

## «EL ESTADO EN CUESTIÓN. IDEAS Y POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA 1958–2015»

de **Horacio Cao, Maximiliano Rey  
y Arturo Claudio Laguado Duca (2015).**

Buenos Aires: Prometeo.

por **José Ignacio Vigil**

Universidad Nacional del Litoral

### UN LIBRO NECESARIO

Es casi innegable que buena parte de América Latina vivió en los 2000s un resurgimiento del debate académico y político sobre el rol del Estado en los procesos de desarrollo, sobre todo en los países cuyos gobiernos lograron plasmar políticas de inspiración más «progresista». Sin embargo, ese revival del rol del Estado no siempre vino acompañado de una adecuada discusión sobre el estado de situación del Estado (esto es, de su estructura burocrática) para llevar adelante esas políticas intervencionistas. En buena medida, analizar las desventuras de las ideas y de las políticas que forjaron la estructura institucional actual y generaron el Estado de la argentina reciente es el objetivo del libro, con una buena sistematización y descripción de los procesos de reforma de los últimos 50 años, y que los autores —como ellos mismos indican (Página/12, 22–12–2015 Suplemento Cash)— han hecho su objeto de estudio personal por años.

En el repaso de su contenido, el libro tiene una estructura de cuatro grandes etapas de descripción del Estado, más o menos

conocidas, en las que entrecruzan las ideas, políticas y características de las reformas más generales del Estado Nacional argentino. La primera etapa, del denominado desarrollismo, describe —de manera suficiente para los fines del libro— el intento por resituar la discusión del desarrollo y del rol del Estado de los 50s/60s, donde aparecen elementos sobre la «consolidación» de la división internacional del trabajo, sobre ciertos conceptos de la época sobre el desarrollo y el subdesarrollo en occidente, sobre la consolidación de las organizaciones internacionales de ayuda a los países «subdesarrollados» (o de la manera en que los desarrollados piensan que deben ayudar a los subdesarrollados), y donde aparece en la descripción del caso argentino un indudable impulso de las ideas germinadas en los países centrales de postguerra (EEUU) y que comparadas con la etapa anterior al desarrollismo de argentina (la etapa de consolidación del Estado nacional desde 1880) aparecían como mucho más regulacionistas y redistributivas. Un elemento importante es la

descripción acerca del rol que tuvo la CEPAL en este período en la construcción del discurso y las políticas para la región latinoamericana y del debate con el pensamiento de *izquierda*, incómoda por su parte con esa idea modernizadora «externa» que —según sus exponentes— no hacía más que replicar esquemas de dominación y perpetuar la «dependencia» (el gran obstáculo del desarrollo latinoamericano). Hay un buen rescate de literatura vinculada a la conformación de la administración pública «latinoamericana», y de referencias que discuten tempranamente la necesidad de cualificación de las burocracias (ej. Katz, 1968).

Luego el libro avanza hacia la descripción de la primera oleada ideológica y política neoliberal argentina, o del «*Estado como problema*» (según una vieja expresión de Peter Evans, 1992) o *mercado-céntrica* (en términos de los propios autores), donde se describe brevemente cómo fue permeando el pensamiento más liberal para revertir el legado estado-centrista latinoamericano, incluyendo un incipiente ingreso de la vertiente más *gerencial empresarial neoconservadora* de lo que fue forjándose como el paradigma del *New Public Management* (NPM). Y si bien —como aclaran los autores— el NPM como «paradigma» de pensamiento sobre la administración pública no estuvo tan presente en las reformas burocráticas concretas vernáculas, sí conjugaron bien sus principios de reforma con el despliegue de las *políticas neoliberales*. Por ejemplo, según la descripción de los autores, ocurrió una pérdida de planificación «desde» y «por» el Estado que fueron dando paso a una incipiente generación de *consultores* (externos) que giraron alrededor del Estado en la construcción de la prospectiva del desarrollo nacional. Coincide también la etapa con el fuerte rol que —como se describe— ya iniciaban los organismos como el BM y el FMI en el proceso de reformas *estructurales* en

Argentina: en términos de asistencia técnica, propaganda sobre los beneficios del ajuste, presiones constantes para adopción de las recomendaciones, generación de redes de influencia desde el mundo académico y las consultorías para difundir las perspectivas de ajuste, y sobre todo en la concesión de créditos para el ajuste. Incluso hay un interesante recorrido de los trabajos de estos organismos de financiamiento con mayor influencia para América Latina durante los 80s (ver Págs. 91ss) y se hace un breve repaso de los puntos del primer ajuste: desestructuración del ISIS, apertura externa, privatización, ajuste, endeudamiento (para cubrir déficit fiscal), sumado a un fuerte terrorismo estatal. La sección finaliza con las descripciones de los gobiernos de Alfonsín y el primer Menem.

La segunda mitad de los 90s tuvo un giro ideológico «socio-céntrico» que daría pie a los autores a describir una tercera etapa de *ideas y políticas* en la administración pública Argentina, hasta el 2001, marcada por las ideas de un sumiso intento de retorno hacia el Estado en una vertiente institucionalista «soft», con influencias de la tercera vía europea, en donde emergieron conceptos e ideas sobre *gobernanza, capacidades estatales, redes, participación ciudadana*, etc. y que los autores entrelazan con los intentos del Banco Mundial por reposicionar el papel del Estado en sus financiados (ej. Banco-Mundial, 1997), indicando los autores que hubo un giro positivo hacia el rol del Estado por parte del BM —aunque, aprovechamos para mencionarlo, existen otras lecturas divergentes y más críticas sobre este documento del BM (ver Fernández, Vigil, & Güemes, 2006)—. Poco espacio queda en esta sección para la descripción y análisis de las *reformas* en la administración pública vinculadas a estas ideas.

En verdad, si se coincide —como indican los autores— que este giro ideológico «socio-

céntrico» implicaba una *nueva generación de reformas sobre el Estado*, ésta poco se aplicó en Argentina, por lo que en la sección se discuten ideas, se describen las políticas y se mencionan los *breves amagues* que solo en ocasiones se convirtieron en pasos concretos hacia la reforma del Estado inspirada en ideas como la post-burocratización, post-ajuste estructural, la modernización, y sobre todo, hacia dos ideas que se repitieron hasta el cansancio en la literatura de la administración pública: la *eficiencia* y la *eficacia*. Se destaca el plan de *Modernización del Estado* de 2001 que creó una secretaria con ese nombre, que focalizaría en la *gestión por resultados*, la *participación ciudadana*, la *evaluación de desempeño*, la *profesionalización de la administración*, el *e-government*, etc., palabras nuevas que, sin embargo, insistimos, con poco espacio en la reforma concreta y sistemática, salvo situaciones aisladas. Lamentablemente en la bibliografía del libro faltan muchas de las citas usadas en esta tercera parte que servirían al lector.

Finalmente, los autores describen el giro «Estado-céntrico» de los 2000s que coincide con un ideario «estatista» que campeó buena parte de América latina de la época en la proyección de un *nuevo desarrollismo latinoamericano*. Se describen algunas de las supuestas ideas que atravesaron el debate, muchas de las cuales reeditaban el debate de años anteriores sobre la idea de la *autonomía estatal*. En particular para el caso argentino se describe cómo desde 2003 el gobierno intentó la construcción de una *base hegemónica popular* con eje en el Estado (centro de poder) como articulador de demandas, protector de la economía reindustrializada, disciplinador de las elites dominantes, y amortiguador de las «agresiones» de la globalización. Sumado esto a los elementos componentes (ideológicos, cultu-

rales, etc.) del aspecto *nacional-popular* del proyecto que caracterizó este período. Como opinión, muy humildemente, y como ocurre en otros capítulos, a veces no queda claro en el libro cómo ciertas ideas fueron permeando las políticas y de allí se disparan las reformas estatales. Por ejemplo, en esta etapa se mencionan aspectos vinculados a las ideas de Laclau, que bien podríamos decir inspiró la oleada populista, pero no queda claro cómo llega Laclau a impregnar las políticas argentinas. Hay luego un buen repertorio descriptivo de las políticas principales del período. En lo que refiere a los aspectos de la *reforma del Estado*, poco se describe porque poco se ha logrado concretar, salvo algunos aspectos vinculados a completar avances en la *gestión por resultados* y a algún que otro fortalecimiento del ingreso meritocrático y la carrera administrativa en algunas dependencias estatales. Sí resulta novedosa la descripción de aspectos que atravesaron o caracterizaron la política y los programas de la época: ej. la idea del «homo militantes» o las descripciones del giro más pragmático de la *gestión pública* o *contingencia*, *integralidad*, etc. aunque son menos aspectos vinculados con la estructura de la administración pública. Quizá un elemento que falta es la discusión más a fondo de la *coordinación gubernamental* interescalar o vertical, en el marco de la *recentralización* de programas que hubo en esta última etapa de debate de ideas y políticas en la administración pública. Quizá, tema de próximas publicaciones.

Con todo, es sin dudas un libro imprescindible, muy útil para cualquier alumno, docente y/o investigador sobre la reforma del estado, las políticas públicas y la *gestión estatal*, y que debería estar en todas las bibliotecas de Administración Pública de la Argentina. Como diría quizás Lima Quintana, hay libros que son así, «*tan necesarios...*»

## BIBLIOGRAFÍA

**Banco-Mundial. (1997).** El Estado en un mundo de transformación, *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: World Bank.

**Evans, P. (1992).** «State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change» in S. Haggard & R. R. Kaufman (eds), *The Politics Of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.

**Fernández, V.R., Vigil, J.I., & Güemes, C. (2006).** «¿Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana», *Desenvolvimento em Questão*, 4(8), 35–73.

**Katz, S.M. (1968).** *Guía para modernizar la administración para el desarrollo nacional*. Washington, D. C.: Unión Panamericana. Organización de los Estados Americanos.

**Página/12. (22–12–2015).** Diferentes hegemonías, *Suplemento Cash*. Buenos Aires.

---

### PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Vigil, J.I. (2016). «Reseña bibliográfica: *El Estado en Cuestión. Ideas y Política en la Administración Pública Argentina 1958–2015*, de Horacio Cao, Maximiliano Rey y Arturo Claudio Laguado Duca», *DAAPGE*, año 16, N° 26 (ene–jun), 2016, pp. 261–264. Santa Fe, Argentina: UNL.

---