

# LOS AÑOS KIRCHNERISTAS: RECENTRALIZAR AL ESTADO

Sergio De Piero (\*)

## INTRODUCCIÓN

La primera década del siglo XXI, adquirió en nuestro país y la región en general, un juego pendular que se inició con una profunda crisis económica y política, pero finalizó de un modo que el conjunto de los actores sociales no se imaginó en los días más difíciles. En efecto, luego de un período caracterizado por la inestabilidad política, de la mano de recetas de ajuste fiscal que parecían no tener fin, la década ya concluida logró repositonar a la política, como la arena propia del debate y el espacio capaz de orientar al conjunto de la sociedad. No se ausentaron los conflictos, sino que estos se desplazaron notablemente de una lógica de libre competencia, de competencia en términos de mercado, a la centralidad estatal como actor clave en el complejo entramado económico y social, dotado de mayores niveles de autonomía frente a la resolución de aquellos. En el siguiente artículo desarrollaremos brevemente algunos aspectos claves de este proceso de recentralización estatal.

## REDEFINIR AL ESTADO FRENTE A LA CRISIS

¿Cuántas crisis se plantearon en la década del '90, en torno del Estado? Puede afirmarse que se trató de una crisis generalizada, pero interesa remarcar dos aspectos: uno vinculado a su propia misión y rol en la sociedad; el otro refería a sus capacidades técnico administrativas de intervención del Estado.

Por una parte, las apreciaciones acerca del Estado nacional rondaban en torno de su desaparición, su erosión, o su declive en favor de los mercados globalizados y el fortalecimiento de los espacios subnacionales. No fueron pocos los autores y organismos de diverso tipo, que afirmaron una tendencia irreversible en este sentido. Sin embargo, tampoco faltaron quienes llamaron la atención acerca de que la muerte del Estado ya había

(\*) Politólogo. El presente trabajo fue desarrollado en la Dirección de Investigaciones del INAP, de la cual el Lic. De Piero es Asesor.

sido anunciada en varios momentos históricos, y siempre se trató de una falsa alarma o celebración interrumpida, según la óptica. (Portinaro 1999). Pero la orientación mayoritaria fue que debía plantearse la necesidad de un ordenamiento político donde el Estado nacional cumpliera un nuevo rol, acaso secundario. Cuando las reformas ya se habían llevado adelante con variada intensidad, en buena parte de los países emergentes, surgen observaciones que avalaban las reformas pero que planteaban la necesidad de orientar las mismas hacia una redefinición de las capacidades estatales. El puntapié inicial lo hará el Banco Mundial (BM; 1997). Esta segunda etapa, también denominada reformas de segunda generación, hizo hincapié en la necesidad de fortalecer las instituciones estatales, lo cual redundaría en un mayor crecimiento de las economías. Tomemos por caso, las recomendaciones del CLAD, en particular su documento de 1998, *Una Nueva Gerencia Pública para América Latina*, donde menciona la necesidad de reconstruir el Estado y recuperar su capacidad de gestión. Esas dos dimensiones se lograrían llevar a cabo mediante la profesionalización de la alta burocracia y la flexibilización del modelo de gestión; la descentralización, la desconcentración, la autonomía de las gerencias, entre otros aspectos. Su crítica a la reforma neoliberal consistió en que esta sólo buscó reducir el aparato estatal con criterios de eficiencia extrema, pero que no implicaban un mejor Estado. Las recomendaciones si bien advierte que no debe tomarse al Estado como una empresa, se concentran en las dimensiones procedimentales y técnicas del accionar del Estado y mucho menos en los procesos sociológicos y estructurales que el Estado representa.

Estas lecturas daban cuenta de su crisis y a su vez proponían un modelo a seguir, el cual buscaba ser coherente con el diagnóstico. Mientras que los argumentos neoliberales centraron sus observaciones en el tamaño del Estado y su nivel de injerencia en la economía, los gerenciales lo hacían sobre su organización interna y el desarrollo de sus capacidades. A la hora de plantear los esquemas normativos que proponían, entendían las sociedades de una manera muy plástica, esto es, plausibles de ser adaptadas a los modelos propuestos, sin mayores dificultades. De hecho necesitaban de un Estado activo para llevarlos adelante. Las recomendaciones eran siempre de carácter general y abarcaban al conjunto de lo que se denominó “países emergentes” sin analizar siquiera las matrices productivas de estos países, el desarrollo de su aparato estatal, ni los actores sociales, económicos y políticos realmente existentes. Algunas propuestas incluso, hablaban de la necesidad de reformas electorales uniformes para el conjunto de los países (i Catalá; 1998). Las políticas sociales y sus propuestas “enlatadas” fueron la expresión más clara de esta mirada indiferenciada y desconocedora de las realidades en cada uno de los países y sus sociedades; en épocas heterogéneas identidades y prácticas sociales (Garretón; 2001).

Ello no oculta, sin embargo, las capacidades debilitadas y los problemas organizativos que sufría (y sufre) el Estado en tanto aparato administrativo y su burocracia; los cuales sin duda se presentaban como necesitados de un nuevo enfoque que redefiniera

el modo de planificar y ejecutar sus políticas. Todos los programas en pos de mejorar el ciclo de diseño, implementación, evaluación, otorgaron mejoras en las capacidades; en muchos casos la generación de indicadores de estándares de calidad permitió un nuevo seguimiento en los que hace a esta faz instrumental.

Sin embargo, “es un error asimilar al Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del estado pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden” (O’Donnell; 2007: 81). La uniformidad de criterios de los organismos internacionales para el conjunto de países que debían someterse a estas reformas y la ausencia de reflexiones que dieran cuenta no sólo de las demandas específicas de cada sociedad, sino de su

propio entramado económico social, puede explicar mucho de algunas de las consecuencias de esas reformas. Por caso, aplicar el mismo recetario, a países con distintos niveles de industrialización, implica necesariamente consecuencias diversas. El grado de organización de la clase obrera, o la consolidación o fragmentación de los sectores de la burguesía, es también un dato clave, omitido en no pocas situaciones; del mismo modo el grado de desarrollo de los partidos políticos y las lealtades partidarias. Esto es: ¿Fue inocuo soslayar esta cuestión en los procesos de reforma y en el perfil que se le otorgaba al Estado?

**Mientras que los argumentos neoliberales centraron sus observaciones en el tamaño del Estado y su nivel de injerencia en la economía, los gerenciales lo hacían sobre su organización interna y el desarrollo de sus capacidades.**

## REFORMAR EN QUÉ ORIENTACIÓN

Entre los argumentos centrales de las reformas, ocupó un lugar destacado la evaluación negativa acerca de sus burocracias. Se trata, sin embargo de un mapa muy complejo que no admite miradas simplificadas. Así como los buenos recorridos no pueden generalizarse, tampoco los problemas y las dificultades en ejecución de políticas. Entre las diferentes observaciones negativas sobre las burocracias, un dato recurrentemente mencionado refiere, a los inconvenientes en la atención brindada por los organismos públicos en los puntos de contacto con los ciudadanos. Para buscar mensurar esas apreciaciones, entre los años 2004 y 2005, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, dependiente de la entonces Secretaría de la Gestión Pública de la Nación, realizó una serie de estudios empíricos<sup>1</sup>, acerca de los niveles de calidad en temas tales como la amabilidad,

1 - Los organismos involucrados fueron en estudios cualitativos COMFER, ENRE, ANMAT, CNRT, SSSalud y ORSNA. Los estudios cuantitativos (encuestas) ANSES, INPI, RENAPER, RPI, SECLo y la Dirección Nacional de Migraciones. Un resumen del resultados de ambos estudios se puede consultar en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta\\_compromiso/paginas/documentos.htm](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/documentos.htm)

el conocimiento, los tiempos de espera, entre otros, que los ciudadanos recibían por parte de los empleados públicos de diversos organismos. No sería exagerado afirmar que los resultados fueron óptimos. Los ciudadanos encuestados o que participaron de grupos focales o entrevistas en profundidad, (en todos los casos personas que habían tenido contacto con el organismo en cuestión) evaluaron positivamente las dimensiones analizadas, por encima de los 6 puntos sobre 10, en todos los casos. Aun cuando el trabajo incluyó a un número limitado de organismos y no a toda la Administración Pública Nacional, es un indicio importante respecto a cuáles dimensiones del funcionamiento del Estado (nacional en este caso) no generaban mayor conflictividad, y a su vez abría la puerta para plantear cuáles eran entonces, los aspectos sobre los que sí debía trabajarse para orientar el rol del Estado y de su administración<sup>2</sup>. En primer lugar afrontar ese debate, implicaba, tal como conocimos desde principios de la pasada década, involucrar dimensiones que no habían sido tomadas en las diversas recomendaciones que analizamos anteriormente. En segunda instancia, abordar una nueva agenda o al menos introducir modificaciones en la orientación de las políticas públicas, implica un camino. En este sentido, el perfil de las políticas que se tomaron en este período no siguió un plan detallado, una normativa como proponían las orientaciones ya mencionadas. Al contrario, el debate político en la región pareció instalarse a la zaga de las acciones de varios de los gobiernos: “la academia latinoamericana no logró construir centros de pensamiento propios para estudiar las especificidades del Estado en la región” (Zurbriggen; 2008; 11). Desde que comenzaron a sucederse gobiernos en varios países de Sudamérica que priorizaron otra agenda en sus gestiones, con una mirada diferente sobre el rol del Estado (como ya veremos), el debate inicialmente se limitó a los apoyos o rechazos hacia esas gestiones. La adjetivación negativa de “populismos”, sin tomar en cuenta la diversidad de interpretaciones que el término merece (Laclau; 2005). Algunos señalaron que el “retorno” al Estado, se encontraría atado exclusivamente a ciertos factores políticos (el ascenso de Hugo Chávez, el derrumbe de la convertibilidad en nuestro país) y en particular a las condiciones económicas dadas por la suba de los precios internacionales de las commodities, que permite a los estados subir su gasto público y redistribuir (Paramio; 2008). Esto es, se trata de un aprovechamiento de oportunidades externas y no de un cambio de orientación del Estado y de sus políticas hacia la sociedad.

Desde luego el planteo acerca de rupturas y continuidades, a falta de una sólida teoría que nos oriente al respecto, es una discusión en la que pueden ponderarse distintas dimensiones. Un modo de definir rupturas y permanencias, consiste en indagar las modificaciones que se produjeron en las relaciones Estado – sociedad. Tal importancia radica en que se trata de un proceso que atiende otras dimensiones: “mucho más que el tamaño del Estado y de sus áreas de incumbencia está en juego el rediseño profundo de las relaciones de poder político; es inevitable que la magnitud del conflicto se proyecte

---

2 - A su vez, como indican otros estudios, esto se enmarca en un período donde la confianza de la ciudadanía en que el Estado pueda resolver sus demandas ha crecido en toda la región (Pinto y Flisfisch; 2011)

a todo lo que el Estado hace, al modo en que lo hace y a las relaciones que se van configurando con los actores de la sociedad” (Vilas, 2010: 66).

Para ello proponemos tomar un análisis ya clásico (Oszlak; 1997)<sup>3</sup>. Allí el autor define en tres dimensiones a estas relaciones: funcionales (¿Qué debe hacer el Estado?) materiales (¿Cómo y con cuáles herramientas afecta el Estado la distribución del ingreso?) y de dominación (¿Cómo se plantea la gobernabilidad?)<sup>4</sup>.

Respecto a la funcionalidad, comenzó a asentarse la posición respecto a que el Estado cumple un papel central en el desarrollo. Ello se tradujo en políticas públicas activas en lo que hace a la injerencia estatal. En el campo económico, en líneas generales puede hablarse de políticas de protección al mercado interno, tipo de cambio administrado, no liberalización de los mercados (regulando los precios de servicios internos por ejemplo, mediante subsidios o imponiendo retenciones a las exportaciones de materias primas), intervención del Estado frente a conflictos laborales con políticas de subsidio al empleo, garantía en la realización de paritarias salariales; en suma medidas que en conjunto implican un Estado con mayor injerencia en el proceso de toma de decisiones económicas y políticas.

Por ello, en términos estructurales, lo central es que el Estado ha recuperado márgenes de autonomía, frente a los actores concentrados del mercado, claramente si uno lo compara con el ciclo 1976 - 2001. Parte de este reposicionamiento se traduce en la política de expropiación en el 2012 del 51% de la empresa YPF, hasta ese momento en manos de Repsol; en esa misma línea debemos incluir la disolución en 2008 del sistema de jubilación por capitalización y generalizando el sistema de reparto; mismo año en el que se produjo la estatización de Aerolíneas Argentinas. La política seguida ha sido la de recuperar el control de algunas áreas consideradas estratégicas claves antes que una reconstrucción del Estado empresario, que adquiera el control y operatividad de un amplio conjunto de empresas; empujado por el principio de garantizar acceso a ciertos servicios públicos. Por otra parte, si bien los procesos de descentralización no se retrotrajeron en las áreas de educación o salud, puede observarse un

**Desde que comenzaron a sucederse gobiernos en varios países de Sudamérica que priorizaron otra agenda en sus gestiones, con una mirada diferente sobre el rol del Estado, el debate inicialmente se limitó a los apoyos o rechazos hacia esas gestiones. La adjetivación negativa de “populismos”, sin tomar en cuenta la diversidad de interpretaciones que el término merece.**

3 - No es necesario aclarar que del autor sólo se toma el esquema de análisis, y no las conclusiones que aquí obtenemos del mismo en el período 2003 en adelante.

4 - Si bien la noción de gobernabilidad surge en los 70, como un modo de plantear la política como forma de control sobre las demandas sociales (Comisión Trilateral), el concepto ha ido mutando para plantearse en términos democráticos. Ver Lechner; 1997.

reposicionamiento del Estado nacional al respecto; en efecto la creación de los Consejos Federales (de educación, salud, gestión pública, entre otros) implica la interacción entre provincias y nación, donde esta última adquiere un rol de coordinación pero también de orientación general. Finalmente en otras áreas, también se ha optado por una acción directa, operativa, del Estado nacional, como es el caso del Documento Nacional de Identidad (DNI, anulando la desconcentración y no optando por su privatización.

De allí que en lo que hace a la gestión del Estado, más que encararse un proceso de modernización y reformas en pos de acrecentar la capacidad gerencial y regulatoria, las políticas públicas fortalecieron la centralidad del Estado nacional. Esto no quita que se continuaron ejecutando programas de modernización o incluso de gerencia pública

Acerca de las relaciones materiales, no cabe duda que respecto de la situación 2001–2002, las señales son claramente positivas, bajándose la tasa de desempleo, la de pobreza y la de indigencia<sup>5</sup>. Lo que también es evidente, es que el cambio de patrón de acumulación y distribución impuesto por la dictadura en 1976, no es sencillo de revertir. Como lo muestran algunos trabajos (Basualdo; 2008) el aumento de la producción arrastra el crecimiento de los salarios pero de manera más débil, aun con políticas pro empleo. Si bien es cierto que no se ha realizado una reforma global a la estructura tributaria, esta no ha permanecido inalterada. El espacio con mayores modificaciones ha sido sin duda el vinculado al sector externo en consonancia con el apoyo al fortalecimiento del mercado interno. Retenciones a la producción primaria, en particular la agraria, pero también se han producido aumento a las retenciones en el sector petróleo y minería. Al mismo tiempo restricciones a los giros de dividendos por parte de las empresas a sus casas matrices. Muestra del impacto causado en ese sector, es que el momento de mayor tensión política que se vivió en la Argentina fue en torno al proyecto de implementar retenciones móviles a las exportaciones de granos, a través de la resolución ministerial 125.

El aumento de la recaudación vía crecimiento sostenido del PBI (pero donde debe incluirse el retorno al sistema de jubilación solidario) ha permitido la generación de programas de ingresos para los sectores pobres, como la Asignación Universal por Hijo, desplazando de este modo a la política social focalizada. Con la AUH, el Estado es el actor relevante en el diseño y gestión de la política. A su vez la AUH ha generado un entramado novedoso en la educación con aspectos positivos tanto en niveles de matrícula como en cuestiones subjetivas (ME; 2011). Además planteando al programa como la reparación de un derecho y no solo un beneficio<sup>6</sup>. ¿Cuánto se afectó la relación material entre Estado y sociedad? Siguiendo los datos de la EPH, estudios afirman la permanencia de profundas desigualdades pero una línea histórica 2002- 2010, en la que los sectores más postergados ven incrementar su participación, y donde el coeficiente Gini,

---

5 - Ver línea de pobreza INDEC 2003 en adelante.

6 - Existen desde luego discusiones acerca de su caracterización, en tanto al AUH exige a los padres cumplir con el requisito de enviar a sus hijos al sistema educativo y controles de salud. Ello, aunque implica una contrapartida a la AUH, no escapa de la obligatoriedad en esas áreas que tiene todo padre ante la ley.

se reduce de 0.59 en 2002, a 0.51 en 2009, de acuerdo a datos de CEPAL, aunque otros estudios locales lo ubican con una mayor disminución<sup>7</sup>. De este modo, aunque persisten en la Argentina situaciones difíciles de ser superadas, la tendencia de la década ha ido en contra de la destrucción del empleo y la generación de exclusión.

En cuanto a las relaciones de dominación, cabe mencionar que la dinámica del poder político no siempre es un reflejo de lo que sucede en los cambios operados, en este caso en la estructura estatal. Por caso, los partidos con su fragmentación y crisis de representación fueron capaces de encontrarle un cauce a la crisis del 2001. Y a su vez, las políticas de flexibilización laboral y el desempleo, generaron una quita notable de poder a los sindicatos, y sin embargo tuvieron un protagonismo importante en la crisis. Lo que nos interesa señalar en este punto, teniendo en cuenta esta complejidad, son los actores que adquieren relevancia en la presente orientación.

Desde inicios de la década se ha hablado de la recentralización de la política y del mismo Estado (García Delgado; 2011). No es correcto afirmar que este estuvo ausente en las reformas de los '90, por el contrario fue un actor clave para que estas se realizaran con una velocidad inusitada, aunque con éxito desparejo de acuerdo a sus propios objetivos. Lo que sucedió en la última década es que el poder estatal decidió retomar el control y definir la asignación de recursos en algunas áreas de la economía, generando una tensión con el poder del mercado y la libre competencia. Está claro que sin haber reestatizado algunas empresas y modificado la legislación, no hubiese conseguido ejercer ese poder. La matriz propia del Estado, ese poder “despegarse” de los diversos poderes sociales, le permitió también habilitar a algunos de esos poderes: la firma de cerca de más de 2.000 convenios colectivos de trabajo en el año 2010, frente a los menos de 100 en el año 2001 (MTySS, 2011) posiciona a los sindicatos como actores de poder, y en general al esquema de “negociación corporativa”, donde el Estado, a través del gobierno, retiene para sí la potestad, no formalizada, de fijar los límites superiores de aumentos salariales, de acuerdo a lo que entiende equilibra las cuentas públicas y la pauta inflacionaria. La cancelación de la deuda con el FMI, implicó deslindarse de su poder de auditoría sobre la economía nacional. También mencionar que el retorno de medidas protectoras del mercado interno, potencia a los empresarios que producen para él, aunque la transnacionalización de las empresas hace que este “empresariado nacional” sea difícil de definir.

**En lo que hace a la gestión del Estado, más que encararse un proceso de modernización y reformas en pos de acrecentar la capacidad gerencial y regulatoria, las políticas públicas fortalecieron la centralidad del Estado nacional. Esto no quita que se continuaron ejecutando programas de modernización o incluso de gerencia pública**

7 - Ver CEPAL [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) y también [http://datosduros.blogspot.com.ar/2011\\_02\\_01\\_archive.html](http://datosduros.blogspot.com.ar/2011_02_01_archive.html). También marca una evolución favorable el Índice de Desarrollo Humano de PNUD. Ver: [undp.org/es](http://undp.org/es)

En esta faz se plantea también la cuestión de poder del Estado como nación la cuestión regional. La coordinación entre estados, ante lo que se percibía como problemas comunes, desembocó en la formación de la UNASUR y la continuidad del MERCOSUR. Se produce así una redefinición del concepto de soberanía, que aunque provisorio, entiende que los términos territoriales propios del siglo XIX y XX, comienzan a transformarse.

Al volcarse a una discusión sobre los factores estructurales, la dimensión de la dominación estuvo menos cerca de cambios institucionales a nivel del sistema político. Con reforma electoral y todo (a nivel nacional, la implementación de Internas abiertas obligatorias y simultaneas, reducción de la cantidad de partidos por aumento de requisitos, etc.) la desestructuración sufrida por este, que alcanzó su pico en el año 2001, se ha recompuesto parcialmente, pero no ha existido una política desde los partidos ni desde el Estado, que centralice en arreglos institucionales, la solución a las tensiones de las relaciones de poder. O dicho de otro modo, lejos de las propuestas neo institucionales, las orientaciones no se han dirigido a una receta en torno del orden del sistema político, sino a redefinir la distribución de poder desde un Estado con mayor capacidad de intervención en el conjunto de la esfera social, política y, fundamentalmente, económica. Sin embargo no cabe duda que la propia crisis del 2001, implicó para la Argentina un fuerte cimbronazo en el sistema político<sup>8</sup>. De allí en más los movimientos sociales y de protesta, comenzaron a tener un protagonismo mucho mayor en la escena política. Un fenómeno que comienza a expresarse en toda la región y que llevó en el caso de Bolivia, a referirse al “gobierno de los movimientos sociales” (García Linera 2010). Serán primero las organizaciones de protestas, los piqueteros en particular, los que tengan un rol destacado. Luego durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, diversos espacios sociales con algún nivel de estructuración, serán incorporados en diversos momentos coyunturales y en algunas políticas públicas. Organizaciones sociales promoverán la sanción de la ley de Niños y Niñas, la de Servicios Audiovisuales, la de Matrimonio Igualitario, entre otras. Aunque ausentes de estructuras representativas, lograron posicionarse en el espacio público y obtuvieron un reconocimiento de los cánones estatales de decisión, legitimadas por la representación social o simbólica de la demanda que portaban. Ese ingreso fue posible porque el Estado recupera su centralidad en la acción política. La recuperación de la asignación de recursos, no debería ser visto exclusivamente en su faz económica, sino en la redefinición de espacios de poder, justamente de las relaciones de dominación.

Por ello mientras puede afirmarse que, aunque la estructura del sistema político no se ve afectada en sus rasgos institucionales, no pude dejarse de tomar en cuenta la acción de diversas organizaciones sociales, que logran al menos presentar sus demandas e influir en aspectos de las políticas. La dinámica de acuerdos entre los estados de la región (en particular Sudamérica) colocándose como actores preponderantes, también

---

8 - Recordemos que en las elecciones legislativas del año 2001, en la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, un 24 % impugnó su voto. (<http://andytowsa.com/wordpress>)



se fortalece, al menos en el caso argentino, otorgándole al nivel nacional, mayor preponderancia que en los estados subnacionales.

**CONCLUSIONES SOBRE LO NUEVO: AVANZAR SIN RECETAS, PERO EN REFERENCIA A LA SOCIEDAD**

Con recurrencia se afirma acerca de la necesidad de la planificación a largo plazo, posición con la que se podría estar siempre de acuerdo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta no sólo la finitud de la vida que señalaba Keynes, sino la situación crítica a escala global que hace muy complejo pensar escenarios futuros con demasiada precisión. En ese sentido, el modelo actual acaso se asemeje a una orientación más incrementalista, que racionalista (Aguilar Villanueva; 2007), esto es a un acrecentamiento de ciertas líneas políticas, que a seguir una planificación racionalista, estrictamente definida. Esta orientación asume, a la vez, la complejidad de la sociedad y su heterogeneidad, apartándose de aquellas visiones que la presentan como plásticas y fáciles de moldear a reformas instrumentales. Por es interesante el señalamiento: “La reforma del Estado tiene que partir de una visión de su rol en el modelo de desarrollo adaptado a cada situación nacional. Aunque no se puede dejar de considerar las fuerzas externas, sobre todo en tiempos de globalización,

hay que señalar que la dimensión endógena sigue siendo relevante. El Estado, a pesar de la globalización, la internacionalización de la economía y la integración regional, sigue siendo la matriz institucional articuladora de las dimensiones política, económica y social.” (Zurbriggen, 2007: 14). De este modo la centralidad estatal reconfigura el debate en que las ciencias sociales se sumergieron en los ’90 respecto a su anunciada extinción, impulsado por la acción de los gobiernos. Y en ese sentido parece propio agregar: “El desarrollo siempre fue considerado como un producto social, como un valor, expresión de un deseo, por lo tanto, como un proceso políticamente inducido, conducido, comandado o al menos regulado por el Estado. (...)” (Traducción propia) (Nogueira, 2008: 47). Esa “inducción” es la que los gobiernos en la Argentina del 2003 a la fecha, le han impreso.

La construcción de un modelo, que entiende en todo caso la noción de reforma, como la de otorgar al Estado un mayor poder de decisión en las variables económicas

**La dinámica del poder político no siempre es un reflejo de lo que sucede en los cambios operados, en este caso en la estructura estatal. Por caso, los partidos con su fragmentación y crisis de representación fueron capaces de encontrarle un cauce a la crisis del 2001. Y a su vez, las políticas de flexibilización laboral y el desempleo, generaron una quita notable de poder a los sindicatos, y sin embargo tuvieron un protagonismo importante en la crisis.**

y de mediación en la cuestión social, es el que se impulsó. En esta orientación se concibe que el Estado no es sólo administración y orden. Es cohesión, e incluso protección y sentido de pertenencia para la sociedad a la que a su vez orienta y se alimenta, ya que también las políticas públicas en general y las sociales en particular, tienen que ver con los vínculos (Nogueira; 2008).

En definitiva, de los muchos aspectos que la orientación actual del Estado y sus políticas abren al análisis, parece importante hacer notar, como hemos tratado de describir en estas páginas, que el perfil que adquiere el mismo precisa de una interrelación entre la composición y demandas de la sociedad y la necesidad de fortalecer las capacidades de ese Estado para generar las vías de desarrollo. El kirchnerismo en estos años ha planteado, por una parte la necesidad de desprenderse de recetarios rígidos en torno del modelo de Estado; y por la otra sostener la premisa que el crecimiento y el desarrollo (si busca la inclusión social) no pueden limitarse a la construcción de un Estado más eficiente y ordenado. Esos factores serán condiciones para el desarrollo, si el mismo Estado vuelve al centro de la escena.

### BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva Luis (2007) “Estudio introductorio” en Aguilar Villanueva Luis (coordinador) La Hechura de las políticas públicas, Porrúa, México DF.

Banco Mundial (1997) El Estado en un mundo en transformación, Banco Mundial, Washington DC.

Basualdo Eduardo (2008) “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condiciones estructurales” Memoria Anual 2008 CELS, Buenos Aires.

García Delgado y Peirano Miguel (2011) El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo, CICCUS, Buenos Aires.

García Linera Álvaro (2010) La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia, CLACSO, La Paz.

Garretón Manuel Antonio (2001) Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina, CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile

Laclau Ernesto (2005) La Razón Populista, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Lechner Norbert (1997 “Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina”, Conferencia pronuncia en ocasión del 40° aniversario de la FLACSO, Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Nación (2011) Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011) “Comportamiento de la negociación colectiva durante 2010”, [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar), Buenos Aires.

Nogueira, Marco Aurelio, (2008) “Desenvolvimento, Estado e Sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida” Palestra proferida no Seminário Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida, Ipea, Brasília, no dia 17 de junho.

O’Donnell Guillermo (2007) “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas” se cita de acuerdo a: Proyecto de Modernización del Estado: Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas, publicado originalmente en Desarrollo Económico vol. 33, N°130, 1993.

Oszlak Oscar (1997) “Estado y Sociedad ¿Nuevas reglas del juego?” En Revista Reforma y Democracia No 9 de CLAD (Caracas)

Paramio Ludolfo (2008) “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación” en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 42, Caracas.

Pinto Alvaro y Flisfisch Ángel (2011) “Transformaciones, logros y desafíos: democracia, ciudadanía y Estado” en PNUD: El Estado de Ciudadanía, Sudamericana, Buenos Aires.

Portinaro Pier Paolo (1999) Estado, Nueva Visión, Buenos Aires.

Prats i Català Joan (1998) “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en Reforma y Democracia N° 11, Caracas.

Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (2006) Serie de Investigaciones sobre Ciudadanía y Organismos Públicos, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires.

Vilas Carlos (2010) Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina, Serie Estado, Gobierno y Sociedad, Universidad Nacional de Lanús, Lanús.

Zurbriggen Cristina (2007) La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado A 10 años del Informe del Banco Mundial, en Revista Nueva Sociedad, N°210, Caracas.

Zurbriggen Cristina (2008) La Nueva agenda del desarrollo ¿Dónde queda el Estado, Documento Base, Revista Nueva Sociedad. Buenos Aires.