



Una mirada a los recientes cambios en el estado argentino. ¿Emergencia de un nuevo modelo?

*Ernesto Villanueva**

Resumen

Este trabajo se propone una reflexión sobre la situación del Estado argentino luego de la crisis de diciembre de 2001. Desde esta perspectiva la pregunta que nos inspira se refiere a los cambios que es posible notar o intuir, en los años posteriores a 2001 con respecto al Estado, tanto en lo que hace a su propio funcionamiento como a las representaciones que la sociedad reconstruyó sobre lo que el Estado debe o no hacer. Se resumen distintos momentos históricos del Estado durante el siglo XX y se propone, a manera de hipótesis, que lo acontecido en diciembre de 2001 constituye un punto de inflexión para el desarrollo del Estado argentino. Se pone foco sobre algunos ejemplos de la gestión del gobierno que asumió en 2003 para reflexionar, finalmente, si es posible pensar en la emergencia de un nuevo modelo de Estado en la Argentina.

Palabras clave: Argentina, Estado, Neoliberalismo, Movimientos Sociales, Crisis Argentina 2001, Presidencia de Néstor Kirchner.

* Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)* Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: ev@coneau.gov.ar

A Look at Recent Changes in the Argentinean State. The Emergence of a New Model?

Abstract

The aim of this paper is to generate a reflection on the situation of the Argentinean state after the December, 2001, crisis. The question asked refers to noticeable changes since 2001 with regard to the state, in what it is doing to its own functions as well as to the representations that society reconstructs about what the state should or should not do. We summarize different historical moments of the state during the XXth century and propose a hypothesis: what happened in December, 2001, constitutes an inflection point in the development of the Argentinean state. The study focuses on some examples of administration by the government that assumed power in 2003 to reflect, finally, on whether it is possible to consider the emergence of a new state model in Argentina.

Key words: Argentina, state, neoliberalism, social movements, 2001 Argentinean crisis, Nestor Kirchner presidency.

Introducción

El 20 de diciembre de 2001, Fernando De la Rúa, presidente argentino electo en 1999, renunció a su cargo en medio de una extrema crisis que era al mismo tiempo política, social y económica. En los doce días siguientes, la presidencia de la nación fue ocupada sucesivamente por tres presidentes; las movilizaciones (cacerolazos, piquetes, marchas y represión incluida) continuaron por todo el país y la economía quedó colapsada. La continuidad institucional se retomó recién el 2 de enero de 2002: la Asamblea Legislativa eligió a un Senador de la Provincia de Buenos Aires como presidente. La conflictividad social y la crisis económica se prolongarían por mucho tiempo más.

Mucho se ha escrito ya sobre diciembre de 2001: algunos, con afán novelesco, se han ocupado de contar minuciosamente los acontecimientos, se han detenido en las acciones y omisiones de cada uno de los dirigentes políticos y en cada una de las tramas secretas (y no tan secretas) que funcionaron como telón de fondo de la crisis. Otros, los que esperaban que junto con las cacerolas y los piquetes llegara una revolución, se han esforzado por aplicar marcos con-

ceptuales que expliquen por qué no pasó lo que no pasó: por qué no hubo una revolución y por qué la consigna de ese momento "que se vayan todos... que no quede ni uno solo" (vitoreada en todas las calles de las grandes ciudades y dirigida a los líderes y representantes políticos del momento) a poco de andar quedó vacía y en vez de irse siquiera algunos, la mayoría se pudo quedar. También mucho se ha reflexionado acerca de por qué los movimientos sociales nacidos al calor de las movilizaciones y la crisis misma (organizaciones piqueteras, asambleas barriales, asambleas de desocupados, etc.) no pudieron transformarse en sujetos políticos capaces de reemplazar a los maltrechos partidos políticos y por qué sólo alcanzaron para una renovación parcial de las prácticas políticas. Estas líneas de análisis han sido las predominantes en la bibliografía sobre el tema (Algunas referencias bibliográficas, al final del artículo).

Nuestra propuesta de análisis pretende mirar más allá de los acontecimientos en sí mismos y evitar el ejercicio contrafáctico de explicar por qué no pasó lo que se esperaba que pase. Diciembre de 2001 implicó cambios y mutaciones para el conjunto de los actores políticos, sociales y económicos del país (el estado, los sindicatos, las corporaciones, los partidos políticos, las empresas, etc.) y para las relaciones que entablan entre sí; y esas transformaciones son las que se proyectan en el presente y hacia el futuro. Desde esta perspectiva la pregunta que nos inspira se refiere a los cambios que es posible notar o intuir, en los años posteriores a 2001, con respecto al Estado, tanto en lo que hace a su propio funcionamiento como a las representaciones que la sociedad reconstruyó sobre lo que el Estado debe o no hacer.

En las páginas siguientes, presentaremos un recorrido histórico que buscará mostrar algunos de los rasgos que caracterizaron al Estado argentino a lo largo del siglo XX. Nos detendremos luego en los acontecimientos de diciembre de 2001 para plantear, a manera de hipótesis, que allí es posible registrar un punto de inflexión y el inicio de una nueva etapa en relación con el Estado. En tercer lugar, pondremos foco sobre algunos ejemplos de la gestión del gobierno que asumió en 2003 para reflexionar, finalmente, si es posible pensar en la emergencia de un nuevo modelo de Estado en la Argentina.

El Estado en la Argentina: del liberalismo decimonónico al neoliberalismo menemista (con escala en el Estado de Bienestar)

El liberalismo decimonónico

A partir de 1880, y luego de varias décadas de agudos conflictos políticos entre las provincias, el Estado Nacional quedó conformado en la Argentina. Los principales dirigentes políticos de la época adscribían en general a las ideas del liberalismo pero eran menos ortodoxos y más pragmáticos a la hora de definir

el radio de acción del Estado. En un país tan extenso, despoblado y carente de capitales propios, era el Estado -en la visión de la llamada Generación del '80- el que debía tomar la iniciativa que condujera al progreso de la nación.

En el terreno económico, el Estado puso todo el aparato institucional y sus políticas al servicio del desarrollo del modelo agroexportador: en la década del 1870 organizó una serie de campañas de avance hacia el centro y oeste de la región pampeana -una de las zonas más fértiles del país- para conquistar esas tierras, venderlas u otorgarlas y ponerlas en producción. En los años siguientes, en esa misma región se facilitó y fomentó la consolidación de grandes establecimientos productivos. Por otro lado, el Estado desplegó una intensa red de contactos internacionales para promover inversiones extranjeras (fundamentalmente británicas) en aquellas áreas indispensables para el desarrollo de la economía exportadora: servicios, transportes, infraestructura, etc. Junto con esto, estimuló la llegada y radicación de capitales que financiaran a las actividades agropecuarias y a las del Estado. Las políticas de inmigración, que buscaban atraer trabajadores europeos para cubrir el déficit local de mano de obra, fue otro activo modo de intervención estatal.

Pero el Estado también intervino en la organización y funcionamiento de la sociedad, en primer lugar, a través de la educación. En 1884 se sancionó una ley por la cual la educación se convirtió en obligatoria, pública y laica. Complementariamente, el Estado creó los "registros civiles", quitándole a la Iglesia la facultad de registrar nacimientos, casamientos y defunciones. Más tarde llegó la creación del Servicio Militar Obligatorio para todos los varones mayores. Finalmente, y de aplicación irregular, diversas leyes intentaron controlar la higiene y seguridad de la población.

No obstante, poco había en el Estado que se dedicara a atender a los sectores marginales y pobres, más allá de las obras de beneficencia o de algunas acciones puntuales y acotadas. Tampoco había de parte de la sociedad un reclamo al respecto: aún el Estado no era pensado como el interlocutor que debía atender las demandas sociales.

En el imaginario de prácticamente todo el arco político -incluso los socialistas- el Estado debía ser acotado, tanto en lo que hace a su tamaño como a sus funciones, para evitar que interfiera con el libre juego de la oferta y la demanda. Su función era la asegurar las condiciones para que ese juego se desarrollara de la mejor manera. La pobreza y la cuestión social recién comenzaron a aparecer en la agenda del Estado a comienzos del siglo XX y de manera bastante intermitente.

Hacia el Estado de Bienestar

La crisis económica mundial desatada a partir de la caída de la Bolsa en Nueva York y el período de recesión que afectó a la mayoría de los países obligó

a que el Estado asumiera otros roles y funciones. A nivel mundial es en los años '30 cuando los Estados comienzan a redefinirse como de Bienestar.

La discusión teórica sobre qué es un Estado de Bienestar en frondosa y no será este es el lugar para reponerla. Baste con decir que, en general, se entiende por Estado de Bienestar a un "arreglo institucional que, a través de la estatalización de aspectos importantes del proceso de integración social y de la expansión de la protección social basado en el concepto de ciudadanía resolvía momentáneamente las tensiones de la cuestión social" (Berrotarán et al., 2004:91). Ahora bien, más allá de las definiciones, lo cierto es que el Estado de Bienestar también es una construcción social e histórica, particular de cada país y cada momento, y probablemente lo más interesante del análisis esté en ver en qué consistió cada Estado en particular y no tanto en cuánto se ajusta o no a categorías de desigual valor explicativo.

En Argentina, el Estado comenzó a asumir rasgos de un Estado de Bienestar en los años '30: "En esta etapa, que denominamos de Estado de Bienestar, el Estado pasó a tener un rol protagónico para subsanar las fallas del mercado que impactaban negativamente en el desarrollo de la economía capitalista y en la necesidad de la cohesión social" (Berrotarán et al., 2004:100). Esto significó una intervención en la economía a través de la creación de Juntas Reguladoras, el control de cambio, el sostenimiento de los precios agrarios y el control sobre la producción de este sector en general, la creación del Banco Central para regular el crédito y el circulante, el fomento a la industrialización por sustitución de importaciones, entre otras medidas. Por otra parte, y acorde con el clima internacional, se suponía que la crisis en algún momento cedería y que sería posible volver a un modelo menos intervencionista del Estado. Aún la acción explícita del Estado se pensaba como algo coyuntural. Algunas voces, no obstante, comenzaban a predicar la necesaria acción del Estado no sólo como asegurador de condiciones sino como impulsor y actor protagónico de la economía -en particular en relación con la industria- y de algunos temas sociales.

A fines de los años '30 y de manera más visible a partir de 1943, el Estado comenzó a hacerse cargo de determinadas "cuestiones sociales", vinculadas a temas laborales, previsionales, sociales, de salud, etc. Con la llegada de Juan Domingo Perón al gobierno, en 1946, la intervención dejó de ser pensada como temporal y pasó a ser parte de la definición misma del Estado.

El Estado durante el peronismo desplegaba su acción tanto en la economía, como en política, la sociedad y la cultura. Entre 1943 y 1955 se configura la forma de la política social característica del Estado de Bienestar en Argentina: vinculada a la fuerte tutela jurídica del contrato de trabajo, junto con un sistema abarcativo (aunque fragmentado) de seguros sociales, la extensión cualitativa y cuantitativa del sistema educativo público junto con una red desintegrada y laxa pero efectiva de grandes instituciones sanitarias pública, y una

asistencia social semiestatizada y politizada con nuevos tipos de transferencias distributivas, tales como las asignaciones familiares y la política de vivienda social" (Berrotarán, 2004: 106).

El argumento expuesto se apoya en dos ejes vinculados: por un lado, en una especie de círculo mecánico y virtuoso, se dio una transferencia de recursos del agro a la industria y junto con esto, un estímulo al consumo a través de un alza de salarios, pago de aguinaldos, etc. Por otro lado, se pusieron en marcha una serie de políticas públicas -varias de ellas iniciadas en el '43- con tres áreas principales de acción: en primer lugar, el sistema previsional, las obras sociales y las asignaciones familiares; en segundo lugar, nuevas políticas públicas de educación y salud, atendiendo en particular a aquellos sectores de la población más postergados y, en tercer lugar a través de políticas focalizadas y específicas en relación a problemas puntuales o áreas particulares. Ambos ejes -el círculo virtuoso y las políticas públicas- se apoyaban en el pleno empleo y el estímulo constante a la expansión del mercado interno.

Cuadro 1

Gasto público total del estado, en términos reales (1941=100)

Año	1941	1943	1945	1947	1949
Gasto	100	147.7	202.2	203.8	284.8

Fuente: Elizagaray (1985). Citado en Gerchunoff y Llach (2007).

Cuadro 2

Evolución de salarios reales (salario real: 1945=100)

Año	1945	1947	1949
Salario	100	129	162

Fuente: Gerchunoff (1989). Citado en Gerchunoff y Llach (2007).

En el terreno económico, hubo un claro apoyo al desarrollo industrial a través de subsidios y políticas proteccionistas, la nacionalización de servicios y la creación de empresas nacionales, la nacionalización de depósitos bancarios en el Banco Central, la creación de organismos de control, regulación y promoción económica, como el Banco Industrial, el IAPI o el Banco Hipotecario Nacional, la puesta en práctica de medidas que controlaban la salida de divisas, etc. El conjunto de estas medidas permitió, por otra parte, "una significativa redistribución de la renta agropecuaria -antes apropiada por la oligarquía terrateniente y el capital extranjero vinculado al modelo agroexportador- hacia los trabajadores, los empresarios industriales vinculados al abastecimiento del mercado interno y al propio Estado" (Basualdo, 2006: 37).

Por otro lado, el Estado pasó a tener un rol clave en las negociaciones laborales, tanto en lo que hace a las condiciones de trabajo, como en lo referente a salarios, vacaciones, aguinaldos, etc. Esto supuso, que el Estado quedara situado en medio y como parte de los acuerdos entre las diversas corporaciones: por un lado era quien las reconocía como tales y las legitimaba; por otra era quien podía presionar efectivamente sobre unas u otras y satisfacer en última instancia los reclamos.

Pero el impacto del peronismo no fue sólo en el ámbito de la estructura estatal o de sus funciones; más profundo fue el cambio que se generó en el imaginario de la sociedad acerca de cuál debía ser el rol del Estado. Más allá de la propaganda que el gobierno hacía de sus obras y acciones, todos los ciudadanos vieron que de una u otra manera su vida cotidiana se modificaba por la acción estatal: sea por los beneficios sociales, los acuerdos laborales, las políticas de recreación, etc. La legitimidad de la intervención estatal era prácticamente incuestionable.

Desde una perspectiva más analítica, es en este período cuando el Estado adquiere un rol central y se configura lo que Marcelo Cavarozzi ha denominado la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 1996). Este autor afirma que: "En América Latina desde los años treinta hasta los setenta podemos sostener que se cristalizó en su forma más clara la matriz estado-céntrica. En ella, el Estado asume una centralidad mayor incluso que la que ocupó en sus versiones europeas. En otras palabras, si el elemento que tipifica a esa matriz es el rol que la política ocupa en su centro, la particularidad de las sociedades latinoamericanas está en el lugar hegemónico que el Estado, como aparato inclusive, consigue en la sociedad. Así, a diferencia de lo que ocurría en Europa Occidental donde la 'fórmula político-económica descansaba en un doble soporte: el Estado de Bienestar y el sistema de partidos', en nuestra región se radicaliza la centralidad de lo estatal en su sentido más estricto, estatal-ejecutivo, constituyendo lo que ha sido caracterizado como un patrón estatista de politización" (Cavarozzi-Abal Medina, 2002:1).

En 1955 un golpe militar puso fin al segundo gobierno de Perón y dio inicio a un período de extrema inestabilidad social y política: entre 1955 y 1976 se sucedieron golpes militares, gobiernos de facto, frágiles gobiernos democráticos, una intensa conflictividad social y obrera. El telón de fondo era la proscripción del peronismo.

No obstante la negación que recaía sobre el peronismo, los gobiernos de facto y electos que se sucedieron debieron lidiar con el legado de un aparato estatal grande, con múltiples funciones, áreas de intervención y responsabilidad, y plagado de contradicciones y superposiciones. A su vez, debieron asumir que la idea de que el Estado debía atender las demandas sociales y ser un activo protagonista de la vida económica y social estaba presente en el sentido

común de gran parte de la sociedad. Desmontar esa idea era una tarea prácticamente imposible: ninguno de los gobiernos pos '55 contó ni con la legitimidad ni con el consenso para modificar ese imaginario. Quienes lo intentaron hacer, debieron aplicar la represión y la violencia.

Empero, los se encaramaron sucesivamente en el poder, rápidamente entendieron que el Estado era una fuente de recursos y una herramienta clave precisamente para controlar a la sociedad. Por eso, pese a cierta prédica liberal que promovía su achicamiento (en términos estructurales y funcionales) el Estado siguió contando con una gran capacidad de intervención en la economía y la sociedad, para promover, facilitar o inhibir acciones y cambios. A manera de botín de guerra, el Estado quedó en el centro de las peleas entre las facciones políticas, las corporaciones económicas, militares, los sindicatos. El resultado fue un Estado que multiplicó desordenadamente sus funciones y espacios en pos de dirimir esas internas, las agencias del Estado fueron ocupadas por los contendientes corporativos, se perdió una lógica de unidad y acción estatal, lo cual en definitiva deterioró al Estado mismo.

El principio del fin: cómo desmontar al Estado Benefactor

A escala mundial, a comienzos de los años '70 las críticas al Estado de Bienestar se multiplicaban en los medios académicos y políticos. Las seguridades económicas, el pleno empleo, el acceso a la educación y a la cultura, las políticas modernizadoras y democratizadoras habían generado nuevos intereses y demandas que parecían no poder ser satisfechos por los Estados de fines de los '60; la situación se volvió más crítica al iniciarse un ciclo económico descendente. La pregunta es si fueron esas mismas presiones las que desbordaron a los Estados y generaron los límites y finalmente la crisis misma del Estado de Bienestar o, al revés, si fue la percepción del agotamiento de cierto modelo estatal el que precipitó las demandas y aceleró la crisis. Tal vez hayan sido las dos cosas juntas: lo cierto es que los límites de ese modelo de Estado se hacían más claros a medida que las críticas se multiplicaban.

En la Argentina, ambas situaciones -la crisis de la economía mundial y la crisis de un tipo de Estado- se sintieron con fuerza. Los indicadores económicos se modificaron negativamente y profundizaron la crisis política que se arrastraba desde la caída del peronismo. El resultado fue el golpe de estado de 1976 y la inauguración de la dictadura más sangrienta de la historia argentina.

No nos detendremos aquí en los aspectos políticos que implicó la imposición del terrorismo de Estado; quisiéramos resaltar que los gobiernos de la dictadura respondieron a la crisis económica tomando medidas que no eran sólo coyunturales sino que buscaban instaurar un modelo (económico, social y

sin duda político) distinto, el cual implicaba a su vez una inserción diferente de la Argentina en el mercado internacional.

Apoyándose en todos los argumentos que culpaban al Estado de Bienestar de la crisis que se vivía, los militares fueron desarticulando groseramente todo lo organizado en las décadas anteriores: la reducción de salarios y la apertura sin control de las importaciones, repercutieron negativamente en el mercado interno y consecuentemente en las industrias que trabajaban para satisfacerlo, expansión financiera, estrecha vinculación con los organismos de crédito internacional, recorte de gastos del Estado y reorientación del mismo hacia determinadas áreas y sectores. "Sobre la base de estas concepciones y de estos alineamientos, los sectores dominantes a través del terrorismo de Estado que ejerció la dictadura militar, le impusieron a la sociedad argentina un nuevo patrón de acumulación de capital cuyo núcleo central fueron las políticas económicas y un nuevo comportamiento estatal. Este comportamiento implicó la convalidación de la *valorización financiera (...)*", (Basualdo, 2006:96) es decir la preeminencia que el sector financiero pasó a tener en detrimento del capital industrial e incluso comercial.

La vuelta de la democracia en 1983 generó esperanzas sobre la posibilidad de reinstaurar las pautas de un Estado con cierto margen para la intervención y con capacidad de redistribución. Algunas de las primeras medidas del gobierno de Raúl Alfonsín (primer presidente al retornar la democracia en 1983, candidato de la Unión Cívica Radical) apuntaban en ese sentido: mejora de los salarios, créditos a las empresas, movilización del aparato industrial ocioso, estímulo al mercado interno. Pero la inestabilidad política frustró los planes de los radicales: los empresarios acusaban al gobierno de populista; los sindicatos rechazaron las políticas de consenso que el gobierno intentaba promover. Junto con esto, el panorama de la economía internacional tampoco favorecía al Estado argentino.

A partir de 1987, en medio de una crisis militar, el gobierno encaró un nuevo plan de reformas que contó con el aval de los organismos externos, en particular del Banco Mundial y que apuntaba básicamente a conciliar la necesidad de ajustar las cuentas del Estado con los intereses de los grandes empresarios. La recomendación siguiente era una reforma impositiva más profunda, una reducción del gasto público y una política de privatización de las empresas estatales. Pero el gobierno ya no tenía tiempo ni respaldo para tomar esas decisiones. En los dos años siguientes, la crisis social, económica y política se profundizó: en las elecciones de 1989, la derrota del oficialismo no sorprendió demasiado. El peronismo volvía al gobierno a través del candidato presidencial Carlos Menem.

El neoliberalismo en el Estado

Una vez que hubo asumido la presidencia de la nación, Menem dio inicio a un proceso de cambio en las políticas de gobierno nunca antes experimentado. "Con la implementación y consolidación de las reformas estructurales de mercado y con un riguroso armado de una nueva coalición, se instaló en el conjunto de la sociedad la idea de que se abría una nueva etapa en la Argentina, generada por una estrategia reformista de gobierno" (Berrotarán et al., 2004:158).

Ahora bien, reformas hubo muchas: lo particular de ésta era que se comprendía, casi al pie de la letra, de las recetas genéricas elaboradas por los teóricos del Consenso de Washington y propugnadas por los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial. Ya a comienzos de los '80 habían comenzado a proponerse políticas liberales y conservadores, en primer lugar para Gran Bretaña y los Estados Unidos, y luego, para América Latina.

Para este último continente, el diagnóstico era que la industrialización por sustitución de importaciones -proceso con el que se industrializaron casi todo los países latinoamericanos- era ineficiente y distorsionaba la economía, que los gastos de los Estados eran excesivos y por eso se generaban déficits constantes, y que su intervención era la causa de todos los desequilibrios. El remedio era entonces la aplicación de las nuevas políticas neoliberales: achicamiento del déficit a través del recorte del gasto público, reforma impositiva, aumento de las tasas de interés, tipo de cambio alto, eliminación de barreras arancelarias, privatización de servicios, basar la estrategia de acumulación a través de la iniciativa privada, desregular el mercado de trabajo, etc. Los planes de reforma del Estado del menemismo fueron la puesta en práctica de ese tipo de medidas.

Si bien muchas de esas reformas no eran novedosas (y muchas de ellas ya habían sido intentadas en otros momentos), lo cierto es que ahora se correspondían con un clima de ideas políticas que logró arraigar en el sentido común de la sociedad: el Estado había fracasado, casi por definición era ineficiente, costoso y corrupto, se sostenía desde todos los ámbitos. Consecuentemente, el Estado debía funcionar en una mínima expresión y de manera descentralizada. Junto con esto, crecía la fantasía de que el mercado y la sociedad civil, sin las interferencias estatales de antaño, podrían funcionar en beneficio del conjunto: uno, creando trabajo y satisfaciendo el consumo con aquellas empresas y producciones que pudieran competir; la otra controlando y eligiendo libremente las opciones. La idea del nuevo modelo pareció sintetizarse en lo que todos llamaban el "uno a uno", esto es la equivalencia entre 1\$ = 1USD. Esa convertibilidad se instaló como garantía -por cierto sin fondos- de que la Argentina se estaba integrando al primer mundo.

Ni siquiera la Alianza, una coalición que reunía a radicales, peronistas críticos del menemismo, socialistas y otras diversas expresiones políticas que se presentaban como de centro izquierda y que ganó las elecciones presidenciales en 1999, se atrevió a cuestionar la convertibilidad, el amplio margen de acción con el que operaba el mercado o el vínculo "carnal" que se tenía con los organismos de financiamiento internacional. Su programa criticaba fundamentalmente el grado de corrupción, frivolidad y arbitrariedad con el que se había gobernado durante los diez años previos (entre 1989 y 1999) y proponía una especie de "humanización" del capitalismo: era un discurso que intentaba apelar al espíritu cívico, construir un estilo moderado de gobierno y poner en marcha algunas políticas sociales que permitieran acortar la brecha entre pobres y ricos. Fernando De la Rúa, candidato de la Alianza llegó a la presidencia con ese discurso.

Fue un fracaso estrepitoso: no sólo por el modo en que el presidente De la Rúa debió renunciar en Diciembre de 2001, sino porque en los dos años que duró su gobierno nada de lo propuesto pudo siquiera comenzar a realizarse. Por el contrario, la corrupción se hizo presente en más de un episodio de gobierno, la discrecionalidad en los gastos se mantuvo, las políticas sociales quedaron postergadas y se tomaron más compromisos financieros internacionales. El sustento político del gobierno se fue perdiendo día a día. El final de su gobierno y de un *modo de ser* del Estado pareció tocar el límite en el mismo momento.

Todo estalló en el 2001: alcohol al fuego

Las elecciones legislativas de Octubre de 2001 fueron un dato más que contundente para revelar el estado de ánimo de la ciudadanía para con el gobierno, y en términos generales, para con la dirigencia política de todos los partidos: el partido justicialista obtuvo cerca del 40% de los votos, la Alianza -es decir, el oficialismo- apenas la mitad, otro 20% se repartía entre pequeñas agrupaciones; pero la gran sorpresa fue el "voto bronca", tal el modo en que los analistas llamaron al 20% de votos blancos e impugnados. En algunos distritos ese voto bronca llegaba al 40% de los votos emitidos; en la ciudad de Buenos Aires el voto bronca duplicó el porcentaje obtenido por la Alianza. Y el otro dato preocupante fue el alto grado de ausentismo: 27% del padrón electoral no fue a votar, pese a que en la Argentina el voto es obligatorio. Si bien el dato supera por poco la tendencia al ausentismo, situada entre el 22 y el 24%, que en general se registra en las elecciones, sí superaba por varios puntos al abstencionismo registrado en las elecciones de 1999. El gobierno, que dos años antes había ganado las elecciones con el 50% de los votos, perdía en casi todos los distritos y despilfarraba así todo su capital político.

Y sin embargo el rumbo no fue modificado: los ajustes económicos continuaron, lo cual sólo podía provocar más tensiones, movilizaciones y un clima de inestabilidad cada vez más marcado. El 18 de diciembre, el presidente emitió por cadena nacional un discurso en el que intentaba convocar a toda la dirigencia política para formar un gobierno conjunto y "entre todos" sortear las dificultades de la hora. La respuesta fue el silencio de parte de los convocados y una explosión de movilizaciones sociales. Por cierto que el clima social ya estaba agitado desde varias semanas antes, pero luego de los anuncios económicos de comienzos de diciembre (que incluían recortes varios y la instalación de un "corralito" financiero que limitaba e impedía el retiro de depósitos bancarios), los conflictos aumentaron geométricamente: piquetes, marchas, y saqueos sintetizaban no sólo las necesidades básicas insatisfechas de una importantísima parte de la población sino fundamentalmente el rechazo visceral a las medidas y decisiones adoptadas por el gobierno en materia económica.

El día 19, mientras el "riesgo país" (variable con la que se medía la situación de la económica del país en relación a otros países) trepaba a las nubes y se convertía en el dato que sentenciaba el colapso de la economía, y la movilización social se desparramaba por todo el país, el presidente decretó el Estado de sitio. Eso fue echar alcohol al fuego: la reacción nuevamente fue la opuesta a la esperada, más movilizaciones, más piquetes, más protesta, mayor polarización y la renuncia del Ministro de Economía, blanco de las mayores críticas de la sociedad.

El 20 diciembre en confusos acontecimientos, que han requerido una investigación, juicios y condenas correspondientes, "alguien" ordenó a la policía apostada frente a la Casa de Gobierno que reprimiera a los manifestantes que llegaban hasta la Plaza de Mayo, un espacio que ha sido escenario de las principales manifestaciones de protesta en la historia argentina. El saldo fue una veintena de muertos y cientos de heridos. A las 18:40 el presidente presentó su renuncia.

En los 12 días siguientes, las autoridades legislativas primero designaron al gobernador de una Provincia como presidente quien declaró oficialmente la suspensión de los pagos de la deuda externa y poco después renunció como resultado de los enfrentamientos y rupturas entre los principales dirigentes políticos nacionales. Finalmente, el 2 de enero de 2002 la Asamblea Legislativa nombró a Eduardo Duhalde presidente de la Nación.

¿Qué quedó después de diciembre de 2001?

La conmoción de la sociedad argentina frente a lo acontecido y el nivel de incertidumbre e inestabilidad que se vivía por doquier durante los primeros meses de 2002 evitaban cualquier juicio acerca de por dónde vendría la salida. En medio de esa crisis, el único actor que parecía sostenerse era el Estado:

pese a los embates neoliberales de los años anteriores, a la crisis de representación que lo atravesaba y la devastación económica que lo recorría, se mostraba como el único actor con chances de conducir la difícil etapa que tocaba transitar. En los hechos fue su presencia y su intervención la que facilitó una transición hacia cierta normalización política, social y económica.

En primer lugar, fue el Estado a través de sus instituciones el que aseguró la continuidad democrática: la agitada sucesión presidencial de fines de diciembre de 2001 se hizo siguiendo lo establecido por la Constitución, paso por paso y agotando cada una de las instancias antes de pasar a la siguiente. El Congreso Nacional -como instancia de la representación política- a pesar de haber sido duramente castigado en las elecciones de octubre e impugnado violentamente en los sucesos de fines de 2001 continuó funcionando y realizando las tareas que le cabían. Incluso en las sangrientas y difíciles jornadas de diciembre de 2001 y enero de 2002, hubo una apuesta generalizada a que la crisis debía manejarse vía las instituciones existentes. Por mucho menos en el pasado ha habido golpes militares en la Argentina. Esta vez, ningún sector, ni el político, ni el militar, ni el empresario, buscó el falso atajo de la ruptura. Y tampoco la consigna "que se vayan todos" consiguió paralizar o vaciar al Estado. Sí, desde ya, ponerlo en crisis.

Fue también en el Estado en donde comenzaron a procesarse las tensiones políticas, en primer lugar las del propio peronismo, actor clave del proceso que se iniciaba. En principio, las sucesiones presidenciales que se dieron en los diez días finales de 2001 fueron reflejo de las disputas entre los principales caudillos peronistas. En ese momento, los distintos líderes del partido justicialista -algunos eran gobernadores de Provincia, otros eran senadores- disputaron el control de la sucesión presidencial. A partir de la asunción de Eduardo Duhalde -senador peronista de la Provincia de Buenos Aires, electo por la Asamblea Legislativa-, la conformación del gabinete y las mesas de negociación que se fueron abriendo fueron las llaves con las que el flamante presidente intentó ordenar al peronismo, apelar a las fuerzas de la oposición y crear consensos mínimos para gobernar.

Otra crisis, desatada en junio de 2002 a partir de otra violenta represión con la cual se intentó disuadir una manifestación de piqueteros, desestabilizó al gobierno pero no llegó a provocar su renuncia. De todos modos, obligó a acordar que el adelantamiento de las elecciones presidenciales.

En tercer lugar, el Estado fue el principal actor de contención y negociación social. El grado extremo de desbarajuste de la economía se traducía en elevadísimos niveles de desocupación, indigencia, pobreza y exclusión. La puesta en marcha de planes de ayuda social, programas de creación de empleo, distribución de alimentos, etc., fueron algunos de los modos a través de los cuales el Estado intentó dar respuesta a la crisis social. Por cierto hubo mu-

chos errores y aspectos cuestionables en la puesta en marcha de estos planes; pero, en última instancia fue el modo en que compulsivamente la sociedad obligó al Estado a comprometer su acción frente al problema social.

Por otro lado, si una de las consecuencias de diciembre de 2001 fue el surgimiento de movimientos y organizaciones sociales que se reivindicaban como apolíticas y en cierto modo antiestadistas -al defender su independencia y autonomía- poco a poco esas mismas organizaciones comenzaron a mirar cada vez más al Estado y a interpelarlo, sea para conseguir alimentos, ayuda social, subsidios, o simplemente para obtener un reconocimiento como legítima representante de la sociedad civil. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, en la cual el movimiento de asambleas barriales cobró mucha fuerza y llegó a fundar una organización "interbarrial", uno de los principales puntos de discusión era cómo se negociaba con el estado municipal y a través de él con el Estado Nacional el control y la asignación de los planes de trabajo y la distribución de bolsas de comida. Un segundo eje de discusión se refería a cuál debía ser la relación entre esas asambleas de vecinos y las organizaciones partidarias: si por definición, éstas últimas no debían tener presencia ni ejercer presión sobre las primeras, la realidad mostró hasta qué punto esto era prácticamente imposible.

Cabe aquí recordar una conclusión de Sydney Tarrow: "el Estado se convertía a la vez en blanco de las reivindicaciones y en un foro en el que resolver disputas" (Tarrow, 1997: 143). Esto es, no solo era interpelado para pedirle el cumplimiento de funciones para las cuales estaba pobremente organizado, sino que además era el espacio en el que se dirimían las principales luchas por el poder.

¿Nuevo gobierno, Nuevo Estado?

Una vez pasado el ojo de la tormenta popular de las postrimerías del 2001, y las movilizaciones posteriores que obligaron al adelantamiento electoral, en mayo de 2003 asumió el nuevo gobierno, con Néstor Kirchner como presidente de la nación. Lo hizo con ciertas limitaciones institucionales importantes, como el hecho de haber obtenido sólo el 22% de los votos en la primera vuelta y apoyarse en un parlamento desprestigiado y fragmentado. Por lo demás, la situación era extraña: el peronismo se había presentado a través de tres listas distintas pero la suma de los votos de sus tres candidatos representaban casi los dos tercios del total, 16 de las 23 provincias quedaran en manos del partido justicialista (peronismo), la oposición estaba totalmente dispersa en pequeños partidos y débiles alianzas. En conjunto, el sistema político revelaba una fragilidad enorme.

Ahora bien, ¿es posible ver en el gobierno que asumió en 2003 y en las políticas que se comenzaron a impulsar un cambio respecto a lo anterior?, ¿se

transformó el Estado? ¿es posible vislumbrar un horizonte distinto al predominante en los noventa en lo que hace a la definición del modelo de Estado?

Por cierto que la mirada que propondremos es provisoria y especulativa: aún estamos en medio de algunos de los coletazos de 2001 y las consecuencias de ciertos procesos sólo podrían con varios años de por medio. No obstante, aún a riesgo de tener que rectificar este texto, presentaremos una serie de reflexiones sobre aspectos que, a nuestro juicio, permiten intuir un cambio más o menos profundo y más o menos decisivo en lo que hace al rol del Estado y a lo que la sociedad espera y reclama de él.

Hay ciertos atributos del Estado que parecen estar siendo recuperados, revalorizados y consolidados. Por un lado, el Estado ha recuperado credibilidad para dialogar y negociar con los actores sociales, ha mostrado que puede gestionar empresas públicas con criterios de transparencia y eficiencia, y junto con esto ha recuperado un margen de autonomía respecto de las peleas corporativas locales como así también de las presiones internacionales, ha recobrado legitimidad para hacerse cargo de ciertos temas y ha definido que debe actuar en determinadas áreas de vacancia. Fundamentaremos estas conclusiones en algunos ejemplos.

¿Un Estado con credibilidad, transparencia y eficiencia?

En los noventa, más de un observador auguraba que la matriz Estado-céntrica se estaba agotando en la Argentina y que las organizaciones de la sociedad civil (ONGs, organizaciones del tercer sector, etc.) serían las encargadas de gestionar las políticas públicas. Complementariamente, se denunciaba la ineficiencia de la gestión estatal y se proclamaba que la organización de los ciudadanos, sin mediación partidaria alguna, era la alternativa. En ese esquema, el Estado parecía no tener mucho para hacer.

Sin embargo, tal como hemos argumentado en el apartado anterior, lo poco que quedaba del "Estadocentrismo" y, por cierto, la solidez que mostró nuestra democracia, alcanzaron para comenzar a procesar la crisis que se había desatado.

El gobierno de Kirchner volvió a posicionar al Estado como legítimo interlocutor de las demandas y reclamos de la sociedad y como el principal responsable de gestionar las políticas públicas. Se reconoce y promueve la acción de las organizaciones de la sociedad civil, pero sin excluir el rol que le cabe al Estado mismo. Desde la sociedad, se interpela al Estado en busca de respuestas y soluciones. El diálogo parece estar recompuesto.

Para este reposicionamiento ha sido necesario que se modificara la imagen del Estado y su modo de gestionar en relación a la transparencia y la eficiencia. Esta combinación es interesante: en parte las acusaciones del neoliberalismo

mo eran que un Estado "grande", como el de Bienestar, generaba necesariamente focos de corrupción y una gestión ineficiente. En este sentido, la discusión sobre el tamaño del Estado -tema al que nos referiremos después- se asociaba a cuestiones de ética y resultados. En el caso del nuevo gobierno, podría sostenerse que esa asociación no se planteó de manera directa: la transparencia y la eficiencia no han tenido que ver con el tamaño del Estado. Consideremos dos ejemplos de lo actuado en relación con las empresas privatizadas.

Los servicios de correo postal fueron privatizados en julio de 1997, bajo la presidencia de Carlos Menem, en medio de críticas, resistencias y, como en casi todos los casos de las privatizadas, denuncias de corrupción. El contrato establecía una concesión por 30 años al consorcio Correo Argentino SA (CASA), integrado por Sociedad Macri (Sideco Americana e Itron) con un 73,5% de las acciones, un socio minoritario que era el Banco Galicia con el 12,5% y un tercer socio llamado programa de "propiedad participada" para el personal que pasaba a contar con el otro 14%. Prestos a encontrar réditos en el nuevo negocio, los empresarios iniciaron la reorganización de la empresa: despido de personal, cancelación de servicios, aumento de las tarifas, etc. Pero las cuentas no resultaron como se esperaba y a poco de andar, la empresa se negó a pagar los cánones acordados aduciendo que, dado que las ganancias no eran las previstas, el Estado era el responsable. La deuda en el correo continuó creciendo al igual que la negociación con el Estado para que se la cancele.

Los gobiernos posteriores no se atrevieron a confrontar con el grupo Macri, uno de los principales grupos económicos de la Argentina, a pesar que los organismos de control como la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura habían presentado informes en los que denunciaban la escasa transparencia de la situación. Como explicaba el periódico *Página12*, en una edición de Junio de 2003,

"El caso de Correo Argentino muestra a un grupo privado que toma un negocio de manos del Estado, pero no parece dispuesto a correr con los correspondientes riesgos comerciales. Si la explotación no da los rendimientos esperados, probablemente calculados en base a proyecciones mal fundadas, el concesionario se aparta de los compromisos asumidos y presiona para obtener que se modifiquen las condiciones pactadas. Esta táctica le funcionó a Macri mientras se mantuvo Carlos Menem en el gobierno".

El presidente Kirchner mostró la decisión de rescindir el contrato de concesión justamente porque la empresa no pagó el canon acordado y además pretendió que estaba cumpliendo el plan de inversiones al pagar las indemnizaciones a los 6000 empleados que separó de la empresa cuando se hizo cargo de ella. El 19 de noviembre de 2003 finalmente la concesión fue rescindida.

En principio, fue el Estado el que se hizo cargo de continuar administrando el correo: lo sorprendente fue entonces que durante el 2004 la empresa

consiguió un superávit operativo de \$70 millones, y en 2005 llegó a los \$60 millones. Las piezas despachadas aumentaron en un 30%, (seguramente fruto de la reactivación general) y los sueldos de los empleados fueron mejorados. Invirtiendo el prejuicio tradicional, el correo administrado por las manos privadas dio pérdida mientras que en manos del Estado, dio ganancia.

En estos años se ha discutido bastante si el Estado debe quedarse con la gestión de este servicio o llamar a una nueva licitación. Pero el punto es que más allá de lo que finalmente ocurra, el Estado pudo actuar en primer lugar como "custodio" del patrimonio nacional y decidir que si tal o cual empresa no cumplía lo acordado su concesión debía ser rescindida; en segundo lugar, ha mostrado que puede ser gestor de servicios y hacerlo con transparencia y eficiencia; en tercer lugar ha demostrado que las empresas del Estado pueden dar ganancias.

El segundo ejemplo es similar y es lo ocurrido con la ahora ex empresa Aguas Argentinas, donde también en los primeros meses del año 2006, el Estado se hizo cargo de su gestión. El 21 de marzo de 2006, luego de una larga e infructuosa negociación (que incluía la discusión de un aumento de tarifas, inversiones, etc.) entre el Poder Ejecutivo y el grupo francés Suez -concesionario- el contrato fue finalmente rescindido de común acuerdo entre las partes. Inmediatamente, el Estado creó una empresa para hacerse cargo del servicio hasta tanto se decida cuál será el destino de la ex privatizada.

Otros casos podrían citarse, algunos están en plena negociación, otros ya han encontrado otras definiciones: el ferrocarril General San Martín, Yacimientos Carboníferos Fiscales de Río Turbio, el espacio radioeléctrico, Aeropuertos Argentina 2000 En este último, el Estado ha recuperado mayor presencia dentro del grupo accionista y ciertos derechos para apoyar o vetar decisiones de la empresa.

Tamaño del Estado e intervención

Los ejemplos presentados renuevan la discusión sobre el tamaño óptimo que debe tener un Estado. En los noventa era de sentido común sostener que el Estado debía ser "chico" para administrar mejor, con menos recursos, para dejar mayor margen a la iniciativa privada y la sociedad civil, para aliviar los excesivos controles y obstáculos que se suponía generaba un Estado tan grande como el heredado. En función de esos presupuestos, el Estado "se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatizaciones), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización)" (Oszlak, 2003:541). Ahora bien, más allá de cuánto se haya "achicado", en comparación

con otros momentos, lo cierto es que en este proceso el Estado dejó de estar allí donde, casi por definición debería haber seguido estando.

En primer lugar dejó de trabajar para evitar o paliar las diferencias entre los sectores más ricos y los más pobres; junto con esto se retiró de todo aquello que lo relacionaba con las políticas del Estado de Bienestar, dejando, consecuentemente, a extensos sectores de la población librados a la suerte del "mercado". Un ejemplo claro es lo ocurrido en el área de la salud. Durante años el sistema de salud de la Argentina se organizó a través de "obras sociales", la mayoría a cargo de sindicatos o del estado mismo: los trabajadores realizaban un aporte a la obra social que les correspondía según su ámbito de trabajo y accedían de esa manera -en condiciones muy distintas según cada caso- a distintos servicios de atención y medicamentos. Con muchísimas dificultades e ineficiencia, las obras sociales no obstante permitían asegurar una cobertura para, al menos todos aquellos que tuvieran un trabajo. En los '90, compulsivamente se desarticuló ese sistema de salud: las obras sociales se debilitaron frente a la medicina a cargo de empresarios. Ya no fue obligatorio brindar un servicio médico a los trabajadores, sino que se permitía que "libremente" lo eligieran entre las ofertas del mercado. La libertad terminó beneficiando a los que más recursos tenían, dado que sólo ellos pudieron contratar los mejores servicios médicos; los sectores más postergados sólo pudieron acceder a los servicios más básicos porque eran los únicos que podían pagar. Por otro lado, el progresivo recorte presupuestario y la transferencia a las Provincias de instituciones hospitalarias que antes eran de la Nación afectaron también la calidad del servicio que ofrecía el hospital público.

Por otro lado, la descentralización, que afectó no sólo a la salud sino también a la educación y otros servicios públicos, se hizo sin convertir al Estado en un vaso comunicante efectivo entre cada una de las partes descentralizadas: sólo conservó la función del "Estado-cajero", es decir, continuó conservando la llave para distribuir recursos. Esto favoreció el crecimiento de la discrecionalidad en esa asignación y la absoluta dependencia de quienes deben ejecutar presupuestos de los avatares de la recaudación nacional.

Desde el 2003 en adelante pareciera que el eje de la discusión ya no es el tamaño del Estado (medido en cantidad de empleados, empresas a cargo o incluso gasto) sino la calidad de la gestión y la responsabilidad estatal frente a determinadas cuestiones.

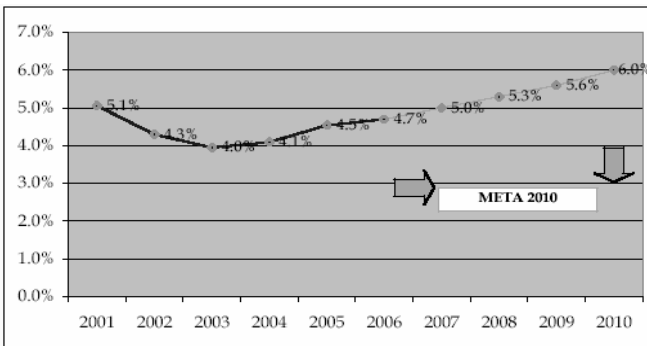
El aumento progresivo que se ha registrado en el costo internacional de los combustibles, desde el 2003 en adelante, de haberse trasladado al precio del transporte público hubiera significado un golpe sumamente duro a los pasajeros. En las grandes ciudades de la Argentina, como Buenos Aires o Rosario, el transporte público es el medio principal de transporte para los ciudadanos. En este caso, el gobierno acordó subsidios y rebajas en el costo del combustible que compran los transportes para poder asegurar así que los precios de los pasajes no su-

ban. Sin duda se trata de un tema delicado y tal vez aún sin resolución: hay fuertes presiones gremiales y empresariales, demandas de los usuarios un proceso inflacionario que sigue postergando una solución definitiva, y constantes aumentos del precio del combustible. Pero al menos ha quedado claro que el Estado ha reconocido este problema e intentado encontrar una resolución.

Otra área en la cual el Estado ha mostrando clara intención de intervenir, más allá de los costos y tamaños que se pongan en juego, es la educación y la política científica. Por un lado, ha habido un aumento del presupuesto y esto ha sido acompañado con la sanción de una ley de financiamiento educativo que compromete porcentajes fijos del presupuesto nacional para sostener la educación pública. Según la Ley 26.075 sancionada en 2005, el presupuesto público destinado a la educación no puede ser nunca inferior al 6% del Producto Bruto Interno. El siguiente cuadro muestra la evolución del gasto y la proyección de cómo podría incrementarse a partir de la vigencia de la Ley mencionada.

Cuadro 3

Evolución del gasto en educación, consolidado como porcentaje del PIB, 2001-2010



Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción y el INDEC. Citado en Rivas, Axel (2007).

Por otro lado, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, organismo estatal que financia la mayor parte de los proyectos de investigación, ha incrementado también su presupuesto y su planta de investigadores y becarios.

Cuadro 4
Indicadores de CONICET

	2000	2002	2004	2006
Investigadores CONICET (n°)	3.715	3.873	4.019	4.759
Becarios CONICET(n°)	1982	2.024	3.023	4.716
Presupuesto Anual (Millones de pesos)	188	187	264	366

Fuente: Indicadores Científico- Tecnológicos de Universidades Nacionales. 1998-2006. Ministerio de Educación. Secretaría de Políticas Universitarias.

Parece verdad de Perogrullo el reconocer que un Estado que no invierta en desarrollo científico y tecnológico y en términos generales en educación, no podrá participar activamente del mundo globalizado.

En contraste con la poca importancia que durante los noventa se le dio a la educación técnica, el gobierno también ha iniciado un plan de estímulo y mejoramiento de las carreras de ingeniería. Para esto ha realizado diversos estudios para detectar las áreas de vacancia, es decir, conocer cuáles son las profesiones y oficios que determinadas industrias nacionales necesitan para poder reorientar los intereses de los estudiantes en ese sentido.

Por último, en relación también con los temas de educación, inició una serie de debates entre docentes, estudiantes, investigadores, y otros actores para formular y sancionar una nueva Ley de Educación, N°26.206 en diciembre de 2006.

La autonomía del Estado

Los países más poderosos tienen un sin fin de herramientas (más allá de las armas) a través de las cuales subordinar a los países más débiles o vulnerables: el financiamiento económico a través de los organismos internacionales es una de esas herramientas. En general, cuando se presta dinero a un país se lo hace bajo la condición de que se cumplan determinados proyectos o se sigan determinadas recomendaciones. Y dado que en general son deudas imposibles de pagar, cada nueva financiación de los intereses se hace a cambio de más y más duros compromisos. Y esto, desde ya, acota cada vez más los márgenes de autonomía de los Estados para decidir sobre su porvenir. El endeudamiento genera no sólo dependencia económica sino también política y cultural.

La Argentina no es excepción en América Latina y desde hace décadas mantiene deudas con los organismos internacionales. En 2001, el estallido generalizado provocó el *default* del país y el inicio de una ronda de negociaciones con todos los acreedores. La posición del gobierno fue firme: acordó con bonistas el modo de cancelar las deudas, sea a través de quitas en los montos a

pagar, o el otorgamiento de bonos. Por otro lado, en enero de 2007, la Argentina canceló su deuda con el Fondo Monetario Internacional. Ambas cuestiones financieras han dado un amplio margen de autonomía para que el Estado pueda tomar decisiones en relación con su presupuesto, sus inversiones, su política fiscal, etc., en la medida que las tutelas internacionales han disminuido su incidencia.

Junto con esto, el Estado argentino ha ido asumiendo un activo rol en lo que tiene que ver con la construcción (y reconstrucción) de acuerdos, proyectos e instituciones entre los países latinoamericanos. Con todas sus dificultades, el MERCOSUR sigue siendo la gran apuesta de Sudamérica, a la cual se espera se sumen de manera formal nuevos e importantes socios como Venezuela. En 2005, en una Cumbre realizada en la ciudad de Mar del Plata, en Argentina, este bloque logró evitar que triunfara la posición de Estados Unidos, la cual proponía que toda América Latina suscribiera el ALCA.

En el escenario nacional también el Estado ha comenzado a posicionarse con mayor autonomía con respecto a las presiones corporativas empresariales. El caso paradigmático es la política llevada en la negociación con el agro y en particular con los ganaderos.

Los grandes productores rurales han sido quienes más se beneficiaron con la devaluación: dado que sus ganancias provienen en gran parte de las exportaciones, el cambio los ha favorecido notablemente; venden en dólares (o euros) y pagan los costos locales en pesos. Consecuentemente esto ha ido provocando aumentos en el precio interno de la carne, uno de los alimentos principales de la Argentina.

En 2006, las protestas de la sociedad por los fuertes aumentos del precio de la carne no alcanzaron a conmover a los ganaderos y el Estado debió intervenir. Se pusieron cupos a la exportación para obligar de esa manera a colocar la producción en el mercado interno y se abrieron mesas de negociación por los precios. Tampoco este tema está cerrado, y de hecho en los meses de Junio, Julio y Agosto de 2008 hubo huelgas y movilizaciones de los productores rurales. Pero también en este caso, el Estado ha tomado distancia y se ha enfrentado a una de las más poderosas corporaciones del país (la de los ganaderos) en pos de defender el consumo interno.

La legitimidad del Estado

Otro aspecto que vale la pena resaltar se refiere a la legitimidad que ha recuperado el Estado para tomar como propios ciertos temas que, tradicionalmente, habían sido típicos de la sociedad civil. La política implementada en lo referido a los derechos humanos puede ser un ejemplo.

Desde los años '80, y luego de la recomposición democrática, la cuestión de los derechos humanos movilizó a toda la sociedad civil y a una multiplicidad fin de organizaciones sociales, políticas y culturales. Durante los primeros años de la democracia, el Estado tuvo actitudes contradictorias al respecto. En primer término, promovió un juicio a los militares que durante la dictadura de 1976 ejercieron la represión; pero poco después, y en medio de diversas presiones castrenses, impulsó otras acciones que contradecían aquellos reclamos de justicia como las leyes de punto final, obediencia debida y, finalmente, indultos a los militares. Pudo haber habido razones políticas que expliquen y justifiquen estas medidas, pero lo cierto es que ese conjunto de leyes significaron que el Estado daba la espalda a un tema por demás sensible y central de la sociedad argentina.

En dos sentidos, uno simbólico y otro más concreto, es posible notar un cambio en relación con la cuestión de los derechos humanos. En 2006, el presidente ordenó que se descolgaran del Colegio Militar los cuadros con los retratos de los militares que participaron de la dictadura. Por cierto que no es más que un gesto que no calma el dolor ni acalla el reclamo de justicia, pero marca un cambio de actitud de parte del Estado en relación con el tema en cuestión.

Por otro lado, desde 2003 el Estado colaboró para crear un clima de opinión favorable que permita revisar la situación de las llamadas Leyes del Perdón y los indultos. En cuanto a las primeras, finalmente en junio de 2007, la Corte Suprema las declaró inconstitucionales, y habilitó de esta manera la posibilidad de condenar a muchos militares que actuaron durante los años setenta; se trata de casos analizados durante el juicio a las Juntas Militares en los ochenta y que luego habían sido "perdonados" gracias a aquellas leyes. Los indultos a los máximos responsables del terrorismo de estado también han sido finalmente revocados; de esa manera se han reabierto las causas y los procesos judiciales correspondientes.

Reflexiones finales: ¿hay un nuevo modelo de Estado?

Las iniciativas y acciones promovidas por el Estado se han dado en un contexto de opinión que ha cambiado respecto de lo que se pensaba hace una década. En este juego entre las acciones y las representaciones es posible notar cómo la sociedad argentina ha dejado de cuestionar al Estado para pasar a darle, en algún sentido, una nueva oportunidad.

Este cambio de la percepción acerca del rol que el Estado debe cumplir para con la sociedad comenzó a cambiar con la llegada del gobierno de la Alianza en 1999: en ese momento, tímidamente se ponía en cuestión la efectividad y eficacia del mercado para resolver todos los problemas de la sociedad, aunque se seguía atando cualquier tipo de estabilidad al famoso "1 a 1", mencionado

más arriba. Fue sólo después del 2001 -crisis de por medio- cuando el Estado logró comenzar a recomponer su centralidad en el imaginario colectivo.

Con todo lo engañoso que tienen las encuestas, vale aquí citar un estudio realizado en 2003 por la consultora Ipsos-Mora y Araujo, sobre el tema de las empresas privatizadas. Las conclusiones sugerían que la mayor parte de los encuestados (cerca de dos tercios) si bien creía que las empresas de servicios debían continuar en manos privadas, reclamaban al Estado más control. En ese sentido, se hablaba de un "nuevo estatismo", vinculado claramente al control y la regulación. Lejos quedaba la suposición que, por ser privada, la empresa prestaría un buen servicio y el cliente, en definitiva, podría elegir: La necesidad de que una instancia controlara en nombre de todos los ciudadanos el funcionamiento de esa empresa se traducía en una demanda al Estado. (La encuesta había sido encargada por el periódico La Nación, en febrero de 2003).

Al mismo tiempo, en la medida en que el Estado ha recuperado credibilidad, legitimidad y autonomía, también ha logrado convertirse en árbitro de las negociaciones entre sindicatos y empresas. Ambas partes buscan e interpelan al Estado para dialogar y acordar. La reactivación a partir de 2003 de una instancia como el Consejo del Salario, Empleo y Productividad ha intentado recrear ese espacio de negociación conjunta.

Llegados a este punto, la pregunta que nos hacemos es: esas políticas y actos de gobiernos junto con las nuevas representaciones que la sociedad ha ido elaborando sobre la función del Estado, ¿son suficientes para pensar que estamos frente a un nuevo modelo de Estado?, ¿se trata de un conjunto de acciones que sientan las bases de algo nuevo o son sólo respuestas coyunturales, favorecidas por un ciclo económico y un clima de opinión favorables?

En realidad la primera pregunta es un tanto engañosa porque supone que existe "un" modelo de Estado en relación con el cual los Estados realmente existentes se parecen más o menos a él. Tal como sostiene Oszlak "la experiencia argentina muestra la inviabilidad práctica del modelo que se pretendió instituir a partir de los lineamientos del Consenso de Washington y prueba que no existen modelos directamente transferibles a partir de las experiencias de reforma y modernización exitosas, como las que se han registrado parcialmente en Nueva Zelandia, Inglaterra o Estados Unidos" (Oszlak, 2003: 541).

En este sentido, lo nuevo que puede verse en los cambios que presenta actualmente el Estado es que no define a priori un modelo e intenta mantener un margen de flexibilidad para considerar en cada caso concreto cuál es la política más conveniente. En el ejemplo de la recesión de contratos a las privatizadas, por ejemplo, no se trató de una voluntad estatizante sino de ejercer una especie de poder de fideicomiso, de potestad. Se discutirá después si el Estado debe-puede-necesita gestionar empresas públicas, pero en definitiva esta de-

cisión no tuvo que ver con una definición a priori sobre el carácter de las empresas sino con el análisis de lo que más le convenía a la sociedad.

Esa flexibilidad le ha permitido al Estado diseñar un radio de acción nuevo, móvil, dinámico, para intervenir activamente en algunos temas y delegar otros. Y, tal como dijimos antes, sin mezclar la discusión de sus funciones y responsabilidades con las cuestiones del tamaño del Estado. Para retomar la explicación de Oszlak, tal vez lo que podríamos decir sobre este nuevo Estado es que trata de estar presente y de definirse por lo que hace, antes que por esquemas o conceptos previos. Quedará probablemente para los teóricos construir cuál es el nuevo modelo.

La segunda pregunta probablemente sea imposible de contestar en este momento: no podemos saber cuándo el momento actual deja de ser una coyuntura y se convierte en algo más permanente. En algún sentido el gobierno está haciendo equilibrio entre dos polos de atracción: el que sostiene que todo debe estar regulado por el mercado, aún a costa de perder de vista la cosa pública y el bien común y desvirtuar la función originaria de un Estado que es la de preservar el todo de la sociedad y evitar la fragmentación que implica la hegemonía del Estado. Del otro lado, el que sostiene que todo debe depender del Estado, aún a costa de atrofiar las estructuras institucionales, hacer de la burocracia un actor con intereses propios y ahogar las iniciativas individuales y empresariales. A su vez, esa tensión se profundiza porque en la Argentina ambas alternativas llevadas a su extremo han dejado consecuencias negativas: el Estado que llegó a los años '70 estaba desbordado; y el Estado luego de los '90 quedó deformado.

¿Cómo hacer equilibrio?, ¿de ese equilibrio saldrá un nuevo modelo? Por lo pronto, lo que puede intuirse con cierto apoyo en la realidad es que el conjunto de políticas aplicadas por el gobierno se muestra como algo distinto a lo que se hacía hace diez años y también como distinto a lo que se hacía hace cincuenta: la profundidad de su impacto, de su capacidad de transformación y arraigo aún está por verse. Nunca mejor la cita del poeta: "se hace camino al andar"¹.

1 Con posterioridad a la redacción del artículo, el gobierno nacional ha nacionalizado Aerolíneas Argentinas, ha propuesto una modificación sustantiva del sistema jubilatorio y el mundo capitalista está viviendo una crisis económica de dimensiones incalculables. Sin embargo, en mi modesto parecer, los comentarios que arriba he redactado mantienen su fuerza e, incluso, podrían ser todavía más vigentes.

Referencias bibliográficas

- CARRERAS, I. (2003) **La insurrección espontánea**. Argentina. Diciembre 2001. PIMSA. Buenos Aires.
- CAVAROZZI, M. y ABAL MEDINA, J.M. (eds.) (2002) **El asedio a la política. Los partidos políticos en América Latina en la era neoliberal**. GEDISA. Buenos Aires.
- BASUALDO, E. (2006) **Estudios de Historia económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad**. Siglo XXI. FLACSO. Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, L. (1998) "La Reforma del Estado de los años '90. Lógica y mecanismos de control" en **Desarrollo Económico** Vol. 38, N° 150 (julio-septiembre 1998). Buenos Aires.
- BERROTARÁN, P.; BONINI, C. y VILLANUEVA, E. (2004) **Consecuencias sociopolíticas del derrumbe del Estado de Bienestar en la Argentina**. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal.
- DE LA MATA, G. (2002) "Perspectiva y contexto en la significación de las nuevas protestas. De los «estallidos» provinciales a la generalización de las protestas en Argentina", en **Nueva Sociedad** n° 182, noviembre-diciembre.
- GERCHUNOFF, P. y LUCAS, Y. (2007) **El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas**. EMECE. Buenos Aires.
- GODIO, J. (2002) **Argentina: en la crisis está la solución**. Editorial Biblos. Buenos Aires.
- KOHAN, A. (2002) **¡A las calles!**. Colihue. Buenos Aires.
- MERKLEN, D. (2005) **Pobres ciudadanos**, Gorla. Buenos Aires.
- MUNK, G. (2002) "Una revisión sobre los estudios sobre la democracia" en **Desarrollo Económico**. Vol. 41, N°164 (enero-marzo), Buenos Aires.
- MUSTAPIC, A.M. (2005) "Inestabilidad sin colapso", en **Desarrollo Económico**. Vol. 45, N°178 (julio-septiembre 2005). Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (2003). "El mito del Estado mínimo" en **Desarrollo Económico**, Vol. 42, N°168 (enero-marzo 2003). Buenos Aires.
- RIVAS, A. (2007) "Monitero de la Ley de Financiamiento Educativo en Argentina". Presentación en **Seminario "Rendición de Cuentas: una oportunidad a la educación de calidad"-IDEA/PREAL**. Programa de Educación_CIPPEC. México.
- ROMERO, L.A. (2001) **Breve historia contemporánea de la Argentina**. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- SOJO, C. (2004) "La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas" en **Revista Mexicana de Sociología**, año 66, número especial. México.
- TORRE, J.C. (2002) **Nueva Historia Argentina Tomo 8. Los años peronistas (1943-1955)**. Sudamericana. Buenos Aires.
- TORRE, J.C. (2003) "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria" en **Desarrollo Económico**. Vol. 42, N° 168 (enero-marzo 2003) Buenos Aires.