaces de debilitar la capacidad de resistencia de los sectores sociales afectados por los cambios que se promueven en las políticas públicas. En esta etapa de acelerado movimiento de los capitales, la generación de "atracciones" para que estos fluyan hacia o permanezcan en el mercado nacional, es una preocupación fundamental de los estados nacionales. (cf. Holloway, 1995)

Esa orientación generó nuevas actividades, y modificó otras tradicionales, de acuerdo a las nuevas finalidades establecidas: Estímulo al comercio exterior, desregulación, disminución de los costos de la fuerza de trabajo, marcos jurídicos más favorables para la instalación de empresas, fortalecimiento de un mercado de capitales en crecimiento para atraer inversiones de cartera o institucionales (esto cobra altísima importancia por la tendencia del capital a permanecer en la forma más líquida posible, sea como acciones, bonos, seguros, jubilación privada), pasaron a ocupar el centro de la escena. Estas actividades requieren el manejo de herramientas técnicas, y el cono-

mado del ámbito bursátil, que se dirigía a acentuar su carácter de hombres que "operaban" en círculos restringidos e informales, donde se supone que se hallaba el "nuevo poder".

⁸⁴ En la interpretación de Claus Offe, uno de los factores fundamentales de puesta en crisis del Estado de Bienestar Keynesiano, es la "invasión" de las funciones de "acumulación" del estado por las de "legitimación", y la consecuente generación de espacios "desmercantilizados" cada vez más amplios. (Offe, 1988).

cimiento de un mercado sumamente mundializado, por lo que es un espacio para nuevos tecnócratas estatales.

En consecuencia con ello, a partir de 1991, buena parte de los cargos de cúpula de la administración nacional fueron ocupados por hombres con un marcado perfil tecnocrático, no necesariamente atados a lealtades partidarias, que combinaban sólidos lazos con el poder económico nacional e internacional, con una importante competencia técnica. Los cuadros provenientes de la Fundación Mediterránea⁸⁵ fueron paradigmáticos en este sentido. Conformaban un equipo de alta capacitación técnica, con fuertes ligazones con el empresariado y los organismos internacionales (aunque en un vínculo no “dependiente”, que les permitía reservarse un margen de autonomía), dotado de elevada cohesión interna, bajo un liderazgo fuerte y poseedor de objetivos estratégicos claros, como el ejercido por el ministro Cavallo.⁸⁶

Ellos fueron los encargados de encarar una cierta recuperación de la capacidad autónoma del Estado en la toma de decisiones, acompañada por la posesión de habilidades técnicas de gestión para su puesta en práctica. Pero esto a partir de tomar como *datos* de la realidad, y no como una situación a cuestionar, la correlación de fuerzas económicas y políticas emanadas de los procesos de concentración y ajuste iniciados ya en 1975, y nunca interrumpidos en lo sustancial.⁸⁷

Al volverse permanente la lógica del ajuste y la reducción, se constituyó una verdadera profesionalidad del ajuste, que tiende a realizar permanentemente estudios y evaluaciones sobre la mejor manera de reducir gastos, personal, mejorar los sistemas de gestión y privatizar los aparatos empresarios en manos del estado. La *privatización* tomada en un sentido amplio, y

⁸⁵ Esta entidad fue creada en la ciudad de Córdoba, la segunda en importancia de la Argentina, en épocas de la dictadura militar, con el patrocinio de grandes empresarios, al principio locales, pero luego extendidos a otras zonas, incluyendo Buenos Aires. Se erigió en un prestigioso centro de estudios, a la vez que en una fuente de divulgación propagandística de ideas económicas neoliberales, liderada por Domingo Felipe Cavallo, graduado de la Universidad de Harvard, que fue funcionario de la dictadura militar y luego ministro de Relaciones Exteriores (1989-91) y luego de Economía (1991-96) del presidente Carlos S. Menem.

⁸⁶ El equipo del ministro Cavallo incluía, además de la gran “fuente” de cuadros que fue la Fundación Mediterránea, un conjunto de hombres provenientes de vertientes críticas del pensamiento en Ciencias Sociales, como Juan José Llach. No es un dato menor que el neoliberalismo no fue, ni mucho menos, el venero ideológico único de los autores y ejecutores del Plan de Convertibilidad.

⁸⁷ Nos resulta aquí interesante recordar reflexiones producidas a partir de otro proceso de “resurgimiento” de un aparato estatal después de una crisis terminal: el de la Italia de los primeros años veinte. A partir de los análisis de Gramsci en su etapa de *L'Ordine Nuovo*, Christine Buci-Gluksmann (1975, pg. 190), caracteriza aquel proceso como la implantación del dominio de una fracción plutocrática, que se apoya en una capa burocrático-funcionarial, que se va generando a partir de un reclutamiento renovado de funcionarios. El proceso argentino puede interpretarse como el avance, muchas veces a tientas, contradictorio, hacia la conformación de un estrato funcionarial que sirviera de sustento a un predominio “plutocrático” fortalecido por el propio carácter extremo de la crisis.

no solamente de transferencia de bienes estatales a manos privadas, es el término clave para describir el proceso: Se comienza a exigir al Estado que funcione con criterios propios de la empresa capitalista, con administradores tomados de la misma, y con ésta como ejemplo al que se supone siempre eficiente, bien orientado, con personal directivo y cuadros de mejor calidad.⁸⁸ El problema es que todo lo que no es actuación en esferas mercantilizadas de la economía y la sociedad pasa en esta concepción a ser residual, carente de una valoración social positiva, cuando son precisamente las actividades no mercantiles las que caracterizan y dan razón de ser al aparato estatal. La producción de bienes y servicios que adquieran la forma mercancia se convierte en la única actividad que aparece como digna de las organizaciones y de las personas. Y a partir de allí, la función pública se vuelve "un trabajo como cualquier otro", donde solamente la posibilidad de un ingreso comparable o mayor que el del sector privado puede atraer a profesionales competentes.⁸⁹

Esto dio como resultado el afianzamiento de lo que parece ser un sector socioprofesional multiforme, que "habita" dentro y fuera del estado, aspira a una modernidad radical, busca incluso internacionalizarse en medida creciente, y termina generando un modo de gestión estatal crecientemente tecnocrático, donde se encuentran, e incluso se combinan y circulan de un ámbito a otro, tecnocracias empresarias con otras de origen estatal.

Queda poco lugar tanto para las asociaciones voluntarias de fines públicos, como para los aparatos políticos y sindicales de carácter tradicional, en cuanto fuentes de reclutamiento de funcionarios. Beneficiados y cautivados a la vez, por los avances de la tecnología, "atados" hasta el delirio a la informática y las comunicaciones, cayendo en lo que se ha denominado "consumismo tecnológico" (Kliksberg, 1995) (el teléfono celular es uno de sus símbolos máximos), es un sector sociocultural que atraviesa el ámbito estatal y el privado, e incluso se mueve con comodidad entre ambos. Sus calificaciones profesionales son decisivas, y en general están ligadas a la administración y al *management*: Abogados y contadores perdieron posiciones, o bien

⁸⁸ Esta pretensión de que el estado adopte una racionalidad similar a la de la empresa privada es analizada en Unzué (1996).

⁸⁹ Esta "desmitificación" del funcionariado público, que destruye la mística de "servicio a la comunidad" que constituye un rasgo cultural tradicional de las burocracias públicas bien constituidas, es predicada hoy desde el mismo estado, por funcionarios de primer nivel.

las mantienen sólo cuando su espectro de calificaciones es más amplio que el tradicional. En general, adhieren a un estilo intelectual signado por la elaboración técnica, con fuertes componentes cuantitativos mezclados con las modernas disciplinas de *managemen*, que invadieron la gestión pública y privada. Se suceden unas a otras ("planeamiento estratégico", "calidad total", "reingeniería", etc.) con una rapidez que recuerda inoportunamente a la "obsolescencia planificada" de ciertos bienes de consumo masivo. En nuestro país, en estas "disciplinas" predominan los "repetidores", de formación poco profunda en materias de por sí bastante superficiales y endebles en sus bases "epistemológicas".

Un complemento de los "nuevos tecnócratas" es un sector de fluido enlace público-privado, también estructurado en base a roles tecnocráticos: el de las consultoras, que trabajan con el sector público y privado, dan empleo a ex-funcionarios, captan a figuras destacadas dentro de la función pública, albergan también a *managers* retirados de empresas. De ellas van y vienen funcionarios públicos, tanto "políticos" como de carrera, que incluso en ocasiones trabajan "en paralelo" entre la consultora privada y el puesto estatal. La inserción más directa posible en el aparato estatal, es a su vez para las consultoras un "crédito" muy importante a la hora de conseguir clientes entre las grandes empresas, a la búsqueda de negocios que se originan en el ámbito del sector público, o que requieren algún tipo de apoyo estatal.

Se dan cruces entre todos estos sectores, pero en general el protagonismo recae cada vez más en profesionales jóvenes, muy calificados, en muchos casos catedráticos universitarios, bastante internacionalizados (estudio, trabajo, radicación en el exterior es una calificación muy común en sus "historias de vida"). Tienen poca identificación con el Estado en sí, ostentan una cultura individualista y una postura que se pretende desideologizada y pragmática. El sector público les confía responsabilidades crecientes, muchas veces sin necesidad de implicarlos en una relación de "empleo público" tradicional.⁹⁰ El culto indiscriminado de la tecnología y la "modernidad" encaja bien con una administración autorreferenciada, que se relaciona cada vez menos con la ciudadanía de carne y hueso, y se vincula, en sus estratos su-

⁹⁰ Con posterioridad a la puesta en vigencia del SINAPA, se introdujeron normas de "contratación flexible" en el ámbito estatal, que permiten la contratación y el pago de salarios elevados a profesionales de buen nivel.

periores, a una dirigencia política que vive en un "equilibrio inestable" entre un enfoque tecnocrático y *mass-mediático* de la política, y prácticas clientelistas bastante tradicionales.⁹¹

Junto con las privatizaciones y el "achicamiento" de diversas áreas, se produjo el fortalecimiento de sectores de predominio "gerencial", ligadas a actividades donde prevalece la información y la tecnología, y en las que actúan los detentadores del poder económico: Los "entes reguladores", una creación a partir de la reforma del Estado, con sueldos de privilegio, las áreas de Economía más ligadas a las finanzas públicas y a la planificación, los organismos de recaudación y los de producción de información (INDEC), así como los específicamente encargados de la desregulación, las privatizaciones y otras reformas. Todo esos sectores fueron fortalecidos en recursos humanos, tecnológicos, edilicios, y puestos bajo la dirección de personal bien remunerado, muchas veces fuera del régimen oficial, por algún mecanismo paralelo de contratación y financiamiento, contribuyendo a fortalecer esta generación de "gerentes modernos" que ocupa parte de los puestos directivos del Estado.

El proceso de tecnocratización no es novedoso, ya que se lo encuentra en la médula misma del Estado de Bienestar, que contaba con funcionarios especializados en convertir en "administrativos" los problemas políticos, y en trasmutar los reclamos de poder provenientes de la sociedad civil, en "derechos" a aplicar desde el mismo estado.⁹² La novedad relativa es que la crisis de ese modelo estatal, manifiesta a partir de los años 70, terminó resolviéndose claramente en favor de lo más concentrado de las clases dominantes, en la línea de orientación de quienes criticaban a ese estado desde perspectivas más afines al liberalismo económico y elitistas, y con un fuerte componente de 'revancha' frente a lo que entendían como abusos de las burocracias públicas, las dirigencias sindicales, y otros sectores que habían prosperado a la sombra del Estado intervencionista. En consecuencia, el grado de tecnocratización no disminuye, sino que modifica su signo, en función de una

⁹¹ Un artículo de Dora Orlansky (1994), analiza los efectos de prácticas clientelísticas en lo que llama las "áreas políticas" del estado (Presidencia, Ministerio del Interior, etc.), en las que, en un contexto de reducción de personal, aumentaron las dotaciones, de resultas de nombramientos orientados políticamente por los niveles superiores de las mismas.

⁹² Tomamos esta idea, de la transformación de los reclamos en derechos, y la consiguiente neutralización en términos políticos que ello produce de Capella (1993)

vinculación más rápida y directa entre el funcionariado y los intereses del gran capital. El ingreso masivo de las condiciones de "eficiencia" como medida de los méritos de la función pública, la aplicación de criterios de rentabilidad aun en las áreas mas "sociales", impuso cierta privatización "interna" en el aparato estatal (la de los objetivos y modos de gestión de lo que permanece en el estado), mientras la privatización "externa"⁹³ producía un gigantesco flujo de riqueza, y lo que es tanto o más importante, de capacidad de control y organización de la sociedad, en dirección al gran capital, local y trasnacional. Con las privatizaciones fundamentales ya realizadas, en profundidad y alcance nunca antes pensado, junto a las "desregulaciones" y "descentralizaciones" más reclamadas,⁹⁴ el aparato estatal aún es importante, en cuanto a los recursos de todo tipo que absorbe, pero sus funciones y composición siguen en cuestión, por las imposibilidades para financiar esos gastos con sus recursos. El nivel de vinculación de la administración pública con la sociedad civil continuó siendo deficitario, y los reclamos sin solución se acumularon sobre ella. Algunos son ya de vieja data (el descalabro del sistema de seguridad social estatal, agravado por la implantación en paralelo del privado, es un ejemplo entre tantos), otros son generados por los mismos cambios (los reclamos frente a la "pasividad" o "ineficacia" de algunos entes reguladores y otros mecanismos de control en supervisar la acción de las empresas de servicios privatizadas). No parece que nos hallemos ni ante un Estado más "barato", ni tampoco dotado de alta eficacia en el cumplimiento de las funciones que se le siguen reconociendo como propias, tales como justicia, seguridad, defensa, educación, salud pública y políticas sociales en general.

⁹³ Llamamos privatización "externa" al proceso que comunmente se denomina como de "privatizaciones", traspaso de empresas y organismos públicos a manos privadas. Denominamos en cambio privatización "interna" a la penetración del estado por intereses capitalistas privados, hasta un límite en que rebasa claramente la acción de *lobby*, y termina por anular un mínimo de autonomía estatal en la toma de decisiones. Organismos que siguen formalmente siendo "estado", no actúan como tal, sino con una racionalidad "privada" importada a su interior por intereses capitalistas.

⁹⁴ La "desregulación" es un término algo impreciso, que no tiene las fronteras relativamente claras de la "privatización". Si tomamos el concepto como supresión (o atenuación en grado importante) de controles estatales sobre el funcionamiento de los mercados y de la actividad privada en general, una gran gama de medidas queda comprendida en el concepto. El decreto 2284/91, dictado a fines de ese año con Cavallo ya como ministro, es una disposición central en cuánto marca una "arquitectura" del proceso de desregulación, en campos que van desde el comercio exterior a las relaciones laborales, pasando por el mercado de capitales y la seguridad social.

El rol “social” del Estado

La pérdida de relieve de la acción social del Estado, es en gran parte una consecuencia, un emergente, del tipo de concepción y de las heterogeneidades en su aplicación, que presidieron sus procesos de transformación. En un Estado donde la política económica está signada por la búsqueda de grandes equilibrios macroeconómicos (balance comercial y de pagos, equilibrio fiscal, etc.), mas que por los resultados sociales concretos que estos producen (distribución de la riqueza, desequilibrios regionales, nivel de ocupación) y el gran capital se lleva todas las atenciones para atraerlo o retenerlo, a la esfera ‘social’ sólo le queda el espacio de la atención de los problemas más agudos, mientras se esperan los efectos de “derrame” de la riqueza creada en el circuito de las grandes empresas. La desigualdad social, como problema, desaparece de una agenda estatal que, en los hechos, se centra en el tercio más rico de la población. (cf. García Canclini, p. 64-65, 1997).

Por otra parte, el desarrollo de las políticas sociales contribuían a que muchos bienes y servicios circularan en la sociedad por vías “desmercantilizadas” contradiciendo objetivamente las tendencias a la expansión y acumulación del capital, tal como señalaba Claus Offe ya hace años. El empobrecimiento del rol social del Estado, contribuye a un proceso de “remercantilización” de esos bienes y servicios, con la consecuencia de que el empresariado amplía sus oportunidades de negocios, y promueve su control directo sobre esferas de la vida social y el consumo que habían quedado en buena parte fuera de su órbita.

La tecnocratización y “espectacularización” creciente de la vida política operada en los últimos años del menemismo, actúa en la misma dirección. Las grandes masas de la población son vistas mas como receptores de “imágenes” de los políticos y sus actos, vía los medios masivos de comunicación, que como destinatarios de acciones concretas. Y por añadidura, la preocupación mediática contamina seriamente las acciones de gobierno en el campo social, ya que los funcionarios y dirigentes tienden a valorizarlas por su eficacia para el “simulacro” televisivo y su efecto en las omnipresentes encuestas, mas que por los resultados concretos que contribuyan a producir.

Al ampliar las brechas sociales en lugar de tratar de cerrarlas, al adscribir a teorías que sostienen que el bienestar de los sectores más postergados se deriva del propio mercado por el efecto de "derrame" del crecimiento económico, el Estado argentino posterior a 1989 consolidó la tendencia a concebir las políticas sociales - como afirma Vilas, (1997, p. 935 y ss.)- al modo de una ambulancia que recoge a los heridos por los efectos deletéreos de las reformas producidas.⁹⁵ Las políticas ya no son integrales, sino "focalizadas", dirigidas a paliar sufrimientos individualizados y demostrables, en una orientación que privilegia la tranquilidad social y la "governabilidad" más que algún concepto de *desarrollo* social, a la espera de que los ingresos provistos por el mercado provean las soluciones de mediano y largo plazo. Las concepciones "solidaristas" contenidas en las políticas anteriores desaparecen, en procura de que cada individuo (o a lo sumo el núcleo familiar) busquen resolver su propio destino.

En el modelo imperante hasta los primeros 70' las políticas sociales tenían potencialidad para cumplir diversas funciones: Reproducción de la fuerza de trabajo a cargo del Estado (salud, educación), liberar recursos de los trabajadores que podían ser utilizados en el mercado para la adquisición de bienes producidos por la industria nacional, aportar mayor legitimación en forma de proporcionar "bases materiales" al consentimiento de los trabajadores y sectores populares en general respecto a la perduración del orden social capitalista, proporcionando a su vez posibilidades de integración, de "ciudadanización" económica, social y cultural que integrara nuevas dimensiones a la ciudadanía política.

Puesto en crisis aquel modelo, todo el andamiaje de las políticas sociales pasó a ser contabilizado en la columna de los "costos": Costos económicos por el peso del sistema de políticas sociales, aunado a la clausura de espacios potenciales de acumulación que ellas significaban; y costos políticos por permitir el fortalecimiento y la influencia de amplios sectores de las clases subalternas, principalmente los trabajadores sindicalizados. A reducir

⁹⁵ Afirma al respecto Vilas: "la política social del neoliberalismo asume un carácter eminentemente asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema. La política social deja de tener una función integradora; mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza y presta asistencia a las víctimas del ajuste." (Vilas, 1997, p. 935).

esos "costos" se lanzó ávidamente un Estado cada vez más atado al poder económico, ya a partir de 1976.

Con las reformas introducidas desde 1989, se estableció una nueva concepción de las políticas sociales, sin aspiración integradora, orientada a la atención "caso por caso", con una general tendencia a la provisionalidad, y carencia de planes generales que las articulen (Beccaria y Carciofi, 1993, p. 238)⁹⁶: La universalidad de las prestaciones fue reemplazada por el particularismo, y el asistencialismo inmediateista se alterna con la solución individualista del tipo "microemprendimiento" para los excluidos por la reforma estatal o por los mecanismos del mercado. El aparato estatal en su conjunto sigue demasiado atento a la "invención de negocios" en el campo de sus funciones de acumulación, mientras transfiere parte de sus funciones a los estados locales (salud, educación), o a las empresas capitalistas (previsión y seguridad social, y también salud y educación aunque por vías indirectas como la expansión de la medicina prepaga, o el vía libre a las universidades privadas). Esto lo aleja progresivamente de las inquietudes que se desarrollan en la sociedad civil, a la que por otra parte se ha encargado de desmembrar y atomizar a los fines de aminorar las resistencias a las políticas implementadas (Oszlak, 1997)

Esto es particularmente cierto en el caso del Estado nacional. Alejado de la ejecución directa de las políticas, su tarea central puede sintetizarse en la transferencia de fondos a otras instancias, al control de su utilización, al trazado de programas y estrategias generales. Esto facilita un enfoque financiero y fiscalista, donde la dimensión de lo social aparece más como "gasto" que como "política", en el que la tendencia a poner freno y en lo posible a reducir las erogaciones, reemplaza a la preocupación por desarrollar "inversiones" que produzcan beneficios sociales en el futuro.

De fiscalistas y tecnoburócratas

En suma, el clientelismo tradicional, la burocracia que se mantiene básicamente en una matriz de tipo weberiana, y los estamentos tecnoburocráti-

⁹⁶ Sostiene este autor: "podría afirmarse que carecen de un plan que identifique los problemas que atacan las políticas en cada uno de los campos, y que establezca prioridades con arreglo a principios compartidos de equidad social. En ausencia de planes, la eficacia económica y social de las medidas tiende a diluirse y aparece un divorcio entre el calendario de las acciones y su prioridad social." (Beccaria y Carciofi, p.

cos que pretenden asumir un liderazgo de tipo gerencial, siguieron conviviendo, más conflictiva que pacíficamente, en el Estado argentino. Esa convivencia conflictiva se complicó porque ese Estado fue privado de una racionalidad "pública" específica, para navegar en una imitación de los modelos de administración privada, que no da un lugar claro a las finalidades sociales subsistentes en el aparato estatal, y facilitan su utilización al servicio del "negocio" particular. Eso cuando no las mediatizan completamente en aras de una ideología y práctica políticas, que todo lo espera del mercado y de la "difusión" más o menos automática a los sectores de menores ingresos de los beneficios del crecimiento económico. La acción social del sector público, definida como asistencialista, quedó circunscripta a proporcionar una "red de seguridad" para el sistema de poder instalado, más que a preocuparse por mejorar la suerte de los sectores sociales a los que políticas vigorosas y con alta dotación de recursos (y no el libre juego del mercado) desfavorecieron en su calidad de vida y posibilidades de desarrollo.

Los nuevos instrumentos "técnicos" no garantizaron un mejoramiento en cuanto a honestidad, autonomía y niveles de eficiencia en la dirección del Estado, que facilitaran un comportamiento realmente "gerencial" si es que tal cosa puede llegar a existir. La racionalidad estrechamente "fiscalista" siguió predominando sobre las tentativas de "refuncionalización", pese a que éstas últimas ganaron en frecuencia y envergadura. Esta refuncionalización tiende con consecuente regularidad a facilitar la capacidad de respuesta del aparato estatal frente a las necesidades del gran capital, quedando siempre a mitad de camino la generación de una verdadera capacidad de gestión autónoma, con potencialidad para contemplar intereses sociales más amplios.

Quizás sea hora de pensar un poco menos en términos de "gerenciamiento" desde el Estado de proyectos que interesan a la sociedad (o a un sector numéricamente reducido y económica y culturalmente privilegiado de ella), y hacerlo en términos de gestión desde la sociedad civil, autogenerada por sectores de las clases subalternas, voluntaria, comprometida con la problemática social y nacional, ajena en sus motivaciones y características a un modelo "funcionario", profesionalmente motivado, y ligado con preferencia a ciertas formas de aparente "despolitización" del Estado, que derivan más o

menos perceptiblemente a una "repolitización" de sustancia nada democrática.⁹⁷ Está allí, probablemente, en un "ámbito público no estatal de actividad social, realizada por agentes voluntarios organizados" (Capella, 1993) la mayor esperanza de revertir las tendencias a la tecnoburocratización (más o menos moderna, más o menos racional) que atraviesan toda la sociedad (no sólo ni principalmente al Estado), con la común proyección a alejar la toma efectiva de decisiones del campo de acción (y en gran medida hasta del de visión e información) de la mayoría de la población. La falta de identificación de esas mayorías con las instituciones estatales y los canales tradicionales de representación, parece potenciar poco a poco a las organizaciones sociales autónomas, que se mueven en variados espacios, estatales y no estatales, para procurar soluciones, a veces muy específicas, otras bastante más globales, a los problemas que los afectan.

Una tarea fundamental que espera a los dirigentes estatales con sentido social, no orientados exclusivamente a la acumulación de poder, es interrogarse sobre el sentido de su accionar y actuar en dirección a facilitar el acceso al aparato estatal, y el éxito en sus demandas, a los sectores sociales organizados que entren en contacto con su nivel y competencias de actuación, participando desde su ubicación en el aparato estatal, con el nivel de modestia y tolerancia necesario, en la articulación y consecución de sus objetivos. De lo contrario, de persistir en las orientaciones generales del Estado y en la cultura del funcionariado público (tanto "político" como "técnico") la actitud de llevar las acciones estatales en el mismo sentido que el proceso de concentración y centralización del capital, las posibilidades de revertir el cuadro social sólo podrán provenir de una ola "social" en las reformas promovidas por los organismos internacionales, profundizando el carácter heterónimo de nuestro desarrollo.

Un auténtico cambio exigiría un profundo viraje en el modo de pensar y comportamientos, una revisión de la "agenda" en el más amplio sentido del término, desde el nivel de la toma de decisiones estratégicas, hasta el reparto del tiempo entre diversos interlocutores. Revertir el hábito intelectual de

⁹⁷ En este juego de los términos "despolitización" y "repolitización", aludo a la racionalidad tecnocrática que se presenta como superadora de las visiones "ideologizadas" provenientes de la política, y en realidad suele ocultar apenas un proyecto político radical, presentado como "fundamentalismo de mercado".

visualizar el poder como situado siempre en las "cúspides" (empresariales, políticas, administrativas), y ver que, en una sociedad cada vez más compleja y diversa, el poder se distribuye, y aún se genera, en los más variados niveles y ámbitos. Ni la pretensión de omnipotencia administrativa del Estado de bienestar, ni el *ausentismo* solo aparente de un Estado de orientación neo-liberal que esconde sus drásticas decisiones tras el manto de una recuperación de los mecanismos de ajuste automático de que dispone el mercado, aumentaron el componente efectivamente democrático de las tareas de gobierno y administración, más bien todo lo contrario. En nuestro continente, ni siquiera han logrado sentar bases materiales sólidas para un conformismo social más o menos pacífico y generalizado, al modo de las democracias occidentales más prósperas y estables. Algún autor caracterizó el proceso de "achicamiento" estatal como una suerte de "devolución de poderes" a la sociedad. Al menos en nuestras sociedades, esos poderes "devueltos" han ido a parar a ámbitos concentrados, monopólicos, exentos de controles efectivos, inaccesibles por definición al "ciudadano común". No parece ser la gerencia o la administración, sino la política (entendida en un sentido "agonal" y no gestor), el terreno principal por el que se puede transitar a una nueva "devolución de poderes" en sentido sustancialmente democrático.

BIBLIOGRAFIA

BLUTMAN, Gustavo (1994) "Orden y desorden en la reforma del estado en la Argentina (1989-1992)", en CICLOS en la historia, la economía y la sociedad, Año IV, Vol. IV, Nº 7, 2do. semestre de 1994.

BECCARIA, Luis y CARCIOFI, Ricardo (1993) en Alberto Minujin (comp.) Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo, Losada-Unicef, Buenos Aires.

BUCI-GLUCKSMANN Christine (1977) Gramsci y el Estado, Siglo XXI, México.

CAPELLA, Juan Ramón, (1993) Los Ciudadanos "Siervos", Trotta, Madrid, 1993

CAVAROZZI, Marcelo, (1994) "Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina". en José Luis Reyna (comp.) América Latina a fines de siglo, FCE, México.

EVERS, Tilman, (1988) *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, Méjico.

GARCIA CANCLINI, Néstor (1997) *Imaginario Urbanos*, Eudeba,

GARCIA DELGADO, Daniel R.(1994) *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Tesis-Norma y Flacso, 1994.

HAYWOOD, Stuart y RODRIGUEZ, Jeff (1994) "Un nuevo paradigma para la gestión pública" en Kliksberg, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.*, FCE e INAP, México.

HOBBSBAWN, Eric J., (1996)*Historia del Siglo XX*, Crítica-Grijalbo-Mondadori, México.

HOLLOWAY, John, (1995) "Un capital. Muchos estados." en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, nº 3, otoño de 1995.

KLIKSBERG, Bernardo, (1994) "Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa". en José Luis Reyna (comp.) op. cit..

OFFE, Claus; (1985) "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad" en AAVV. *Capitalismo y Estado*, Ed. Revolución, Madrid.

ORLANSKY, Dora, (1994) "Crisis y transformación del estado en la Argentina (1960-1993) en *CICLOS en la historia, la economía y la sociedad*, Año IV, vol. IV nº 7 Segundo Semestre de 1994.

OSZLAK, Oscar, (1997) "Construir un mejor estado" en *Clarín*, 16/9/97.

PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos (1996); *Política y poder en el gobierno de Menem*. Norma-Flacso.

THERBORN, Goran, (1988) *¿Cómo domina la clase dominante?. Aparatos de estado y poder estatal en el feudalismo y el capitalismo*, Siglo XXI, Méjico.

THOMPSON, Brian. (1994) "Ceci n'est pas une pipe (Esto no es una pipa), en Kliksberg, Bernardo (comp.), op. cit.

UNZUE, Martín, (1996)"Nueva racionalidad en el estado Postkeinesiano (Una revisión de la relación entre lo público y lo privado)" en *Periferias, Revista de Ciencias Sociales*, Año 1, nº 1, Segundo Semestre de 1996.

VILAS, Carlos M. (1997) "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo" en *Desarrollo Económico*, vol. 36, nro. 144 (enero-marzo 1997).