

La tensión entre mercado mundial y estado nacional. El caso argentino (1983-2010).

Thwaites Rey Mabel.

Cita:

Thwaites Rey Mabel (2010). *La tensión entre mercado mundial y estado nacional. El caso argentino (1983-2010)*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/788>

*V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP),
Ciudad de Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010*

Panel: "Problemas del estado nacional en la América Latina contemporánea" (Área "Estado, administración y políticas públicas"). Coordinadora: Mabel Thwaites Rey (UBA-CLACSO)

Ponente: **Mabel Thwaites Rey** (UBA-CLACSO)
Correo electrónico: mabeltre@fibertel.com.ar
DNI: 12.601.475

Título del trabajo: **La tensión entre mercado mundial y estado nacional. Notas sobre el caso argentino (1983-2010)**

Abstract

Existe un generalizado consenso sobre la vuelta al primer plano de estado, tras la larga hegemonía neoliberal que estigmatizó el papel del sector público y sobrevaloró el del mercado. Sin embargo, la experiencia histórica muestra que ni los estados nacionales estuvieron ausentes durante la expansión globalizadora, ni se han vuelto todopoderosos en la actual coyuntura de crisis capitalista a escala global. El caso argentino resulta interesante para analizar la tensión existente entre la relativa autonomía y la sumisión de los estados nacionales con respecto al mercado mundial. La recuperación democrática en la Argentina, en 1983, coincide con el inicio del largo ciclo de hegemonía neoliberal a escala mundial. Los distintos gobiernos que se sucedieron desde entonces han atravesado etapas de compleja y contradictoria articulación al mercado mundial. En el presente trabajo nos proponemos revisar las rupturas y continuidades en la lógica de funcionamiento estatal, desde 1983 hasta 2010.

PONENCIA

I- Introducción

Más allá del carácter que se le atribuya a la crisis internacional abierta en setiembre de 2008, hay un amplio consenso sobre su profundidad, así como sobre el advenimiento de otro ciclo histórico del capitalismo mundial, de contornos aún indescifrables y en disputa. El ciclo de hegemonía neoliberal supuso, durante un cuarto de siglo, la máxima expansión de los mercados a escala planetaria (globalización), una inédita interconexión de procesos productivos y financieros y una presión sostenida para desplazar los procesos decisorios más sustantivos desde los estados hacia instancias supra-nacionales.

La aparente resurrección del papel estatal que asoma en los discursos de este nuevo tiempo requiere, sin embargo, mayores precisiones. Porque ni el estado nacional perdió su importante papel en la constitución de estructuras de dominación a diversas escalas territoriales durante el auge neoliberal, ni parece verosímil que logre en la actualidad una autonomía absoluta. La globalización neoliberal ha sido impulsada activa y directamente por los estados nacionales (tanto del centro como de las periferias), en cuyo seno se configuraron las alianzas de clase necesarias para el despliegue del capital global.

Comparado con la etapa interventora-benefactora precedente, en ese período los estados resignaron, fundamentalmente, las facultades ligadas a la inclusión de los sectores no dominantes en los procesos de decisión colectiva y participación en la renta, y las relativas al control del funcionamiento del mercado y la protección de la sociedad en función de objetivos nacionales. En la etapa post neoliberal, en cambio, en varios estados nacionales se está intentando recuperar, precisamente, la incidencia de intereses nacionalmente centrados en la toma de decisiones fundamentales de la vida social, económica y política. Sin embargo, la real capacidad de liderazgo y decisión de los sectores populares difiere sustantivamente en cada estado nacional de la región y es lo que permite comprender los diferentes contornos que adquieren las políticas estatales.

Si el condicionante global es una realidad incontrastable, la forma que éste adopta en cada estado nación tiene que ver con la peculiar configuración de relaciones de fuerzas en los respectivos espacios estatales. Puede decirse, en tal sentido, que aunque el Consenso de Washington promovió principios unívocos para todos los países, no fue idéntica su instrumentación en cada caso nacional. La mayor o menor resistencia interna a las políticas de ajuste dependió, por una parte, de la conformación productiva de cada estado nación (sus actividades principales, su capacidad exportadora, su nivel de endeudamiento, por caso) y, por la otra, de la percepción que de la situación tenían las clases antagónicas (dominante y subalternas) y como se posicionaron frente a eso. Es decir, dependió del poder relativo del capital *vis a vis* el polo del trabajo, tanto como de la matriz ideológico-política de las clases dominantes nativas y de la articulación de la resistencia de las clases y grupos sociales subalternos. Porque los lazos de vinculación de las burguesías “externas” con las “nativas” conforman un entramado complejo, que deviene de las formas en que se engarzan en el mercado mundial, con los intereses concretos que esto conlleva y, a su vez, de las redes de contestación que pueden desplegar con sus luchas los sectores populares. Del mismo modo, la crisis de la hegemonía neoliberal en la región, que se verifica desde fines de los noventa, tiene expresiones diversas, que son resultado de articulaciones de fuerzas sociales específicas y variables.

Esto significa que la forma en que los estados nacionales se engarzan en el mercado mundial no es independiente de las relaciones de fuerzas que se despliegan al interior de esos espacios estatales y son precisamente esas correlaciones de fuerzas las que definen los contornos de la realidad estatal. Más aún, la complejidad del entramado institucional del estado, es decir, la variedad de sus agencias, oficinas, personal, recursos y políticas, sus contradicciones e incongruencias, constituye la expresión material de tales relaciones de poder. Esta trama institucional, densa y compleja, tiene, a su vez, la potencialidad de influir sobre el devenir de la relación de fuerzas sociales, en una ida y vuelta de tensiones que dibujan la filigrana del esqueleto estatal y le marcan el pulso a las políticas públicas. Como señala Oszlak, el Estado es lo que hace. Y lo que hace es la resultante de las demandas y presiones que logran plasmarse en su trama institucional, con apenas algunas “hojas de ruta” de la política gubernamental, y las muchas redefiniciones que consiguen imponer las prácticas de actores relevantes, sean procedentes de la sociedad (clases, fracciones de clases, grupos, partidos, movimientos, organizaciones) o de las propias entrañas estatales (las múltiples burocracias). Así, se produce un juego complejo entre las tensiones emanadas de la sociedad, la formulación de políticas que, para darle alguna respuesta a tales cuestiones modulan la agenda estatal y movilizan recursos públicos, y la efectiva puesta en marcha y eventual reforma de las estructuras funcionales estatales a través de las cuales se materializan aquellas.

Qué es lo que termina haciendo el estado y cómo se delimitan sus contornos funcionales es la resultante de ese juego complejo y azaroso en el que importan todas las variables: las “internas” de la estructura estatal y las “externas” a esta, lo que comprende, de manera fundamental, el tipo de inserción del estado nación en el mercado mundial.

II- La Argentina de los ochenta: regreso de la democracia y ascenso neoliberal

El comienzo de la recuperación democrática en la Argentina, a comienzos de los 80, coincidió con el inicio de un largo ciclo de hegemonía neoliberal a escala global. Puede decirse que el régimen democrático argentino se fue desplegando durante un período histórico en el cual las decisiones soberanas de los estados nacionales eran empujadas de un modo peculiar a subordinarse a las reglas de juego impuestas por la lógica de acumulación capitalista a escala global. Es importante ubicar el ciclo histórico para comprender la dimensión específica de las transformaciones operadas en la arena nacional. Y no porque se considere que el escenario político local haya perdido toda autonomía con relación a la imposición global, sino para delimitar con mayor precisión el marco en el cual se establecieron relaciones de fuerzas internas y se decidieron, formularon e implementaron, pero también se intentaron, obstruyeron y fracasaron políticas públicas decisivas para el estado nacional.

Con la asunción de Raúl Alfonsín, en diciembre de 1983, el optimismo por la recuperación democrática abrió enormes expectativas respecto de las posibilidades que tendría ante sí un gobierno legal y legítimamente constituido para conducir y transformar el estado heredado de la dictadura. La propuesta inicial del gobierno radical fue reproducir el esquema que veinte años antes había usado el presidente radical Arturo Illia, lo que suponía, en términos económico-sociales, mantener un alto nivel de empleo con los típicos instrumentos de estímulo a la demanda: crédito barato, gasto público y recuperación del salario real. Sin embargo, los escenarios internacional y nacional habían cambiado profundamente: la inflación y la deuda externa se imbricaban para limitar las aspiraciones de implementar un proyecto económico autónomo y viable. Lejos de la comprensión, sobre todo por parte de los gobiernos europeos, que se había imaginado, el gobierno se topó con las crudas exigencias de pago de la deuda y la escasa voluntad de rediscutir los inequitativos términos del intercambio del comercio mundial.

Más aún, la deuda externa se convirtió en un arma privilegiada de dominación, a través del constreñimiento que suponía la necesidad de refinanciación permanente. Y no solo como condicionante externo, sino como expresión del cambio del patrón de acumulación implantado durante la dictadura militar de mediados de los setenta, basado en la valorización financiera. Tal patrón supuso la emergencia de un puñado de grandes grupos económicos articulados con el mercado mundial, que tuvieron en el estado uno de sus resortes principales de crecimiento, vía contrataciones y subsidios. Estos grupos conforman un sector oligopólico, que aprovecha la coyuntura de la política económica de la dictadura para endeudarse, valorizar su capital en el mercado financiero interno y remitir sus ganancias al exterior. Esto fue posible porque el estado les garantizaba una tasa de interés interna más alta que la internacional. Cuando a fines de los setenta se rompe el ciclo favorable y los privados deben afrontar el pago de la deuda, logran transferírsela al estado, mientras preservan sus capitales fugados al exterior. De este modo, el estado opera a favor de la acumulación capitalista a través de mecanismos que permanecen inalterados durante el gobierno de Alfonsín: internaliza la deuda externa privada, otorga exenciones impositivas y subsidios y utiliza su poder de compra en

beneficio de los capitales concentrados de origen local (Basualdo, 2006).

En ese contexto, en 1986 el gobierno se propone un ambicioso proyecto de reforma estatal, asociado a un objetivo de largo aliento: el traslado de la capital a la ciudad de Viedma, en la provincia de Río Negro. Junto a las reformas de la justicia y constitucional, el emprendimiento constituía uno de los ejes fundamentales de la llamada "*Segunda República*", con el que se planteaba refundar el sistema político bajo un signo democrático. El proyecto era la encarnación del viejo sueño de todo gobierno flamante de "armar desde cero" una estructura funcional no contaminada y eficiente, que respondiera a sus requerimientos sin fisuras. Con el traslado se aspiraba a reconstruir completamente una burocracia a la que se le asignaban pocas posibilidades de recuperación en los valores democráticos, por estar atravesada por lógicas autoritarias, anacrónicas e ineficientes, y degradada por la gestión militar. Esta epopeya fundacional nunca obtuvo apoyos consistentes, en parte porque se la veía más como un proyecto de consolidación del liderazgo personal de Alfonsín que como un mecanismo viable de recomposición democrática. Pero además, porque la crisis fiscal condicionaba severamente las posibilidades de movilizar la cantidad de recursos que exigía tamaña gesta de transformación material del aparato estatal (López y otros, 2006).

En relación con la reforma administrativa, la gran apuesta paralela la constituyó el *Programa de Formación de Administradores Gubernamentales*, lanzado a mediados de 1984. Con la creación del cuerpo de Administradores Gubernamentales (los denominados AG) se pretendía emular al modelo francés de profesionalización de los altos cuadros de la burocracia, a fin de reforzar la capacidad gerencial del Estado. Se trataba de reclutar y formar un nuevo funcionariado de alto nivel para tareas de conducción, asesoramiento superior o coordinación, que fuera capaz de subsanar los déficit crónicos de articulación entre los niveles políticos y administrativos del aparato estatal. Pero el éxito del proyecto dependía de la organización de la carrera administrativa y del sistema de concursos y calificaciones para toda la administración central, algo que no se concretó. Para hacerlo, era necesario encarar una profunda transformación de la lógica burocrática asociada al funcionamiento de un sistema político, caracterizado por amplios bolsones de clientelismo político y social. Pero esta tarea ni siquiera se intentó. Quedó así conformado un cuerpo acotado de agentes con alta capacitación, pero muy lejos de convertirse en motor de transformaciones burocráticas sustantivas, porque la vida diaria de la administración siguió el curso de las prácticas tradicionales (Lopez y otros, 2006). Esto también muestra la complejidad de la penetración de las políticas que diseñan los gobiernos en las estructuras estatales preexistentes, debido a las capacidades de resistencia de grupos e intereses que, desde afuera y desde dentro del estado operan para resistir o reformular las iniciativas.

Con respecto a las empresas públicas, el gobierno radical se atuvo, en principio, a aceptar el curso tradicional de estas empresas, colonizadas por intereses sectoriales y lógicas clientelares de ocupación de cargos, más crónica desinversión. Luego fue virando su histórica posición estatista por imperio de las circunstancias, signadas por la indomable inflación y la pesada deuda externa, que acotaban cada vez más los márgenes de acción estatal, sobre todo en cuanto a la inversión necesaria para el funcionamiento y la expansión de los servicios. Así, ya en 1985 admite la exigencia del establishment local e internacional de abrirles el juego a los inversores privados y reducir el gasto público. Es decir, comienza a adaptarse al imperativo de acumulación del capital a escala mundial, sintetizadas en el recetario neoliberal en boga. En la reunión realizada en Seúl a

comienzos de 1985, los organismos internacionales de crédito les plantean por primera vez a los países latinoamericanos que, además de saldar intereses de la deuda contraída los años anteriores, debían comenzar a devolver el capital adeudado. Teniendo en cuenta que las divisas de los países latinoamericanos no alcanzaban siquiera para pagar los intereses anuales, los acreedores externos plantearon que el capital debía saldarse mediante la venta de activos estatales. Así, surge el planteo de comprar empresas públicas mediante títulos y bonos devaluados, lo que se conoció como mecanismo de «capitalización de la deuda externa» (Basualdo, 1999).

Poco después de sufrir una derrota en las elecciones legislativas de 1987, el gobierno impulsa un proyecto que incluye la privatización parcial de la empresa telefónica ENTEL y de Aerolíneas Argentinas. Asume así expresamente la solución privatizadora como prioritaria, bajo el fundamento del deterioro irreversible de las empresas estatales, el déficit fiscal crónico, y el fuerte endeudamiento externo, circunstancias que volvían imposible la generación de recursos para la inversión que hacía falta en los deteriorados servicios públicos. Aunque la iniciativa no logra atravesar el filtro opositor en el Parlamento, deja instalada la cuestión del inmanejable tamaño estatal en el contexto de neoliberalismo en arrolladora carrera hegemónica mundial. La espiral hiperinflacionaria sigue su escalada ascendente desde comienzos de 1989, provocando estallidos sociales y la previsible derrota oficialista en las elecciones presidenciales de mayo, lo que lleva a un traspaso anticipado del gobierno al nuevo mandatario.

La Argentina de los noventa: el neoliberalismo arrollador

Cuando en julio de 1989 asume la presidencia el justicialista Carlos Menem, el país estaba inmerso en una profunda crisis. A la inflación galopante se le sumaba el abultado déficit fiscal y un atraso significativo en los pagos de la deuda externa. Los organismos financieros internacionales y los acreedores presionaban para una reforma estructural, y se generalizaba la idea de canjear papeles de la deuda por activos públicos. Menem, entonces, asume como propio el diagnóstico clásico del liberal-conservadorismo vernáculo y, cambiando sustancialmente su discurso electoral, lanza un programa de ajuste y de reforma del sector público cuya profundidad no tenía precedentes. En los dos años siguientes, el gobierno logrará articular una nueva relación de fuerzas sociales, claramente desfavorable a los sectores populares, que posibilitará el relanzamiento del proceso de acumulación capitalista.

La sanción de la Ley de Convertibilidad, en marzo de 1991, al consagrar un régimen bimonetario y definir un tipo de cambio fijo, contribuyó de manera decisiva a la creación de un contexto de confianza en torno a: (a) La durabilidad del nivel de paridad cambiaria por ella establecida y que sólo una nueva ley podría cambiar; (b) La demostración (a los actores económicos externos e internos) de la fuerte convicción del gobierno de mantener, al costo que fuera, su audaz apuesta de estabilidad (de precios básicos, cambiaria y monetaria). Esto fue central no solo para el curso de las privatizaciones, sino como mecanismo de sujeción de las clases populares, subordinadas a la lógica de la estabilidad monetaria como único mecanismo frente al terror hiperinflacionario (Thwaites Rey, 2001).

En un plazo breve, Menem logra llevar adelante uno de los más audaces y radicalizados procesos de ajuste del aparato estatal de todo el mundo, al cabo del cual se modificó drásticamente no solo la estructura misma del estado y sus capacidades en relación con la sociedad, sino también las relaciones de poder entre los distintos grupos sociales, consolidándose un pequeño núcleo concentrado de propietarios, lo suficientemente fuerte

como para imponer sus condiciones al conjunto de la sociedad. Así, en pocos años se privatizaron la empresa de aeronavegación, los teléfonos, diez mil kilómetros de la red vial y los accesos a la Capital Federal, el sistema eléctrico, la red de gas, la distribución de agua y el sistema cloacal, los ferrocarriles, los subterráneos, las empresas petroquímicas y carboquímica, la caja nacional de ahorro y seguro, los elevadores terminales de puertos, las acerías, las fábricas militares, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, el correo y la red aeroportuaria, amén de la trascendente privatización parcial de la petrolera YPF.

Las privatizaciones se hicieron con el propósito principal de pagar la deuda externa, brindarle oportunidades de negocios al capital concentrado y para sellar la alianza entre los sectores externos –principalmente acreedores que querían canjear papeles devaluados por activos rentables y empresas prestadoras extranjeras- y los internos –los llamados “capitanes de la industria” o “patria contratista”- fuertemente beneficiados desde los años de la dictadura por las políticas estatales de subsidios, promociones y contrataciones diversas. Privatizar y sacarle funciones de control al estado resultaron así las formas más eficaces para, además de abrir la puerta a negocios rentables y de ínfimo o nulo riesgo empresario, achicar el gasto público y, en especial, limitar sustancialmente la capacidad de veto de las clases y grupos subalternos, que históricamente habían logrado expresarse a través del estado (Thwaites Rey, 2003).

Una de las privatizaciones más significativas, y de consecuencias más letales, fue la del sistema de seguridad social. La creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), por ley de 1994, supuso una transferencia de recursos al sector privado que, simultáneamente, provocó un déficit que solo pudo ser cubierto con endeudamiento. Cuando se creó el sistema jubilatorio privado, el estado debió seguir pagando las jubilaciones ya otorgadas, pero dejó de percibir la masa mensual de fondos de aquellos que antes aportaban a las jubilaciones del estado. Se calcula que la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) perdió (de 1994 a 2001) unos 75.000 millones de dólares por el traspaso al sistema privado, cifra equivalente al déficit fiscal acumulado. Para cubrir el déficit generado, el gobierno le pedía prestado a las propias AFJP, que a cambio de dinero en efectivo recibían papeles de la deuda pública argentina. Entre la cifra perdida se incluyen los alrededor de 35.000 millones de dólares procedentes de la rebaja de los aportes patronales, dispuesta por el gobierno para contribuir a la nunca verificada generación de empleo. Otra pérdida adicional la sufrieron los asalariados, que debieron abonarle a las AFJP, en concepto de comisión, cerca del 30% de sus aportes jubilatorios. A lo largo de 14 años, esto implicó una suma cercana a los 15.000 millones de pesos/dólares transferida al sector privado por los trabajadores. Por otra parte, el sistema de jubilación privada tuvo el objetivo explícito de crear un mercado de capitales nativo, que se pensaba indispensable para multiplicar la inversión y el empleo. Sin embargo, lejos de desarrollar este mercado, el sistema le dio vía libre a los fondos de pensión para desviar los dineros captados de los trabajadores hacia la especulación financiera y a prestarle al mismo estado a altas tasas de interés.

Para comprender todo este proceso es preciso tener en cuenta que, en tanto el capitalismo es un modo específico de organización de la producción y reproducción de la vida social, que tiene requisitos históricos y formas de desarrollo definidos, el estado tiene un papel esencial en garantizarlos. Por eso su estructura institucional y sus modos de intervención se transforman a medida que cambian las formas de acumulación de capital. En tal sentido, puede interpretarse que el proceso de reforma implementado en la

Argentina se orientó a acomodar el estado para que sirviera a las nuevas modalidades de acumulación del capital global, en un contexto de gran debilitamiento del polo del trabajo. Porque el viejo andamiaje, asociado a un modelo de acumulación que privilegiaba el mercado interno, ya no era útil a los requerimientos de valorización y libre circulación del capital financiero prevaletentes. De ahí que apareciera como necesaria para el capital, en beneficio de sus intereses estratégicos, una reducción drástica y profunda de las estructuras estatales por donde pudieran “colarse” intereses distintos de los dominantes. Privatizar y sacarle funciones de control al estado se convirtió en una forma eficaz de brindar nuevas oportunidades de negocios a los poderosos, de achicar gastos y de limitar la capacidad de veto de las clases y grupos subalternos expresada a través del estado. (Thwaites Rey, 2004)

La transformación en la “materialidad” del estado, es decir, de sus aparatos –sus oficinas, su personal- y funciones –las tareas que realiza o deja sin hacer-, es a la vez efecto y causa de los profundos cambios operados en el seno de la sociedad. Porque la reapropiación por parte del “mercado” de tareas realizadas por el estado –vía privatizaciones, por ejemplo- supuso un drástico reacomodamiento de las posiciones relativas entre los distintos actores sociales. Hacia “atrás”, significó la consagración de un determinado nivel de relación de fuerzas –lo que permitió imponer cierta redefinición y no otra- y hacia “adelante”, porque las transformaciones ocurridas, a su vez, reforzaron la disparidad de poder y agravaron la situación de las mayorías populares. Así, no solo se modificaron las fronteras del estado en relación a la sociedad –quién hace qué-, lo que equivaldría a decir que cambiaron los ejecutores de determinadas tareas (burócratas o empresarios), sino el peso de las distintas clases y grupos de la sociedad para incluir como “cuestiones” prioritarias de la agenda pública sus propios problemas y demandas.

A comienzos de los '90, las empresas estatales eran las más grandes de la economía argentina: tenían la mayor participación en las ventas de las grandes firmas de la economía nacional, lo que producía un fuerte impacto en términos de inversión. Esto las convertía en un importante instrumento de política económica, que con la privatización fue resignado (Basualdo, 2006). Con las privatizaciones, los grandes adjudicatarios iniciales de las más atractivas por su alta rentabilidad fueron un puñado de grupos económicos de origen nacional (Perez Companc, Techint, Soldati, Astra y Roggio, entre otros), asociados a importantes empresas extranjeras en carácter de operadoras experimentadas y responsables de la administración del negocio -muchas de ellas estatales- y, fundamentalmente, a bancos acreedores internacionales que financiaron la operación y proveyeron los títulos de la deuda pública requeridos. De este modo, se acentuó considerablemente la tendencia preexistente a la concentración económica y a la integración selectiva al mercado mundial. (Thwaites Rey, 2001).

En cuanto a la estructura administrativa, se siguieron los lineamientos del Banco Mundial, que preconizaba la reducción del sector público. En ese sentido, se impulsaron jubilaciones de oficio y anticipadas, retiros voluntarios, reducción de las plantas de personal transitorio, se congelaron vacantes, se disolvieron y reestructuraron organismos y unidades organizativas, se racionalizaron estructuras y se privatizaron servicios de mantenimiento, limpieza y liquidación de haberes, entre otras. (Lopez y Zeller, 2010) Ya hacia 1995, cuando se habían agotado las privatizaciones más redituables, se frenaba la reactivación económica y se profundizaba el agujero en las finanzas públicas provocado por la privatización del sistema previsional, el desequilibrio fiscal se convirtió en la preocupación central del gobierno y del FMI. El contexto nacional e internacional brindó

entonces la oportunidad para que se relanzara la idea del ajuste en la administración pública, esta vez encubierto tras el pomposo anuncio de la llamada "*Segunda Reforma del Estado*".

El diseño de la Segunda Reforma, que contó con los aportes ideológicos de varias usinas académicas del neoliberalismo -como FIEL y el CEMA-, propugnaba una estrategia de "*reingeniería estatal*", encaminada a concretar una "*profunda cirugía en términos cualitativos*", para evitar que con el ingreso de nuevos recursos la burocracia pudiera comenzar a gastar de nuevo. El modelo pensado era el de "estado base cero", que significaba que debía cuestionarse todo lo que el estado hacía, incluyendo funciones y organismos, ya que se lo concebía como un conjunto de yuxtaposiciones de muchas decisiones tomadas a lo largo de los años. La pretensión refundacional también estaba presente en este proyecto. No en un sentido "democrático", como lo soñara Alfonsín cuando pretendía rehacer la burocracia estatal, sino para limitar de modo consistente la participación política en las definiciones de mercado. Pero más allá de sus proclamados propósitos de reingeniería institucional, este intento reformista quedó reducido a un mero y tosco ajuste impulsado por la situación de crisis fiscal y externa, que no hizo sino agravar el déficit de gestión pública.

Para enmarcar este proceso hay que subrayar que, a raíz del fuerte endeudamiento externo, el FMI, el Banco Mundial, los acreedores y la Reserva Federal de EEUU tuvieron la posibilidad de condicionar financieramente el "convencimiento" de los encargados de tomar las decisiones políticas a favor del ajuste estructural. Más aún, una de las condiciones más evidentes para el otorgamiento de créditos ha sido la aplicación de políticas previamente diseñadas por el BM. La mayoría de las privatizaciones argentinas y las reformas a los sistemas educativo, de salud y seguridad social, por ejemplo, partieron de la base de proyectos elaborados por este organismo, que fueron asumidos como propios por el Ejecutivo y luego sometidos a algunas reformas en las oficinas ministeriales o en el Parlamento, aunque sin cambiar lo esencial.

Sin embargo, no puede dejar de apuntarse el papel altamente significativo que tuvo, como factor motorizador de las reformas, la emergencia de un diagnóstico autónomo, conformado al interior de los gobiernos, que fuera especialmente promovido por grupos de especialistas y técnicos incorporados a la función pública. Este conjunto de intelectuales-expertos, nucleados en centros de investigación y producción de saberes especializados, estaba estrechamente vinculado con diversas fuentes de poder locales e internacionales, a través de un complejo entramado de relaciones personales, profesionales y políticas. Los círculos de expertos, a la par que contribuyeron a configurar sus propios intereses, incidieron sobre las políticas estatales con el fin de disciplinar a los agentes económicos y al propio estado de acuerdo con patrones de análisis y evaluación derivados de los modelos y teorías económicas hegemónicas. Los llamados "*tecnopolíticos*" cumplieron una importante función de amalgama, de producción de visiones y creencias congruentes con las dominantes en el nivel mundial, y a partir de sus saberes calificados lograron definir las medidas básicas de políticas públicas y el discurso legitimador del paradigma hegemónico.

Es indudable que para imponer políticas que afectan negativamente la vida cotidiana y el futuro de amplios sectores sociales, hace falta contar con poder suficiente, que puede basarse en la capacidad de construir consenso legitimador, en la derrota previa de quienes podrían oponerse o en una combinación de ambas. En el caso argentino, la

violenta desarticulación del campo popular perpetrada a mediados de los setenta por la dictadura militar, apoyada en el terror físico, está en la base de las políticas adoptadas en los años noventa. Y el proceso hiperinflacionario de los ochenta es la otra pata de terror económico que se inoculó en una sociedad lacerada por el horror de la represión. Sobre estos efectos se fue construyendo una base de legitimación para un proyecto neoliberal que logró, por unos años, resolver las disputas entre los sectores dominantes y generar la ilusión en los subalternos de que avanzaríamos al capitalismo del “primer mundo”. Claro que, ya desde la segunda mitad de los noventa, las consecuencias de desocupación, precarización laboral y pauperización minaron la confianza social en las mieles del privatismo.

III- La Argentina en el nuevo siglo

1- Crisis y transición

El desgaste del gobierno de Carlos Menem lleva a que, en 1999, triunfe en las elecciones la fórmula de la Alianza (conformada por la UCR y el Frente Grande), que encarama en la presidencia al radical Fernando de la Rúa. La coalición había basado su triunfo, principalmente, en la denuncias sobre corrupción que asechaban al gobierno menemista, pero pese a las evidentes falencias del modelo económico y social, no había avanzado sobre la necesidad de remover las causas estructurales de la crisis recesiva. El esquema de la Convertibilidad, que arrastraba al país a una espiral recesiva y ya mostraba sus límites insalvables, se había convertido en una suerte de tabú que nadie aparecía atreverse a desmontar. La idea de la “estabilidad”, asociada al mantenimiento por ley del valor de la moneda, todavía operaba como elemento político legitimante para una porción significativa de la población. Los males de la desocupación y la pauperización no lograban conectarse aún con el ancla monetaria y la salida de la Convertibilidad se avizoraba como una experiencia traumática a evitar. En ese sentido, el gobierno aliancista se decide por la opción del recetario neoliberal e apuesta a profundizar el ajuste.

A poco de asumir, y absteniéndose de intentar cambios de fondo, la nueva administración insiste en proclamar la necesidad de reformar, una vez más, el aparato estatal. En su discurso ante la Asamblea legislativa del 1º de marzo de 2000, el presidente de la Rúa afirma que *“El estado que tenemos ahora no sirve para nada”*, y anuncia ambiciosos planes reformistas, que quedan bajo el comando del vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez. Así, se crea la Secretaría para la Modernización del Estado, dependiente de la Vicepresidencia, cuya consigna era producir un “estado amigable” (austero y poco costoso), cuyo acento se ponía en hacer una gestión más flexible y en promover la rendición de cuentas. La formulación de una nueva ley de compras y contrataciones y la generación de mecanismos de premios y castigos en el régimen de administración de recursos humanos, constituían sus elementos centrales para “modernizar” al sector público. Los males, de este modo, no se atribuían al modelo neoliberal en sí, sino a las formas de encararlo desde un estado deficiente y el recetario, entonces, se tomaba de las usinas tecnocráticas en boga.

Sin embargo, contradiciendo sus propios propósitos de eficiencia asignativa y modernización, se le encarga la proclamada cruzada reformista del estado a otra estructura burocrática. Así, el Jefe de Gabinete, Rodolfo Terragno, pone al frente de la Subsecretaría de la Gestión Pública a un grupo de jóvenes con casi nula experiencia en el sector público y escasas credenciales académicas y políticas, para que actuaran de modo

independiente de la Secretaría de Modernización, que tenía funciones similares. Las disputas políticas de la coalición gobernante se trasladaban de este modo a la dimensión burocrática, produciendo, además de duplicidades funcionales, decisiones contradictorias cuyos efectos se anulaban entre sí. Tales disputas penetraron todos los niveles de la administración burocrática, aun los más bajos, dando como resultado una creciente parálisis e ineficiencia funcional sin precedentes.

No obstante, las decisiones sustantivas en materia estatal siguieron bajo la órbita del Ministerio de Economía, igual que en los años noventa. Así, el titular de la cartera económica, José Luis Machinea, apostó por la clásica receta del ajuste para achicar el resistente déficit fiscal, impuso una reducción salarial del 13%, en todo el ámbito de la administración pública e impulsó un nuevo plan de retiros voluntarios y el cierre de varios organismos públicos. Su fugaz sucesor, Ricardo López Murphy, redobló la apuesta neoliberal e intentó eliminar el 50% de la estructura administrativa y despedir a 88 mil empleados públicos, pero tuvo que abandonar el cargo en medio de un fuerte rechazo popular. La vuelta de Domingo Cavallo al ministerio de Economía, también trajo la propuesta de eliminar 24.000 cargos en el sector público nacional, mediante jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios y renunciaciones por incompatibilidad de funciones simultáneas (Lopez y Zeller, 2010). De modo que el aparato estatal seguía estando en la mira de los intentos de salvar el modelo de la convertibilidad a cualquier costo. Sin embargo, la resistencia popular se iba constituyendo en un límite cada vez más infranqueable para las recetas ortodoxas.

Pese a la profundización de la crisis, en su etapa final el gobierno sigue adelante con sus propuestas reformistas, e impulsa el "Plan Nacional de Modernización de la APN", financiado por el Banco Mundial. Este plan promovía la fusión de organismos descentralizados, la concentración de funciones en una misma unidad administrativa, la terciarización de servicios, la transferencia de funciones a los gobiernos locales, la ampliación de la información provista a los ciudadanos y la incorporación de esquemas ligados al cumplimiento de resultados (López y otros, 2005). En el marco de este proyecto surgen un conjunto de programas como "Carta Compromiso con el Ciudadano", "Gestión por Resultados" y "Gobierno Electrónico", en general inspirados en las experiencias anglosajonas y en la literatura de la Nueva Gerencia Pública de cuño neoliberal. Es interesante notar como estos instrumentos fueron mantenidos tras la caída del gobierno y continúan como programas de gestión hasta la actualidad.

La explosiva situación social y política, sin embargo, no daban márgenes para las sutilezas en materia de gestión. La deuda externa se había convertido en un problema inmanejable en los términos planteados por la ortodoxia neoliberal y la recesión, iniciada en 1998, lejos de dar signos de menguar, se profundizaba con las medidas de ajuste que desesperadamente impulsaba el gobierno para bajar el déficit y lograr que el FMI refinanciara los vencimientos. Pero el cambio de la política de EE.UU., a comienzos de 2001, produjo un fuerte impacto sobre la Argentina. En efecto, la llegada de George Bush al gobierno estadounidense produjo un fuerte cambio en los ejes de la política interna y externa del gigante. Ya a comienzos del 2001, las autoridades económicas del país del norte le bajaron el pulgar a la convertibilidad argentina, argumentando la inconveniencia del tipo de cambio fijo, lo que provocó las primeras señales de alarma y las consecuentes fugas de capital. Los grandes grupos se prepararon desde entonces para la debacle que se avizoraba. El ministro Cavallo primero intentó salvar su obra, apostando a que su sola presencia en el gobierno permitiera lograr cierto aire para reactivar la economía. Cuando

le torcieron el brazo, se allanó sin reservas a las exigencias de preparar el camino para la salida de los grandes capitales financieros del fallido experimento argentino. Así, los fondos externos obtenidos del “blindaje” y del “megacanje” sirvieron para que los bancos armaran la espectacular fuga de reservas previa al “corralito”. La decisión del gobierno norteamericano de no permitir que el FMI siguiera financiando a la Argentina resultó el disparador final de la crisis. En diciembre de 2001 hacían falta solo 1.400 millones de dólares para cubrir vencimientos, pero su no ingreso precipitó la fuga final de capitales y derivó en la decisión de inmovilizar los depósitos bancarios de toda la población, lo que se conoció popularmente como el “corralito”. Pero la historia había empezado antes. Luego de tres años de recesión, profundizada a comienzos del 2000 con el ajustazo de Machinea, en el 2001 era evidente ya que no podía sostenerse una deuda pública que crecía aceleradamente, al compás del achicamiento de la recaudación fiscal provocada por la merma de la actividad económica. La reproducción del círculo ajuste-recesión-ajuste llegaba a su límite explosivo.

El efecto del “corralito” fue devastador. Porque no solo incautaba los ahorros sino que restringía hasta límites inconcebibles el uso del efectivo, cortando drásticamente todos los canales informales de la economía –muchos de subsistencia- y obligando a una bancarización compulsiva y humillante que colmó la tolerancia social. El descontento popular, ya puesto de manifiesto en las elecciones de octubre de 2001, cuando cerca del 40% de la población no votó o votó en blanco, empezaba a encontrar diversos canales de expresión que terminaron confluyendo. A las organizaciones de desocupados piqueteras, entrenadas desde mediados de los noventa en las estrategias de lucha en las calles, se le sumaron los sectores de clase media cuyos ahorros quedaron atrapados en el “corralito”. “Qué se vayan todos” y “Piquetes y cacerolas, la lucha es una sola” fueron las consignas que expresaron la confluencia del descontento. Las movilizaciones del 19 y 20 de diciembre que terminaron con el gobierno de De la Rúa y las que una semana después voltearon al efímero Adolfo Rodríguez Saa, mostraron la potencia de la rabia y el límite de dignidad que fue capaz de poner una sociedad agraviada y exhausta. El colapso económico, político y social dejó al desnudo los males gestados por las políticas neoliberales aplicadas en la Argentina durante la década de los 90. Acordamos con Sanmartino (2009) y Piva (2008), cuando sostienen que la crisis de 2001 no se desató solo por la recesión económica, la fuga de capitales, las altas tasas de interés internacionales y la explosión del tema de la deuda, sino porque fracasaron los intentos de imponer la dolarización o reducir el déficit fiscal al nivel requerido para relanzar el proceso de acumulación y generar nuevas olas de inversión. “La lucha de clases fue el límite para una reorganización neoliberal del patrón de acumulación o una transformación concertada mediante un cambio gradual del tipo de cambio” (Sanmartino, 2009).

2- Fin de la convertibilidad e Interregno

En enero de 2002 asume la presidencia el senador Eduardo Duhalde, y se sanciona la Ley No 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”, que consagra legalmente lo que ya había decretado el mercado: el fin del régimen de convertibilidad. La norma, que daba cuenta del quiebre de la ecuación económica sobre la que se basó el modelo de privatizaciones, dejó sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar y las indexatorias basadas en el índice de precios estadounidense, que afectaban a la totalidad de las tarifas de servicios. Y también dispuso la renegociación de todos los contratos. Se abrió, a partir de entonces, un largo proceso de pujas entre las empresas, los usuarios, el gobierno y los funcionarios del FMI para definir un nuevo nivel tarifario y de prestaciones

acorde con la situación del país.

La denominada "pesificación" de la economía local se vio acompañada por el amague inicial de replantear las relaciones contractuales con las empresas privatizadas, ya que las circunstancias parecían permitir la revisión y la renegociación de algunos de los privilegios de los que las firmas habían gozado hasta entonces. El propósito de reconsiderar la relación entre el estado y las empresas privatizadas constituía un paso fundamental tendiente, en un sentido amplio –según argumentaban sus promotores-, a recomponer la distorsiva estructura de precios y rentabilidades relativas de la economía bajo la Convertibilidad y además, en lo más inmediato, a eliminar privilegios tales como la "dolarización" e indexación de las tarifas según índices de precios de Estados Unidos.

Pero aunque las circunstancias históricas y ley de Emergencia misma otorgaban la facultad de redefinir por completo la política pública en materia de servicios públicos privatizados, el gobierno de transición solo se concentró en administrar la cuestión de las tarifas y las condiciones mínimas de prestación. La presidencia de Duhalde optó por tramitar las presiones y canalizar las exigencias de las prestadoras privadas, respaldadas por los gobiernos de los países de los que eran oriundas, y por el Banco Mundial y el FMI. En línea con eso, el gobierno intentó aumentar las tarifas aún antes de resolver la situación contractual de las empresas, pero la acción de asociaciones de consumidores y de los Defensores del Pueblo nacional y porteño, lograron frenarlo en la justicia (Thwaites Rey y López, 2004).

En tanto, el conflicto social crecía al compás de los efectos desestructurantes de la recesión y la brutal devaluación. La activación de las organizaciones piqueteras le planteaba a los sectores dominantes un desafío que no deseaban tolerar. En un clima de creciente beligerancia social, el gobierno de Duhalde emite una fuerte señal a favor de la contención represiva, que deriva en la represión violenta de una movilización realizada en el Puente Pueyrredón, que une la ciudad de Avellaneda con la Capital. En una cacería humana inusitada, son asesinados los jóvenes militantes Maximiliano Kosteki y Darío Santillán. Este hecho sangriento precipita la salida política de Duhalde, que se ve obligado a convocar a elecciones en un plazo breve. Aunque logra imponerse Carlos Menem, lo irremontable del rechazo que iba a cosechar en segunda vuelta lo hacen desistir de presentarse a la contienda, quedando entonces consagrado presidente Néstor Kirchner, el candidato apoyado por Duhalde que obtuvo poco más del 22% de los votos.

IV- La emergencia del neo-desarrollismo

La llegada al gobierno de Néstor Kirchner coincide con un cambio de ciclo en América latina, caracterizado por el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal y el surgimiento de estrategias políticas alternativas. En efecto, desde fines de los noventa, varios estados de la región comenzaron a procurarse grados de libertad (soberanía) para formular e implementar políticas, y pusieron el eje en la apropiación de porciones importantes del excedente local, provenientes de la renta de recursos estratégicos como el petróleo, el gas y los alimentos (Thwaites Rey y Castillo, 2008).

La salida de la convertibilidad y la pronunciada devaluación del tipo de cambio implementada en 2002, dieron lugar a una pronta y sostenida recuperación de la actividad productiva nacional que, a la vez, permitió recomponer las arcas públicas. A partir de 2003, la economía empezó a crecer al ritmo del 9% anual, en un contexto internacional

muy favorable para el país y la región, con bajas tasa de interés y precios en alza de los bienes primarios exportables, empujados principalmente por el alza constante de la demanda china (Basualdo, 2006). Este proceso, caracterizado como “etapa de transición” (Basualdo, 2006) o como neo-desarrollista (Katz, Sanmartino, Piva) supuso la reversión del ciclo desindustrializador de los noventa y se apoyó en la utilización de la capacidad fabril ociosa, en el abaratamiento inicial de la fuerza de trabajo por efectos de la devaluación y en el ciclo de alza internacional de los precios de materias primas y alimentos. La devaluación de la moneda favoreció la recomposición del bloque en el poder: el sector exportador agrario -que Basualdo (2006) llama oligarquía pampeana conducida por la fracción diversificada- e industrial –que incluye a los capitales extranjeros insertos en la producción petrolera, según Basualdo (2006)- pasaron a liderar ese bloque, “acompañado por el apoyo activo de las fracciones capitalistas mercadointernistas y el sector financiero que se vio perjudicado pero a su vez se aseguró el rescate de sus pasivos” (Sanmartino, 2009). Estos sectores ejercen un predominio estructural, pero “dada la ruptura del bloque de poder anterior, las transformaciones ideológicas y políticas detonadas por la movilización social y las propias convicciones de la actual administración gubernamental, deben hacer concesiones a los sectores populares” (Basualdo, 2006). Por eso, lo que emerge no es un estado que incorpora a las clases subalternas mediante alguna forma de pacto, sino un estado neo-desarrollista obligado a realizar compromisos con las clase subalternas (Sanmartino, 2009).

1- Líneas principales

Coincidimos con Sanmartino (2009), cuando plantea que esta nueva etapa es producto de la “relación de fuerzas nacida de la resistencia popular al neoliberalismo y del descontento y oposición de fracciones internas del capital”, a partir de la cual se produjo “un cambio en el modelo de acumulación, de uno típicamente neoliberal a otro neo-desarrollista, (...) que se inscribe en nuevas instituciones, ideologías y relaciones sociales bajo una forma de Estado (...) de compromiso débil”. Este modelo mantiene líneas de continuidad con el neoliberalismo, pero también de ruptura, en la medida en que supone la rearticulación conflictiva del bloque en el poder y la inclusión, aunque de modo pasivo, de intereses y demandas populares modeladas en la crisis de 2001.

A diferencia del menemismo, que fue “la expresión más radical de un Estado instrumentalizado por el capital más concentrado, donde los funcionarios y el aparato burocrático-administrativo se integraron legal o ilegalmente a los negocios e intereses empresarios”, el nuevo bloque de poder expresado políticamente por el kirchnerismo es “objetivo, estructural e impersonal en sus rasgos sustantivos y no se conforma con agentes directos en el gobierno (los empresarios amigos no definen en este caso el carácter constitutivo de los intereses del bloque en el poder)” (Sanmartino, 2009).

Las contradicciones de la lógica de funcionamiento gubernamental se expresan en medidas que sostienen los intereses del bloque dominante y otras que tienen un contenido popular. Entre estas últimas, una es la política de derechos humanos, que incluye las acciones encaminadas a juzgar a los genocidas de la dictadura militar y la reivindicación política de quienes lucharon por la liberación nacional. Otra muy importante es la recomposición de la Corte Suprema de Justicia, de la que salieron los personeros de los intereses encarnados por el menemismo y se incorporaron juristas de gran prestigio e independencia incuestionable. Con ambas líneas de política, el gobierno respondía a los reclamos históricos de importantes segmentos de la sociedad.

En una búsqueda compleja de sustentabilidad económica y política, el gobierno de Kirchner apostó a afianzar el manejo estatal de crecientes porciones de la renta agraria, reafirmando la política de retenciones a la exportación de productos primarios fuertemente valuados en el mercado mundial, que ya había reintroducido Duhalde en medio de la crisis social y política de 2002. El propósito de este tributo apunta, por una parte, a controlar el precio de la producción de bienes-salario, para acotar el encarecimiento de la canasta alimentaria y la inflación, así como, por la otra, a sostener con la recaudación consecuente –cuantiosa y segura- los planes sociales que conforman una pata central de la gestión.

La estrategia gubernamental también apuntó a hacer ciertas concesiones a los sectores del trabajo, rompiendo con el largo período de acción estatal pro-patronal: se establecieron como ejes las negociaciones colectivas y el salario mínimo y se sancionaron una serie de leyes y decretos de moderado sentido protector. Aunque insuficiente para las necesidades de los trabajadores y muy lejos de valores históricos más favorables, el aumento del 500% del salario mínimo elevó los pisos de los salarios nacionales y favoreció a los empleados en negro, que estaban muy rezagados respecto de los registrados. Aunque las subas de salarios de los estatales estuvieron bastante por debajo, en conjunto tuvieron como efecto global la elevación del piso nacional de salarios para el conjunto de la fuerza laboral. (Sanmartino, 2009). Estas medidas también son el correlato de la alianza que el gobierno articula con el sindicalismo tradicional. En este sentido, la CGT liderada por Hugo Moyano, de un ala gremial que se mostró combativa durante el menemismo, se convirtió en uno de los apoyos políticos fundamentales del gobierno.

En relación con el sector público, los años noventa se caracterizaron por la progresiva mercantilización de los bienes públicos y las condiciones de precarización laboral para un porcentaje importante de los trabajadores de la administración central y descentralizada. Desde los noventa, en el estado nacional disminuyeron los cargos permanentes, mientras se acrecentaron las formas contractuales por tiempo determinado. Tal proceso impactó negativamente en la estabilidad del servicio público, generó estructuras paralelas superpuestas e introdujo formas de flexibilidad laboral contractual y de reducción de salarios indirectos. Como señalan López y Zeller (2010), “el fenómeno contribuyó a la distorsión de la pirámide salarial que, en lugar de democratizarse y de ser un instrumento para la redistribución del ingreso, tendió a emular al sector privado, aumentando la distancia entre los ingresos más bajos con los más altos”. Como paliativo, desde 2005 se tomaron algunas medidas para la recomposición de los haberes, se homologó nuevamente el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, se incorporaron agentes a la planta transitoria y permanente de los diversos organismos de la APN, y se implementó el “Sistema Nacional de Empleo Público” (SINEP), con el propósito declarado de revertir el proceso de precarización y de deterioro profesional de las dotaciones públicas. Sin embargo, los salarios del sector público se mantuvieron por debajo de los niveles de recuperación alcanzados por el sector privado formal durante la gestión kirchnerista.

Un tema clave lo constituyó el proceso de renegociación de la deuda externa. Con la premisa puesta en sostener elevados superávits fiscal y comercial, y un tipo de cambio competitivo, el gobierno se planteó recuperar márgenes de decisión autónoma con relación a los organismos financieros internacionales. Así, entabló una ríspida negociación con el FMI y los tenedores de bonos de la deuda externa en default, y ya en 2005 decidió

utilizar parte de las reservas acumuladas para ofrecer a los acreedores un canje con una importante quita, así como la cancelación anticipada de la deuda con el FMI, que se concreta en enero de 2006. Con estas medidas, la administración de Kirchner afirmaba su intensión explícita de desembarazarse de la tutoría y las imposiciones de política económica ortodoxas del organismo internacional. Como valor político, el gesto significó afirmar un criterio de diferenciación nítido con relación a la década menemista, durante la cual el monitoreo e imposición de los técnicos fondomonetaristas habían sido constantes y desembozados. Sin embargo, en términos efectivos, lo que se evitó a partir de entonces fue la instancia de evaluaciones directas y sistemáticas que el FMI aplica a los países endeudados, por el simple hecho de haber cancelado la deuda, pero no la obligación de someterse, como todo miembro, a la revisión anual del organismo multilateral. Como señala Lo Vuolo (2006), la estrategia de pagarle al fondo supuso abandonar cualquier pretensión de hacer co-responsables de la crisis argentina a los organismos internacionales que impusieron sus recetas (más allá de la retórica anti-FMI de Néstor y Cristina Kirchner). Más aún, para el desendeudamiento se aplicó la receta que el propio FMI demandaba y se aumentó la presión para sostener altos superávits fiscales.

Uno de los rubros donde se advierte un cambio en el papel asumido por el estado, con relación a los años noventa, es el relativo a las potestades estatales en materia de planificación, inversión, regulación y fomento de la economía. Se observa un constante aumento, de 2003 en adelante, en las erogaciones en energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esto significa una política de fuertes subsidios a ramas consideradas centrales para el modelo económico neo-desarrollista. (Lopez y Zeller, 2010).

2- Las estatizaciones

Con respecto a los servicios públicos, al comienzo de su gestión el gobierno de Néstor Kirchner se concentró en hacerle frente a los reclamos multimillonarios¹ que las empresas privatizadas habían hecho ante el CIADI (el tribunal arbitral del Banco Mundial), como consecuencia de la devaluación y pesificación de las tarifas de los servicios. Sin embargo, igual que su predecesor, no consideró la idea de revisar a fondo la política privatizadora de los noventa y optó, en cambio, por ir resolviendo los problemas de las empresas privatizadas, a medida que se fueran planteando. En los planes gubernamentales no figuraba la reformulación integral del esquema privatizador de los noventa, lo que quedó de manifiesto en la estrategia de negociación desplegada con las prestadoras. El estricto hermetismo de las oficinas encargadas de los procesos de renegociación estuvo en directa relación con la continuidad, tanto del otorgamiento de subsidios a los prestadores, como de las líneas principales de la política de gestión privada de los servicios. En materia tarifaria, la estrategia gubernamental fue negociar con las concesionarias para contener las tarifas de los usuarios residenciales, dado su enorme peso económico y político, a la vez que otorgó algunos aumentos de gas y electricidad para los grandes usuarios. Oscilando entre la confrontación y la conciliación, el gobierno concretó algunos acuerdos parciales con varias privatizadas, que se comprometieron a hacer nuevas inversiones y a mantener las tarifas congeladas.

¹ Se presentaron más de dos docenas de casos, por una cifra superior a los 16.000 millones de dólares.

Mientras se desplegaba la estrategia renegociadora, reapareció en la agenda la cuestión de la regulación de los servicios públicos privatizados, una de las asignaturas pendientes de la década menemista. Durante el gobierno de Duhalde, el Banco Mundial proveyó asistencia técnica para elaborar un marco regulatorio que suplantara el débil y atomizado esquema de control gestado en los noventa. Su resultado fue un Proyecto del Régimen Nacional de Servicios Públicos (RNSP) que fue presentado al Congreso en agosto de 2004, pero por diversas presiones cruzadas, no llegó a ser sancionado. Establecía la creación de un Fondo Solidario y la potestad estatal para decidir las inversiones. (Rocca, 2007).

Los casos de empresas en que se dispuso la vuelta a la órbita estatal, obedecieron a problemas específicos de las propias firmas: el Correo estaba virtualmente en quiebra; Aguas Argentinas tenía severos problemas de financiamiento y de gestión y Aerolíneas Argentinas estaba prácticamente vaciada. Estos traspasos no se inscriben en una política global y bien definida para el conjunto del sector público, sino que constituyen respuestas a necesidades coyunturales impuestas por la dinámica empresaria. En sectores clave como el energético y la infraestructura ferroviaria, dónde hacen falta inversiones de envergadura y se han registrado numerosos incumplimientos empresarios, no se ha avanzado en desarticular el esquema privatista de los noventa.

La deriva del caso de Aguas Argentinas S.A. es un ejemplo de cómo son las circunstancias las que empujan la reestatización. Pese a que las causas de recisión contractual estaban bien acreditadas (incumplimientos en las metas de expansión del servicio, incrementos injustificados de tarifas y endeudamiento discrecional), el gobierno acepta firmar un acuerdo con la empresa francesa en mayo de 2004. Como por entonces la prioridad argentina era asegurarse la renegociación de la deuda externa, procuró el apoyo del gobierno de Francia en el consejo de administración del FMI, por la vía de garantizarle a la empresa prestadora gala su extraordinaria ganancia. Sin embargo, la concesión no fue suficiente para la perspectiva de Suez, la accionista mayoritaria de AASA, que ya en 2005 había decidido retirarse del negocio del agua en América Latina. Esto complicó aún más las negociaciones en curso, ya que no era tampoco sencillo encontrar nuevos inversores interesados en la operatoria del agua argentina. Finalmente, en marzo de 2006 el gobierno decide dar por terminada la concesión por culpa del concesionario y poco después se sanciona una ley que crea la empresa AySA, una sociedad anónima con dominio estatal sujeta al derecho privado, con un 90% de acciones en manos del estado y el 10% restante de los trabajadores (Rocca, 2009).

En el caso del Correo, la situación se remontaba a la cuestionada privatización, en agosto de 1997. Por entonces, el Correo quedó en manos de una sociedad liderada por Sideco (Grupo Socma), del grupo Macri, quien en la licitación había presentado la propuesta más alta de canon anual. Correo Argentino S.A. (CASA) estaría a cargo de las operaciones por 30 años y se comprometía a superar las deficiencias existentes, contribuyendo a la expansión de la cobertura y a la reducción de los plazos de entrega de la correspondencia. Sin embargo, a poco de iniciada su gestión, las pérdidas contables y de participación en el mercado postal se profundizaron considerablemente hasta que, a partir de marzo de 2000, la prestadora decidió interrumpir el pago del canon y en 2001 se presentó en convocatoria de acreedores. Abierto el proceso renegociador con las privatizadas, en 2002, CASA fue exceptuado del mismo, en función de los reclamos que había interpuesto las empresa. A fines de 2003, ya en el gobierno de Néstor Kirchner, se decide revocarle la concesión en razón del incumplimiento del pago del canon y su

situación de quiebra. En 2004 se crea el Correo Oficial de la República Argentina S. A. (CORASA), una sociedad anónima con participación estatal, que se hace cargo del servicio oficial de correo (Rocca, 2007).

V- La continuidad de Cristina Fernández

Ya bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, que asume en diciembre de 2007, tras obtener el 45% de los votos, se produce la reestatización de Aerolíneas Argentinas, también a causa de la desastrosa gestión privada antes que por una voluntad estatista gubernamental. En rigor, cuando en julio de 2008 la presidenta firmó con los accionistas del grupo español Marsans -operador de la empresa desde 2001-, la vuelta de la compañía a manos del estado, aclaró que hubiera preferido no tener que disponer ese traspaso, ya que significaba una lamentable mala gestión privada. El acuerdo se envió a la comisión bicameral de privatizaciones del Parlamento, para que analizara las condiciones del traspaso de la empresa, en crisis de funcionamiento por deudas que rondaban los US\$ 900 millones. El grupo Marsans, a su vez, estaba siendo enjuiciado por el Estado español por desvío de los fondos que se le habían transferido en 2001 para la operación de Aerolíneas. En setiembre de 2008, luego de intensos debates y cambios importantes en el proyecto del Poder Ejecutivo, el oficialismo consiguió la aprobación parlamentaria de la ley de reestatización, con fuerte apoyo de los gremios aeronáuticos.

1- La pelea con el “campo”

Pero resulta relevante el hecho de que el gobierno de Cristina Fernández debute con una clara confrontación con los sectores ligados a la producción agraria, cuyo eje central se articuló en torno a la facultad estatal para tomar recursos de la sociedad y redistribuirlos. Desde la lógica del modelo neodesarrollista impulsado por el kirchnerismo, se apostó desde un principio a incentivar la producción de granos, principalmente la soja, y de petróleo, commodities con fuerte demanda en el mercado mundial. Pero para sostener el esquema “de compromiso” con los sectores populares asumido, el gobierno necesitaba seguir capturando las rentas extraordinarias del agro, mediante la aplicación de derechos de exportación (las “retenciones”). En vistas a la tendencia alcista de los precios de la soja y del conjunto de la producción agropecuaria –fogoneados por la creciente demanda china-, el gobierno decide pasar a un esquema de retenciones móviles a las exportaciones que atara la recaudación al movimiento de los precios internacionales. Es decir, a mayores precios, más alta la porción que se aseguraba capturar el estado. Si ya el esquema impulsado por el gobierno desde 2003, que contrastaba con el de libre mercado neoliberal, despertaba la inquina de la burguesía y pequeña burguesía agrarias, la eventualidad de perder renta en un momento de alza inusitada de los precios internacionales provocó una reacción de rechazo inmediata. Los productores agropecuarios no estaban dispuestos a seguir resignando ingresos que consideraban propios a favor de la redistribución hacia los sectores populares. La virulenta reacción unificada se los sectores altos, medios e incluso pequeños del campo, en contra de la llamada Resolución 125, constituye un parteaguas importante en la relación del gobierno no solo con los sectores vinculados a la producción agrícola, sino con las capas medias urbanas. El modelo en el que se inscribe la 125 es resistido por la compleja trama de intereses que se nuclean en torno a la producción agraria. La transformación excepcional que tuvo el campo argentino durante los noventa, impulsó el desarrollo de diversos grupos con intereses concretos. Ya no se trata de un puñado de oligarcas terratenientes que manejan campos de enorme magnitud, sino de una miríada de sectores: arrendatarios de

distinta envergadura, propietarios de extensiones diversas que dan en alquiler sus campos, pulls de siembra de variable composición (que puede incluir comerciantes y profesionales que invierten en campos vecinos), proveedores de insumos, maquinarias y servicios. Ese conglomerado territorialmente situado en localidades del interior, que vieron florecer sus actividades como consecuencia del derrame de la renta sojera, pudo articular en torno a la cruzada “anti-retenciones” a un amplio abanico de intereses. Estos sectores salieron a cortar las rutas de todo el país y con una capacidad inédita de movilización, encabezaron un movimiento político cuyo objetivo fue hegemonizar ese bloque y desplazar los contenidos industriales y los intereses salariales (Sanmartino, 2009). Tras meses de intensa disputa en el que se realinearon las fuerzas sociales y políticas del país entero, el 20 de julio de 2008 el Senado -con el decisivo voto “no positivo” del vicepresidente Julio Cobos- rechazó el proyecto de ley de ratificación del esquema de retenciones móviles enviado al Parlamento por la presidenta.

La falta de comprensión gubernamental sobre los cambios en la composición social del conglomerado del “campo” y el mal manejo de la situación generada por el lockout patronal -con la consecuente conflictividad en las rutas de todo el país- y de los tiempos políticos del conflicto, redundó en que se diera marcha atrás no solo con las retenciones móviles, sino que se afectara la (siempre compleja y en disputa) legitimación de la facultad estatal de gobernar aspectos clave de la economía. Pero además, este conflicto dejó en evidencia que el kirchenrismo nunca se propuso organizar una movilización popular sobre la cual basar el apoyo a medidas sustantivas de transformación social, sino que sustentó su poder en la pasivización y reconducción institucional de las luchas populares. La ausencia de movimientos sociales y políticos defendiendo masivamente las medidas del gobierno son una clara muestra de la opción (y debilidad) política intrínseca del proyecto neodesarrollista. El prolongado enfrentamiento, amplificado y sostenido activamente por los principales grupos mediáticos, fue una de las causas que determinó la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas, adelantadas para junio de 2009.

2- Jubilaciones y asignación por hijo

Un capítulo distinto es el de la política de los gobiernos del matrimonio Kirchner en materia previsional, donde se registran algunos avances y también deudas. Por un lado, tomaron la decisión de otorgar aumentos de la jubilación mínima (aunque moderados) y, sobre todo, de incorporar al sistema a 1.200.000 nuevos jubilados, principalmente personas que no podían cumplir con el requisito de los 30 años de aportes comprobados. Por el otro, los ingresos de los jubilados que al haber realizado aportes mayores recibían jubilaciones mejores, no subieron en la misma proporción. Esta política derivó en que el porcentaje de jubilados que cobraban el ingreso mínimo subió de 17% en 2002 a más de 70% en 2008.

Pero lo más significativo en este plano fue la decisión de reestatizar el sistema de jubilaciones y pensiones, que sintonizó con una vieja demanda de organizaciones combativas de jubilados y movimientos sociales, políticos y sindicales. La reivindicación de la eliminación del régimen jubilatorio de capitalización impuesto a través de las AFJP se había convertido en un bastión de la lucha contra el modelo neoliberal. Sin embargo, recién al profundizarse la crisis económica y financiera internacional es que el gobierno de Cristina Kirchner da el paso de reestatizar el sistema. El propósito explícito de la iniciativa fue preservar las cuentas de los afiliados frente a las pérdidas de las AFJP por la crisis externa. El oficialismo planteó entonces su voluntad de anticiparse a algo que

consideraba inevitable: que el estado tuviera que hacerse cargo de todos los jubilados, por la imposibilidad de las administradoras privadas de afrontar sus compromisos, dada la rentabilidad negativa de los fondos acumulados e invertidos en activos en el exterior. Así, en setiembre de 2008 envía al parlamento un proyecto de ley que se sancionó en noviembre. La ley consagró la eliminación del sistema de capitalización, la absorción del estado de los fondos aportados por los trabajadores a las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), y el reconocimiento estatal de los años de aportes de los trabajadores a las AFJP. La decisión del gobierno fue impulsada por la necesidad, ante la incertidumbre externa, de aumentar la caja de recaudación, resguardar las reservas, sostener el tipo de cambio y asegurarse los pagos de la deuda externa, sin tener que recurrir a otras formas de financiamiento exterior.

Una de las medidas de más impacto del gobierno de CFK en materia social ha sido la creación la llamada Asignación universal por hijo (AUH), la mayor ampliación de derechos conocida en las últimas décadas. A fines de octubre de 2009, la presidenta dispone el otorgamiento de la suma de \$180, para los menores de 18 años y discapacitados, de familias desocupadas o que se desempeñan en empleos informales, que no reciban ninguna otra asignación. En febrero de 2010, según datos de la Anses, percibieron la asignación los padres de 3.380.000 chicos y en mayo alcanzó a 3.677.409 chicos, integrantes de 1.920.072 familias. Se estima una cobertura futura de entre 3.900.000 y 4.500.000 menores, proyección que varía según sea el alcance de las imprescindibles reformas que deben hacerse al decreto y a su reglamentación para no dejar desprotegido a ningún chico en la Argentina. Se incluirían los hijos de monotributistas de la categoría más baja, los chicos que se eduquen en establecimientos privados gratuitos o que cobran cuotas exiguas y los hijos de presos y sumarían aún más los beneficiarios si se incorporaran los hijos de las familias de trabajadores de temporada o de aquellas que reciben ingresos como prestación accesoria de planes sociales o laborales.

El impacto de la medida se hizo sentir, sobre todo al bajar los niveles de indigencia y de pobreza. La economía local de ciudades y pueblos reflejó el cimbronazo del crecimiento del consumo popular, aunque la erosión inflacionaria es uno de los aspectos a corregir. Resulta interesante cómo se verificó una adecuada actuación de las agencias estatales encargadas de administrar el AUH. La Anses fue la agencia central del dispositivo, integrado por los ministerios de Trabajo, Educación, Desarrollo Social y Salud. Junto con la AFIP, la Anses es uno de los organismos de mejor funcionamiento del estado, que cuenta con implantación en todo el territorio nacional y tiene una estructura modernizada, con un alto grado de informatización. Por eso fue posible realizar sin inconvenientes mayores una inscripción masiva en solo tres meses (Wainfeld, 2010). Además, la Anses capacitó a un equipo de cien pasantes que recorren barrios del conurbano bonaerense para resolver situaciones puntuales

Este caso de la Anses, al que podría sumársele el de la AFIP, también remodelada y modernizada, contrasta con el resto de la administración central, donde no se perciben cambios significativos ni en la lógica de funcionamiento de las oficinas y agencias estatales, ni en las herramientas teórico conceptuales que se requieren para superar el bagaje neoliberal que se arrastra desde los noventa. La continuidad de programas como “Carta Compromiso” y Gobierno Electrónico es un ejemplo de esta tendencia. Resulta positivo que las autoridades no se hayan embarcado en cruzadas retóricas sobre gestas “reformistas” en el Estado, tan asociadas al ajuste neoliberal. No lo es, en cambio, la ausencia de transformaciones sustantivas en la gestión pública. Es en este plano donde

casos como el del INDEC resultan preocupantes. La intervención de este organismo muestra que, cuando se carece de estrategias razonables y fundadas para renovar la gestión estatal, los daños producidos por la improvisación política y el desconocimiento técnico pueden alcanzar magnitudes insospechadas.

A MODO DE CONCLUSION

En las últimas décadas se ha discutido mucho sobre la pérdida de poder relativo de los estados nacionales *vis a vis* las leyes que gobiernan la acumulación y el movimiento de capital a escala global. Durante los noventa, el peso de la deuda externa y la imposición de recetas de ajuste estructural de los organismos financieros y la banca acreedora hicieron que la autonomía política del estado nacional periférico argentino fuera severamente cuestionada. Ahora bien, esta “pérdida” de autonomía del estado en relación con factores supra nacionales, ¿puede leerse como un rasgo época o como una característica constitutiva del estado periférico argentino? Relacionado ambas alternativas podría decirse que, si bien los estados nacionales periféricos se constituyeron de una manera subordinada al mercado mundial y en función de las dinámicas de acumulación preponderantes a escala global -como rasgo histórico general-, esto no implica subestimar el cambio cualitativo impuesto durante el período conocido como globalización. Porque el nivel de endeudamiento del país supuso una permanente necesidad de financiamiento, que fue llegando de la mano de condicionalidades favorables a la transferencia de recursos hacia el norte y al fuerte predominio del capital en la definición implícita y explícita del rumbo social. El chantaje de “si no me dan condiciones favorables, no invierto y si no invierto, no habrá trabajo” operó como una restricción sustantiva de la capacidad teórica del estado nación de fijar sus propios rumbos.

Tales rumbos, sin embargo, no son ni naturales ni auto evidentes y hay que analizarlos en contexto y en perspectiva y más allá de los chantajes y constreñimientos, puede decirse que las formas de entrelazamiento de los espacios estatales nacionales con el mercado mundial están doblemente determinadas. Por una parte, por los ciclos de acumulación a escala global, que a su vez determinan bienes y servicios de mayor o menor relevancia, según el ciclo histórico. Por la otra, por la composición de las clases fundamentales que operan en el espacio nacional y conforman las estructuras de producción y reproducción, también variables según el ciclo histórico.

En cuanto a la primera determinación, el caso argentino muestra una transición desde el ciclo de hegemonía de la valorización financiera (desde mediados de los ochenta hasta fines de siglo) que subordinó, fundamentalmente vía la deuda externa, las demás variables económicas, sociales y políticas, hacia otro caracterizado por la fuerte demanda y los altos precios de la producción agropecuaria, eje fundamental de la estructura económica argentina. En efecto, a partir de los 2000 se produjo un cambio en el ciclo productivo a escala global, que alteró la demanda de materias primas y alimentos, especialmente a partir de la irrupción de China como comprador central. Esta circunstancia externa se engarzó con el cambio interno operado en la Argentina a partir del default y la caída de la convertibilidad. Se combinaron así el aumento de la demanda y los precios de los granos, principalmente la soja, con una fuerte devaluación que volvió a hacer rentable y viable la producción industrial local, tanto para consumo interno como para exportación. Una decisión central del gobierno, coincidente con la adoptada por Brasil para la misma época, fue cancelar la deuda con el FMI y el Banco Mundial, para de este modo sortear los constreñimientos de política económica impuestos por tales

organismos a las economías endeudadas. Luego del estrepitoso derrumbe de 2001, la negociación con los organismos y la obtención de una fuerte quita le dieron un gran margen de acción al gobierno para impulsar el crecimiento. Se dio así un ciclo, entre 2003 y 2007, donde se recuperó buena parte del crecimiento perdido en los recesivos años precedentes. A cierto resguardo de la imposición de las recetas ortodoxas del ajuste y restricción fiscal, el gobierno pudo maniobrar para, al tiempo que impulsar la actividad industrial, tomar parte de la renta agraria para otorgar beneficios sociales que contuvieran a los sectores más sumergidos y potencialmente beligerantes. Las altas tasas de crecimiento de esos años, asociadas a la recuperación de la capacidad productiva ociosa y a las inversiones procedentes de ahorro interno, llevaron, sin embargo, al resurgimiento de la inflación, que atrajo el malhumor de amplios segmentos de la población. Más aún, la intervención del INDEC, para modificar la metodología de medición de este prestigioso organismo técnico y, de este modo, contener los números oficiales de la inflación, terminó de arruinar el vínculo del kirchnerismo con una parte significativa de las clases medias urbanas.

El crecimiento, además, trajo nuevas demandas y alineamientos. A fines de 2007, las perspectivas de la economía mundial parecieron encaminadas a un crecimiento infinito. La demanda de granos, para alimentación y para los biocombustibles, con la consecuyente y sostenida alza de precios, creó las condiciones para una nueva confrontación en torno a los recursos que parecían ilimitados. Cuando el gobierno decide, vía la resolución 125, tomar una parte mayor de la renta agraria proveniente de la soja, toca intereses muy poderosos sin simultáneamente contar con una fuerza propia y significativa para enfrentar la resistencia de los que, más que afectados en su presente, veían retaceado un futuro de esplendor augurado por la demanda externa de commodities. Durante 2008 y 2009, años de la grave crisis financiera mundial, con epicentro primero en Estados Unidos y luego en Europa, el gobierno logra maniobrar las variables económicas de un modo razonable, se exacerbó el enfrentamiento político con el bloque agrario, apoyado por los grupos mediáticos de mayor poder, cuyo rencor se granjeó al impulsar una Ley de Medios Audiovisuales consensuada con organizaciones populares.

Es decir que los cambios de ciclo a escala global tienen un fuerte impacto sobre la segunda determinación mencionada, relativa a la composición de clases, grupos e intereses locales, ya que es al compás de esos ciclos que se configuran los sectores internos con mayor poder relativo, capaces de articular bloques de poder con aptitud de perdurar, y se establecen los escenarios de confrontación y disputa social y política a escala nacional.

En este último plano se pone en juego la capacidad de los estados para imponer reglas sobre el conjunto de su territorio y población, lo que se expresa en diversas materializaciones interrelacionadas. El aparato estatal, las estructuras a través de las cuales transita la dominación, se entrelazan inextricablemente con las formas de institucionalización política. Es decir, con las reglas de acceso al poder del estado y su ejercicio (gobierno). El estado "es" en sus agencias burocráticas de reproducción sistémica, tanto como "es" en las reglas, procedimientos y cargos resultantes de la acción política propiamente dicha, gubernamental. Y ambas están directamente relacionadas, porque tanto la estructura burocrática condiciona como límite material de lo dado y reiterado a lo largo del tiempo el accionar de los gobiernos, como las decisiones gubernamentales pueden impactar sobre la morfología estatal.

Durante la etapa neoliberal, se introdujeron reformas profundas sobre el aparato estatal, que acotaron de manera importante la capacidad de acción del estado con relación al mercado. Algunas de ellas están siendo recuperadas en la etapa actual, aunque esto no significa que se hayan transformado sustantiva y decisivamente los condicionantes más sustantivos. La burocracia, por caso, es un límite heredado que se le impone al accionar gubernamental. Es el límite estructural que asegura la reproducción del sistema como tal. Sin embargo, dicho límite no es pétreo ni impenetrable ni idéntico a sí mismo. Porque el gobierno, con sus decisiones y acciones, puede impactar sobre la estructura estatal misma y las reformas de los noventa son un ejemplo claro de esto, al punto que operaron cristalizaciones institucionales e ideológicas de resistencia y perdurabilidad. El impacto de las políticas de los 2000 sobre la morfología y funcionalidad estatales aún está en franco proceso de conformación. Pero hasta hora, todas las evidencias disponibles muestran que se está bastante lejos de una transformación sustantiva de la “forma de ser” de la estatalidad, al menos en un sentido que ponga en cuestión radical los condicionantes heredados.

Entender las relaciones de fuerzas sociales que constituyen la materialidad del estado es un paso imprescindible para la comprensión de los cambios y mutaciones en el plano gubernamental. La puja política en la cima del poder, el sistema de partidos, la maquinaria electoral, los mecanismos y procedimientos solo se hacen inteligibles si se tiene una mirada más acabada de los procesos sociales de los que se nutre. Esto no significa, en modo alguno, que exista una “base material” que determina en un sentido unívoco la expresión política e ideológica. Pero tampoco quiere decir lo contrario: una total autonomía entre una realidad material y la manera en que se expresan los conflictos políticos. Porque es precisamente a partir de cómo se resuelvan las pujas de intereses internas que se modelarán las formas de inserción en el mercado mundial. De modo que la tensión entre los ciclos de acumulación a escala global y las articulaciones a escala estatal nacional tiene siempre un impacto específico en la correlación de fuerzas que logra desplegarse en el espacio nacional y va adoptando diversas formas de manifestación política.

REFERENCIAS

Almeyra, Guillermo (2008) “Lo que está detrás del paro agrario argentino”, La Jornada, 6 abril 2008

Arceo, Enrique (2006) “El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares” en Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (eds.) *Neoliberalismo y Sectores Dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (Buenos Aires: CLACSO).

Basualdo, Eduardo (2000) Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa, UNQ/FLACSO/IDEP, Buenos Aires.

Basualdo, Eduardo (2006) “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera”. *En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano

de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Katz, Claudio (2010) "Latinoamérica III: Variedad de políticas económicas", en <http://katz.lahaine.org>

López, Andrea, Corrado, Aníbal y Ouviaña, Hernán (2001) "Entre el ajuste y la retórica: 20 años de reformas administrativas en Argentina", en *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Thwaites Rey y López (editoras), Prometeo, Buenos Aires.

López, Andrea y Zeller, Norberto (2010) Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de democracia, Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 1/2010.

Piva Adrián (2008) "Modo de acumulación y hegemonía en Argentina: continuidades y rupturas después de la crisis de 2001"

Rocca, Mariela Verónica (2007) "¿Borrón y cuenta nueva?. Los servicios públicos en la Argentina de la postconvertibilidad". V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad "Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles", Buenos Aires.

Rocca, Mariela (2009) "El retorno de la gestión estatal de un servicio público esencial: Agua y Saneamientos Argentinos S.A." Ponencia al V Congreso Argentino de Administración Pública. San Juan.

Sanmartino, Jorge (2008) "Argentina. Transformaciones económicas y dinámicas políticas después de la crisis" En <http://www.lahaine.org/index.php?p=27528>

Sanmartino, Jorge (2009) "Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina post-neoliberal" en *Rebelión*, 5/12/09

Thwaites Rey, Mabel (1993) "Las paradojas de una contradicción. Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en *Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales* N° 9-10, Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel (2001) Ajuste estructural y privatizaciones en la Argentina de los '90 (O como achicar el Estado no es agrandar la Nación), Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel (2004) La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción, Prometeo, Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2004) "Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política". Revista del CLAD. Reforma y Democracia N° 28, Febrero

Thwaites Rey, Mabel y Castillo, José (2008) "Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano", en *REVISTA ARAUCARIA*, Año 10, N° 20, Sevilla.

Wainfeld, Mario (2010) "Los cimbronazos del cambio", diario PAGINA 12, 4/04/10.