

Del Estado Postneoliberal al Estado neoliberal híbrido pragmático en Argentina en perspectiva histórica: Definiciones y herramientas para analizar el Estado en América Latina*

Fecha de recepción: 18-04-2019

Fecha de aceptación: 20-05-2019

Facundo SOLANAS**

Pedro Enrique PEREZ***

Introducción¹

Las últimas décadas han afectado profundamente el aparato estatal, sus instituciones, capacidades y funciones. Diversos calificativos agregados al Estado buscando caracterizarlo han dado cuenta de esos cambios, entre algunos de ellos: neoliberal (Restrepo, 1987), eficiente (Costa Filho, Kliksberg, Martín, 1988), chico, mínimo (Oszlak, 2003) o gendarme, ultramínimo (Nozick, 1974), seductor (Debray, 1995), modesto (Croizier, 1996) moderno, ágil (O'Donnell, 1993), poroso (Salama, Valier, 1992) fuerte (Birnbaum, 1988), refundado (De Sousa Santos, 2010), progresista, post-neoliberal (Borón, 2003; Dávalos, 2014; Sader, 2008; Sader y Gentili, 2003), post-keynesiano, interventor, reformado, activo, entre otros.

Sin ser exhaustivo ni excluyente, este trabajo apunta a contribuir teóricamente con el debate acerca del Estado en América Latina en sus recientes reconfiguraciones, insertas en una perspectiva histórica. A partir de diversos trabajos de investigación realizados sobre diversas políticas públicas en el caso argentino y teniendo en cuenta una cantidad importante de referencias bibliográficas sobre el

* El presente trabajo recoge buena parte de los elementos de análisis esbozados en nuestra ponencia titulada “El Estado en América Latina: Definiciones, calificativos y herramientas de análisis”, presentada en las II Jornadas de Sociología de la UNMdP: “La sociología ante las transformaciones de la sociedad argentina”, Mar del Plata, 28 y 29 de marzo de 2019.

** UNMdP- UBA/CONICET-IIGGfsolanas@yahoo.com

*** UNMdP. peperez@mdp.edu.ar

¹ Los autores agradecen a las/os evaluadoras/es sus críticas y comentarios.

tema, nos proponemos caracterizar al Estado en las últimas décadas, teniendo presente los cambios suscitados en sus modos de intervención. Coincidiendo con determinada literatura crítica sobre la separación producida entre la sociología del Estado y el análisis de políticas públicas (Skowronek, 2009; King, Le Galès, 2011), sostenemos que la articulación de estos dos campos es fructífera, no sólo para comprender las diferentes dimensiones del cuestionamiento del Estado sino también, y especialmente, los cambios del Estado contemporáneo (Hassenteufel, 2007).

Partimos de la siguiente hipótesis: si el Estado constituía la principal fábrica de políticas públicas, especialmente durante la etapa de los Estados de bienestar o nacional-populares, con las transformaciones que se producen en las últimas décadas es posible caracterizar o definir al Estado de acuerdo a su grado de participación e intervención según el tipo de política pública de que se trate y la forma que adquiere el cambio (o continuidad) en cada una de ellas.

Teniendo presente herramientas teóricas provenientes de la sociología de la acción pública, así como del neoinstitucionalismo, proponemos su utilización a fin de definir los tipos de Estado por los que ha ido evolucionando (o involucionando) su aparato en América Latina y en Argentina en particular. Nos centramos en el caso argentino no por su representatividad sino, como veremos en el cuarto apartado, dada la radicalidad de los cambios por los que atravesó el Estado. Si bien, su caso particular, no permite generalizarse a todos los demás Estados latinoamericanos, existen diversas reminiscencias y sintonías con muchos de ellos.

De esta manera, el trabajo se divide en seis partes: en la primera introducimos la temática, presentamos nuestras herramientas de análisis y planteamos los interrogantes centrales. A ella le siguen las cinco partes restantes, que pueden leerse en términos de etapas cronológicas no exhaustivas del desarrollo del Estado. Comenzamos por retrotraernos al debate entre los clásicos de la sociología y cómo el Estado en América Latina adopta las formas y estructuras de Europa. En segundo lugar, abordaremos el surgimiento y desarrollo de lo que algunos autores han denominado los Estados “nacional-populares” (García Delgado, 1989), para distinguirlos de los Estados benefactores a la europea, y que se configuran en la región sobre todo después de la crisis del ‘30 y, especialmente, durante los años ‘40. En tercer lugar, tomamos en cuenta el proceso de transición que se inaugura con la decadencia de estos Estados fuertemente intervencionistas a comienzos de los años ‘70, y el surgimiento del paradigma del Estado neoliberal, que en el caso argentino adopta características extremas a partir de los años ‘90. En cuarto lugar, buscamos definir las nuevas reconfiguraciones que caracterizan al Estado que comienza a dar respuestas a la profunda crisis económica, política y social por las que atravesaron estas sociedades, producto de la retirada del Estado de determinadas áreas sensibles y que hemos denominado “postneoliberal”. Por último, buscamos caracterizar las recientes transformaciones y rasgos que representan los Estados en el período signado por lo que se ha denominado un “giro a la derecha” en la mayor parte de los países de la región, que optamos por denominar “Estado neoliberal híbrido-pragmático”, para concluir con unas reflexiones.

I. Nuestras herramientas de análisis

¿Cómo caracterizar al Estado? ¿Cuál Estado? ¿Puede hablarse de un Estado, varios Estados, el mismo Estado que cambia y se transforma? Estas y otras muchas preguntas sirven de disparadores para introducir algunas de nuestras herramientas de análisis.

Una parte importante del debate más clásico acerca de la idea de Estado, sobre el que no entraremos

en estas líneas, ha implicado fuertes enfrentamientos epistemológicos y tendencias generalmente irreconciliables como el antagonismo entre libertades versus controles. Es decir, desde aquellos defensores de las máximas libertades individuales contra los posibles abusos de poder, cuyos clásicos exponentes suelen ser Immanuel Kant, Guillermo de Humboldt, John Stuart Mill, versus aquellos que temían las consecuencias de la falta de control y el caos, como Thomas Hobbes.

Como en toda relación dialéctica estamos obligados a convivir con este antagonismo: garantizar la libertad que permita evitar los posibles abusos de Estado y contar con un Estado que nos preserve de los abusos de libertad. Como diría Popper (1997, p. 50), “debemos convencernos de que este problema nunca puede resolverse por completo... debemos estar satisfechos con soluciones parciales y compromisos; y nuestro amor por la libertad no debe cegarnos hasta el punto de ignorar los problemas de abuso de la misma”. Para Popper (1997, p. 56), “cada Estado lleva consigo una tendencia al paternalismo, incluso varias tendencias de este tipo; estos son incluso preponderantes”, de lo que se trata es que es que el Estado sea lo menos paternalista posible.

Algunos autores, analizando los Estados europeos los dividían entre los fuertes y los débiles (Birnbau, 1988). Distinción que obedecía a dos criterios: el de autonomía del Estado y al de su estructura interna, mientras que el Estado fuerte es autónomo y cohesivo al mismo tiempo, el Estado débil se caracteriza por su falta de autonomía y su fragmentación interna. Por ejemplo, preguntándose si sigue siendo aún el caso, afirma Birnbau (2018, p. 14): el Estado fuerte “a la francesa presupone que se encuentra cerrado a los intrusos del mundo de los negocios, que se respeta un espacio dirigente autónomo e independiente, capaz de imponer su visión a los actores de la sociedad civil, o bien puede intervenir como un árbitro, mediador, una tercera parte, a fin de manejar los conflictos, limitarlos, garantizar la paz civil”. Refiriéndose a los Estados en América Latina, O'Donnell (1993, p. 68) señalaba que “un Estado fuerte, independientemente del tamaño de sus burocracias, es aquel que establece eficazmente [la] ... legalidad, y que no es percibido por la mayoría de la población simplemente como un terreno para la consecución de intereses particulares”. Otros autores, señalan que su performance depende de su estructura institucional y de la confianza política y social que existe en el seno de la sociedad (Kriesi, 2007, p. 291). El autor muestra el rol primordial de la confianza política. El rendimiento del Estado depende antes que nada de las condiciones sociales, culturales y económicas de la sociedad. El Estado que se beneficia de la confianza de su población es más probable que se imponga al interior de su sociedad que al que no le tienen confianza, independientemente de su fuerza institucional (Kriesi, 2007, p. 295).

Kriesi (2007, p. 298) constata que el tipo de racionalización burocrática centrado sobre la profesión resulta más apto para hacer al Estado más rendidor que el que está centrado sobre la organización del propio Estado. La apertura hacia la sociedad es un factor que contribuye hacia el rendimiento del Estado, mientras que la administración pública cerrada, que va de la mano de una racionalización centrada sobre la organización, hace al Estado menos rendidor. La concentración de poder en manos del poder ejecutivo aumenta el rendimiento del Estado, mientras que al compartirlo con otros órganos, lo hace menos rendidor. Concluye este autor que el Estado altamente rendidor es el que concentra el poder de decisión en la cumbre del Estado, pero que descentraliza la implementación de políticas públicas y que tiene una administración que no se encierra en sí misma, sino que se encuentra abierta a la sociedad.

Si en la literatura occidental y latinoamericana del siglo XX encontramos un gran *corpus* bibliográfico referido al Estado y los cambios acaecidos en su estructura, su funcionamiento, sus dimensiones, en general la mayor parte de las caracterizaciones o definiciones tienen que ver en primer lugar con el

llamado Estado liberal oligárquico que termina bastante abruptamente luego de la crisis de 1930. En segundo lugar, con el Estado benefactor en sus distintas acepciones, caracterizados por un papel de intervención más activo buscando moderar los ciclos económicos del capitalismo, como se plantea en la teoría keynesiana. En tercer lugar, con la crisis del patrón de acumulación del “Estado keynesiano”, comienza a gestarse el Estado neoliberal que en América Latina se agudiza en los años ’90. Ahora bien, luego de la crisis del Estado neoliberal existen pocas teorizaciones acerca de cómo definir el “Estado postneoliberal”, incluso como dar cuenta de los cambios que sobrevienen luego del llamado “giro a la derecha” en la región. Creemos que sobre estas cuestiones es preciso realizar una reflexión teórica que ayude a pensar en instrumentos con capacidad de coadyuvar a definir estos cambios, quizás menos abruptos que en el pasado, pero no por ello dejan de cobrar significancia, especialmente, para sus sociedades y principales actores afectados.

Ahora bien, si las distinciones entre las primeras transiciones de un Estado a otro, se encuentran sobradamente analizadas, ¿Cómo caracterizar al Estado postneoliberal y su subsecuente redefinición? ¿Podemos definir al Estado por el tipo de políticas públicas que impulsa, acompaña, abandona o discontinúa?

Siguiendo algunas pistas de investigación abordadas previamente en otros trabajos y tomando en cuenta dos tipologías de dos autores intentaremos responder estos interrogantes.

En primer lugar, el pasaje de un tipo de Estado a otro se puede realizar de distintos modos y formas, puede ser más o menos abrupto, más o menos radical, etcétera. Con las políticas públicas sucede lo mismo. Partiendo de la base de los tipos de cambios por los que pueden atravesar las políticas públicas y el tipo de política pública de que se trate, podemos contar con herramientas teóricas a fin de caracterizar la forma que adquiere el Estado.

Peter Hall (1993) identifica

“para este propósito tres órdenes de cambio, dependiendo de si se relaciona con el uso de instrumentos, la elección de instrumentos o los objetivos de las políticas. Los cambios de primer orden corresponden a ajustes en el uso de instrumentos de política pública. Los cambios de segundo orden implican la elección de diferentes tipos de instrumentos, sin cambiar el objetivo asociado con ellos. Por último, los cambios de tercer orden corresponden a cambios tanto de los objetivos como de los instrumentos. El tercer orden de cambio, el cambio paradigmático, es el cambio más radical” (Palier y Surel, 2010, p. 33-4).

Al mismo tiempo, existen varias tipologías para clasificar distintas políticas públicas, como la clásica y más popularizada de Lowi. Jacques Lagroye (2002) clasifica las políticas públicas en tres tipos: las estructurantes, emblemáticas y distributivas.

Las políticas estructurantes son “producidas por redes de actores cerrados y restringidos, que en su mayoría son seleccionados de acuerdo con las posiciones institucionales de sus miembros” (Lagroye, 2002, p. 544). Ejemplos de estas políticas pueden ser las presupuestarias, la reforma del Estado, entre otras.

Las emblemáticas son producidas por sistemas de acción más abiertos, más fluctuantes y menos dominados por agentes institucionales del Estado. Su objetivo y efectos es reforzar las identidades territoriales o partidarias y reactivar el sentimiento de pertenencia (Lagroye, 2002). Un claro ejemplo sería la política de derechos humanos en Argentina en las últimas décadas.

Y, por último, las políticas distributivas buscan satisfacer las necesidades en base a la distribución o la accesibilidad de bienes o recursos públicos. Caracterizada por la apertura de redes de elaboración o implementación de un gran número de actores vinculados a representaciones diferentes de los

problemas con intereses divergentes, interviniendo con continuidad. Un ejemplo podría ser en Argentina la “asignación universal por hijo” (AUH).

Ahora bien, qué tipo de cambio y de políticas implicó el pasaje del Estado neoliberal al postneoliberal y luego, de este último al que se encuentra definiéndose y que, por la orientación de buena parte de sus políticas, hemos optado por denominar “neoliberal híbrido pragmático”. Tomando en cuenta el caso argentino y la tipología de Lagroye (2002), para el primer caso existe una clara ruptura en buena parte de las políticas emblemáticas y distributivas, mientras que presenta una importante continuidad en la mayor parte de las políticas estructurantes, mientras que para el segundo caso, como veremos, los cambios son diferentes. Para ilustrar esto, en las últimas tres secciones procederemos del siguiente modo: luego de presentar y analizar algunas de las características centrales de cada etapa evolutiva del Estado, tomamos a modo de ejemplo diferentes políticas públicas para analizar cómo evolucionó en los últimos períodos. De este modo optamos por la política Energética (estructurante), la política de Educación Superior (emblemática con algún componente estructurante), la política Previsional (estructurante y distributiva), la política de Derechos Humanos (emblemática), la política de Lucha Contra la pobreza (distributiva) y la política de Igualdad de Género (emblemática con componentes distributivos). La elección de estos ejemplos no es arbitraria. Optamos por estos casos en primer lugar, dado que teniendo en cuenta la tipología de Lagroye (2002), nos interesaba tomar al menos un caso “puro” de cada tipo de política, así como considerar casos “mixtos” combinados de distintas formas. En segundo lugar, por la actividad académica que cada uno de nosotros viene desarrollando en distintos ámbitos, complementariamente contamos con especificidades cognitivas sobre estos temas, por lo que cada una de éstas políticas no nos son ajenas. En tercer lugar, nuestro propósito no es analizar detalladamente qué ocurrió con cada una de estas políticas en las últimas tres etapas –lo cual, por lo menos, podría dar lugar a un artículo por cada una-, sino ilustrar los cambios fundamentales que tienen lugar en cada una de ellas y que permiten caracterizar al Estado capitalista de distinta manera.

II. El Estado Liberal Oligárquico

La generación del 80, inspirada en Europa, buscó recrear una sociedad y un Estado semejantes en Argentina, pero como asevera un refrán popular: ¡Las copias nunca son buenas (ni exclusivas)! Como sostiene Badie en su obra “El Estado importado” (2017, [1992], p. 15), “la exportación de modelos políticos no es necesariamente una práctica consciente, tampoco proviene de un complot o menos de una ‘manipulación de occidente’ ... desde hace al menos dos siglos, pensamientos, instituciones y prácticas políticas, códigos de derecho y formulas económicas parten de las costas de Europa o América del Norte en dirección al Sur y al Este”. En este trabajo, el autor demuestra cómo esa dominación política de occidente sobre los países del Sur y del Este, es acompañada de una dominación cultural aún más fuerte, donde los procesos de descolonización lejos de propulsar modelos propios acordes a las tradiciones y necesidades organizativas de sus propias sociedades han acentuado más ese fenómeno.

Como menciona en su clásico artículo Oszlak (1978 [2007]: 5) siguiendo a otros autores, en esta etapa se consolida la adquisición por parte del Estado de los atributos de “estatalidad”. Estos son: “su capacidad de: (1) externalizar su poder; (2) institucionalizar su autoridad; (3) diferenciar su control, (4) internalizar una identidad colectiva. La primera cualidad se vincula con el reconocimiento de una unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales, cuya integridad es garantizada por otras unidades similares ya existentes. La segunda implica la imposición de una

estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción. La tercera es la emergencia de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con reconocida capacidad para extraer, establemente, recursos de su contexto, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus múltiples actividades. La cuarta cualidad consiste en la capacidad de emitir desde el Estado los símbolos que refuercen los sentimientos de pertenencia y solidaridad social que señalaba como componentes ideales de la nacionalidad y aseguren, por lo tanto, el control ideológico de la dominación”.

La construcción y estructuración del Estado argentino arranca a comienzos del siglo XIX, buscando la centralización del poder y la administración que requerirían además de la creación de un ejército nacional, un sistema judicial e instituciones financieras como las derivadas en principio la federalización de la Ciudad de Buenos Aires con su puerto y aduana y, posteriormente, la creación del Banco de la Nación fundado en 1891. Es recién hacia fines de ese siglo que va tomando forma ese Estado.

La formación del mercado interno apuntaba básicamente al esquema agro-exportador, dominado por la “oligarquía”, es decir, unas pocas familias tradicionales poseedoras de los medios de producción y con control sobre el aparato estatal. Por lo tanto, el Estado constituía la prolongación del poder tradicional, donde la alternancia política se daba al interior de esta elite. Eso fue así, hasta que sumamente confiados de su perpetuación en el poder y en busca de una mayor legitimidad política (Botana, 1986) se inicia una reforma que daría lugar a la Ley Sáenz Peña en 1912. De esta manera, en términos de derechos, este tipo de Estado implicó el pasaje de los derechos cívicos a la conquista de los derechos políticos (para los hombres), con la llegada al poder de Hipólito Yrigoyen en 1916, gracias a esta reforma.

III. El Estado benefactor o Estado nacional-popular

La literatura académica sobre los Estados benefactores o de bienestar europeos suelen evocar distintos antecedentes del factor redistributivo que, más tarde, después de la crisis de 1930 y, sobre todo, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, caracterizaría a este supra-actor económico. Entre ellos, suelen evocarse las estigmatizantes leyes de pobres, “*poors laws*” en Gran Bretaña en los Siglos XVI y XVII, como el esfuerzo del Estado por modificar las condiciones de mercado y protegerlos de las dramáticas condiciones económicas y sociales que afectaban a sus habitantes. Sin embargo, es en el Siglo XIX en Alemania donde se reconoce el antecedente más cercano, cuando Bismark impulsa los seguros sociales obligatorios dirigidos a los asalariados, aplicables casi automáticamente en caso de accidentes de trabajo, enfermedad y vejez.

La consolidación del capitalismo implicó la progresiva desaparición de la responsabilidad protectora que el antiguo señor feudal tenía sobre sus campesinos y vasallos y venía acompañada de la noción de “responsabilidad individual”, es decir, quienes no eran propietarios de los medios de producción debían vender su fuerza de trabajo y procurarse por sí mismos sus condiciones de subsistencia.

Dado el carácter cíclico de la economía capitalista, de crecimiento y depresión, en los periodos de “vacas flacas”, el trabajador se encontraba desamparado frente al mercado que no le ofrecía oportunidades laborales y, por ende, tenía que arreglárselas como podía. Pasaba a constituir ese “ejército de reserva” que evocaba Karl Marx, sirviéndole al capitalista para disciplinar los posibles reclamos laborales de la clase trabajadora.

La revolución industrial va generando las condiciones sociales para que esa clase asalariada comience

a organizarse y a nuclearse reclamando más derechos y mejores condiciones de higiene y de trabajo. La diseminación de las ideas socialistas por el mundo, sumadas luego a la revolución rusa y el fortalecimiento del movimiento obrero, crearían las condiciones sociales que permiten explicar las transformaciones cognitivas e institucionales que sobrevendrían posteriormente. El “miedo rojo” contribuiría a legitimar buena parte de las políticas redistributivas progresivas, cambios institucionales y el accionar activo por parte del Estado sobre el mercado.

La crisis del 30 marca un quiebre profundo en esos ciclos económicos. Ya no era posible dejar librado al mercado su propia regulación. La teoría keynesiana viene a plantear justamente la posibilidad de moderar los ciclos de crecimiento y depresión, haciendo participar activamente al Estado con políticas anticíclicas. De esta manera, a partir de distintos instrumentos de la política fiscal y monetaria, el Estado regularía esos ciclos sosteniendo el pleno empleo.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de las economías de los países involucrados se encontraba prácticamente arrasadas, habiendo consagrado sus principales ahorros y esfuerzos en sostener el conflicto bélico durante años. Se precisaba la intervención de un importante actor capaz de relanzar la economía, desde una racionalidad diferente a la de los actores privados, que pudiese hacer frente a las numerosas e inmediatas demandas sociales. La amplitud de políticas desplegadas por el Estado, sus novedosas formas de intervención, el volumen de recursos involucrados, las diferentes formas de participación e interacción con la sociedad y otros actores, si bien no transformaron su naturaleza capitalista –aunque en muchos casos se apropia de buena parte de los medios de producción–, altera y resignifica buena parte de las relaciones sociales.

A diferencia del Estado Liberal, este nuevo Estado no limita sus intervenciones al volumen de recursos económicos con los que cuenta o a las responsabilidades históricamente atribuidas. Su expansión sólo reconoce las fronteras territoriales. En sintonía con el auge de las nuevas “constituciones sociales”, se desarrolla un amplio y ambicioso programa de protección social que, en general incluye el establecimiento de salarios mínimos, derechos a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la educación, etc. Es decir, que este actor económico también funciona como actor social y como actor político: por un lado, busca garantizar la igualdad de oportunidades para todos sus habitantes, tratando de nivelar y compensar las desigualdades sociales desde la “línea de largada”, a partir de diversas transferencias directas o indirectas, ya sea a través de la educación, de políticas sociales y diversos instrumentos de políticas estatales. Ya no se trata de la responsabilidad individual, el Estado está para proteger al desposeído. Por otro lado, todos estos instrumentos le permiten al gobierno legitimarse frente a un electorado cada vez más amplio y demandante.

A diferencia de los actores económicos tradicionales, este Estado va a desarrollar una nueva racionalidad económica. El Estado no busca rentabilizar su ganancia en el corto plazo como los actores privados, no puede quebrar como una empresa, cuenta con recursos propios y de lo contrario puede solicitarlos. Su prioridad es relanzar la economía, para lo cual se encuentra en condiciones de subsidiarla, puede endeudarse casi sin límites. Su objetivo es la redistribución, que apoyada teóricamente en Keynes, en síntesis parte del supuesto de que la redistribución de esos recursos genera un aumento del consumo, dado que aquellos sectores con demandas insatisfechas, no ahorran y vuelcan al consumo esos recursos y de esta manera se provoca el círculo virtuoso de crecimiento.

Las empresas estatales también se configuran con la misma racionalidad, es decir constituyendo distintas ramificaciones de este supra-actor estatal y respondiendo a esa misma lógica. La mayor parte de sus tarifas no cubren los costos de funcionamiento y mantenimiento, pero contribuyen a la

redistribución económica.

Durante los años en los que el Estado desplegó esta batería de herramientas o “matriz Estado-céntrica” (Cavarozzi, 1991), el mercado interno tendió a crecer y expandirse, controlado por este Estado. Pese a que atravesó diversas situación de “cuellos de botella” o “*stop and go*”, como consecuencia de su estructura productiva desequilibrada (Diamand, 1972), en Argentina el mercado interno se expandió casi continuamente.

Desde lecturas críticas de esta forma del Estado capitalista, éste es visto como la necesidad de salvaguardar las relaciones de dominación. Desde autores marxistas como Poulantzas, O'Connor u Offe, el Estado benefactor aparece como un instrumento al servicio del capital para preservar esas diferencias de clases, expresando (de manera condensada) en su conformación y dinámica esas relaciones de clase. Esto se observa en una tensión, acumulación y legitimación en los desarrollos que tienen lugar buscando asegurar la reproducción social necesaria para satisfacer las demandas del capital. A medida que las limitaciones al proceso de acumulación se incrementan, también lo hacen las contradicciones y la clase dominante transfiere al Estado la necesidad de resolver sus crisis que, de lo contrario, podrían ser impredecibles.

Buena parte de las políticas o empresas públicas que, aún en los tiempos actuales nos parecen “normales” o “evidentes” que sean estatales, fueron creadas durante este período: por ejemplo, la mayor parte de los servicios públicos, la estructuración del sistema de salud, la expansión del sistema educativo.

La mayor cantidad de políticas, programas y funciones que adquiere el Estado es acompañada generalmente de un crecimiento directamente proporcional de su burocracia.

La gran novedad de este tipo de Estado no son sólo la creación de gran cantidad de políticas y programas redistributivos, sino su instauración a partir de garantizar nuevos derechos a su población, a través de leyes de carácter universal. En términos de Marshall, este Estado implica, además de la conquista de los derechos políticos para las mujeres, la conquista de los derechos sociales.

Dentro de esta etapa, en distintos países de América Latina y en Argentina en particular, donde se da una fuerte alternancia de regímenes cívico-militares, es posible subdividir la caracterización de este Estado que aparece sobre todo asociada a los años del gobierno de Juan D. Perón en diferentes etapas. Por razones de espacio no lo haremos, pero en principio en buena parte de la literatura sobre el tema se subdivide en: la etapa peronista, la desarrollista y la de los llamados Estados burocráticos-autoritarios (O'Donnell, 1982).

IV. El Estado neoliberal

En el mundo, distintos indicadores van dando cuenta del agotamiento del llamado Estado de bienestar, pero sobre todo son los shocks petroleros de los años 70, los que van a contribuir fuertemente con el cambio de paradigma. Para ello, son diversas las explicaciones que tienden a deslegitimar la intervención del Estado, en general desde posturas fundamentalistas. Los ataques y cuestionamientos al supra-actor estatal, así como la relevancia que evidencian, se multiplican de la mano del fracaso de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín en 1989, que marcan la “desaparición” de la “amenaza” socialista y el triunfo del capitalismo como único modelo posible de acumulación. La clase trabajadora es la gran perdedora, lo cual repercutiría mundialmente, adoptando características específicas en cada lugar.

Desde el punto de vista político, según el informe de la Comisión trilateral encabezada por Crozier, Huntington y Watanuki (1975), la sociedad se volvió más sobre demandante, más allá de los recursos

con que cuenta y eso produce crisis de gobernabilidad por el exceso de demandas a las que el Estado no puede atender. Lo que en otras palabras, sería culpa del Estado benefactor paternalista por haber sostenido los “caprichos” de la sociedad durante tanto tiempo “malacostumbrándola”.

Desde el punto de vista económico, en América Latina y buena parte de los entonces países del “tercer mundo”, a diferencia de los países “desarrollados”, el Estado no sólo no puede gastar más de lo que tiene, sino que debe funcionar cual una empresa privada: debe estar en condiciones de producir ganancias. Su manejo eficiente del gasto público, debe conducir al superávit fiscal capaz de hacer frente a los cuantiosos intereses que devengan los dudosos créditos externos. Desconociendo las propias bases del liberalismo clásico que requiere la existencia de un Estado capaz de regular y evitar la concentración económica, el mercado y no ya el Estado, pasaba a ser el mejor asignador de los recursos. Ello implicará “[l]a vuelta al dominio privado de derechos de propiedad común”, lo que será calificado como “una de las una de las políticas de desposesión más egregias llevadas a cabo en nombre de la ortodoxia neoliberal” (Harvey, 2014, p. 115).

En Argentina, ello se tradujo por el principio consagrado en la frase presidencial tristemente célebre de “achicar el Estado es agrandar la Nación”. De alguna manera, ese desprendimiento implicaba acelerar el camino del Estado grande al “ente anémico”, en palabras de O'Donnell (1993, p. 75), un Estado “incapaz de sustentar la democracia, niveles decentes de igualdad social y el crecimiento económico”. En el caso argentino, la brutal crisis hiperinflacionaria de 1989 (recordemos que llegó a los 3 dígitos mensuales, sobrepasando en algunos meses picos del 300 por ciento), profundizó el carácter delegativo de la democracia (*Ibid.*), otorgándole al nuevo gobierno una suerte de “cheque en blanco”, a partir de las leyes de Reforma del Estado y Emergencia económica, que permitieron llevar a cabo la transformación del Estado más radical del mundo contemporáneo, dado que no se registran antecedentes internacionales de esta naturaleza. Fundamentalmente, las transformaciones estructurales se traducían en cinco ejes: la desregulación económica, la descentralización administrativa, la privatización de empresas públicas, la “racionalización” de la administración pública y la tercerización de servicios. En otras palabras, en primer lugar, el Estado perdía instrumentos de regulación económica, como por ejemplo, la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, que le permitían regular los precios y los productos exportables, entre otros. También se dará un cambio regulatorio a partir de una flexibilización financiera concomitante a una disminución del peso de la banca estatal –nacional y provinciales- como la cooperativa, un aumento y concentración de la banca privada y del mercado de seguros. En segundo lugar, con la descentralización el Estado nacional le transfería a las provincias y municipios, diversas responsabilidades como la educación, la salud, pero sin la debida contraprestación económica, es decir, que eliminaba gastos centrales. En tercer lugar, las privatizaciones implicaban que además de desprenderse de recursos estratégicos y de empresas superavitarias en sus balances –por sobre lo que ello significa en términos de instrumento redistributivo, herramientas de desarrollo y hasta dispositivos contra-inflacionarios-, como Aerolíneas Argentinas, YPF, Gas del Estado, buena parte del complejo generador y distribuidor de energía eléctrica, entre otras, se desprendió del correo, el control del espectro radioeléctrico, ferrocarriles, se concesionaron canales de televisión, el uso de diversas frecuencias de radio, televisión, telefonía celular, entre otras, las rutas “más rentables”, teléfonos y la lista sigue en extensión. Todo ello no sólo a precio “amigo”, sino sin asegurar la universalidad de esos servicios. En cuarto lugar, despedía indiscriminadamente una gran cantidad de trabajadores, que por otra parte, luego contrataría en condiciones más precarias. Y, por último, reducía tareas que realizaba el Estado con su propia planta para contratar empresas prestadoras de

esos servicios.

La fragmentación de las formas de organización de la clase trabajadora explican en parte de qué forma la voracidad depredatoria del Estado y sus instituciones buscó tomarse revancha, de la mano de la macro-corrupción política y económica de su dirigencia.

Estos grandes cambios estructurales, legitimados en buena medida por la urgencia de contener la espiral hiperinflacionaria, dinamitó los tejidos sociales, acompañado por un discurso modernizador, de eficiencia tanto en los servicios públicos como en el manejo del gasto, evitando la corrupción generalizada.

En consecuencia, desde el punto de vista social, el Estado neoliberal implica la desaparición de la igualdad social pretendida por el Estado nacional popular. Es decir, las víctimas desprotegidas, pasan a ser culpables de su propia situación de desamparo. En un contexto de alta fragmentación social y sindical, desde estos gobiernos se emprendieron transformaciones en favor del capital que enterraron buena parte de las históricas conquistas sociales del Estado nacional-popular.

Ahora bien, para ilustrar algunos de los importantes cambios que se produjeron podemos mencionar muy sintéticamente lo que ocurrió durante este periodo con algunas políticas públicas de las mencionadas precedentemente. Si bien no es nuestro propósito entrar en detalle, dado que no contamos con el espacio para ello, remitimos a alguna literatura académica específica sobre el tema.

En primer lugar, la política Energética (estructurante) sufrió importantes transformaciones estructurales. Los ejemplos más importantes (no los únicos) lo constituyen la privatización de YPF y Gas del Estado (Cf. Mansilla, 2007).

En segundo lugar, la política de Educación Superior (emblemática con algún componente estructurante), fue reformada fundamentalmente a partir de la implementación de Ley de Educación Superior (LES) y definida como un servicio, por ende sujeta a acuerdos comerciales internacionales. A la vez, que el deterioro presupuestario y salarial del sector nunca fue reconstituido, y se implantaron dispositivos –incentivos a la investigación- que generaron una fuerte segmentación y deshomologación del sector académico a la par que instalaron otra lógica de gobierno al interior del sistema universitario (Cf. Pérez, Solanas, 2015).

En tercer lugar, la política Previsional (estructurante y distributiva), una parte importante del sistema pasó a manos privadas. Se creó el régimen de “capitalización” acompañado de las AFJP, a la vez que –por presiones de actores sociales y políticos- convivió con el régimen estatal de “reparto”. Esta política inaugurada a partir de la Ley 24.241 (1993) se va asentar sobre un sistema de capitalización de cuentas individuales e implica, entonces, una ruptura de la solidaridad que se impone a partir del predominio de una acepción de la individualización del riesgo. En su dinámica va a significar más una política de fortalecimiento del mercado de capitales, que una política de seguridad social, por cuanto al poco tiempo de puesto en funcionamiento, la mitad de los inscriptos al sistema se encontraban afuera del mismo. Lo que implica que la condición de aportantes se debilitaba, vinculada al desarrollo de un mercado de trabajo donde se hacían crecientes las tendencias de desocupación, precariedad e informalidad (Cf. Pérez, 2003).

En cuarto lugar, la política de Derechos Humanos (emblemática), quizás atravesó su periodo más oscuro desde el regreso a la democracia, dado que como parte de una política de pacificación basada en una “reconciliación” se indultaron a los principales responsables del terrorismo de Estado. Esta medida que se venía a sumar a la justicia retroactiva “limitada” que significaron las leyes de impunidad –punto final y obediencia debida- de la década del ‘80, parecía que venía a constituirse en la terminación de la política de derechos humanos tendiente a proveer justicia, reparación y

establecer la responsabilidad del Estado y la sociedad civil ante las violaciones de los derechos humanos (Cf. Ansolabehere *et al*, 2017).

En quinto lugar, la política de “lucha contra la pobreza” (distributiva) era estatalmente compleja, con algunas políticas donde se observan rasgos de descentralización, focalización y fragmentación de respuestas (Cf. Vinocur, Halperin, 2004; Acuña *et al*, 2002).

Por último, la política de “igualdad de género” (emblemática con componentes distributivos), si bien no fue planteada en esos términos, se creó la Secretaría de la Mujer, importante en términos simbólicos, pero prácticamente sin presupuesto y desde la cual tampoco se observan políticas significativas en relación a los temas de importancia creciente, como la violencia contra las mujeres, y la vulnerabilidad de las mujeres en el mercado de trabajo, en un escenario de creciente feminización del trabajo donde recaían con mayor peso sobre el sector los problemas de flexibilidad e informalidad laboral (Cf. Halperin Wesburd, 2009).

En síntesis general, uno de los comunes denominadores que caracterizan brutalmente al neoliberalismo es que en todos los casos donde el Estado se constituía en el principal protagonista, fue desplazado de ese lugar por el mercado. En las seis políticas de diverso tipo según la tipología de Lagroye (2002), constatamos que ha habido cambios de tercer orden según la tipología de Hall (1993) en las políticas estructurantes y emblemáticas, dado que han cambiado los objetivos de la política, así como sus instrumentos, mientras que en los casos de políticas distributivas o emblemáticas con componentes distributivos constatamos cambios de segundo orden, dado que han cambiado los instrumentos, pero no sus objetivos.

V. El Estado post-neoliberal

En buena parte de la literatura académica que alude a los gobiernos del nuevo milenio, por lo general, se hace referencia a un periodo “post-neoliberal”. El término post-neoliberal tiene una ventaja y una desventaja: primero, es útil porque permite distinguir este periodo del neoliberal, pero al mismo tiempo no termina de definirse en sí mismo porque sigue conteniendo la palabra neoliberal en su propia definición. Es decir, implica un quiebre, pero también una continuidad: el neoliberalismo se encontraba deslegitimado, producto de los groseros errores que llevaron a la hecatombe financiera, económica, política y social en gran parte del subcontinente y, por lo tanto, existía un amplio consenso social para “dar vuelta la página” y legitimar en mayor medida la intervención del Estado, en cuanto “cambiaron el sentido de las políticas públicas hacia políticas más inclusivas y con mayor sensibilidad social, preocupándose por la inversión social y la lucha contra la pobreza” (Dávalos, 2016: 39). Al mismo tiempo, lo nuevo contaba con políticas claramente diferenciadas en determinadas áreas, pero también se caracterizaba por importantes continuidades o cambios matizados en otras, lo que lleva a autores como Dávalos (2016) a formular un análisis centrado en la conformación del Estado en relación con la dinámica de la acumulación capitalista, donde observa que la recuperación del Estado no constituye una fuerte ruptura con el neoliberalismo, en tanto el mismo es parte fundamental de un proceso de “acumulación por desposesión” que sirve de soporte a la financiarización y gestión del riesgo en el capitalismo especulativo en la región.

Al referirse a este periodo que arranca de forma más definida en algunos países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, que se plasma en cambios constitucionales importantes, más diluida en otros como Brasil, Argentina y Uruguay, buena parte de la literatura académica se refiere con estos términos o calificativos: “gobiernos progresistas”, “cambio de época”, “refundación del Estado”,

“período postneoliberal”, “giro a la izquierda”, en función de la recuperación del papel de intervención del Estado en diversos sectores, en particular, en las políticas sociales, las de derechos humanos, educación, ciencia y técnica, entre otras. Así como una fuerte reorientación de la política exterior, con una vocación marcadamente latinoamericanista y favorable a una mayor integración regional, lo que se vio reflejado en un inédito diálogo político internacional y consolidación de posiciones comunes frente a diversos desafíos externos. Esto expresaba lo postneoliberal como parte de una “nueva geopolítica que surgían en disputa con EE.UU. y fuertemente críticos con el modelo neoliberal” (Dávalos, 2014, p. 39), que tuvo una toma de posición concreta en el NO al ALCA de la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata del año 2005.

La pregunta sería: ¿podemos hablar en términos de “Estado post-neoliberal” para referirnos al cambio de referencia o paradigma que implicaron los nuevos gobiernos de tipo progresista que asumieron en la mayor parte de los países latinoamericanos?

Las políticas distributivas evidenciaron un cambio de racionalidad: el Estado debía intervenir para paliar la situación de emergencia que vivía la sociedad, nuevamente, ya no se trataba de la “responsabilidad individual” o del “sálvese quien pueda” (O’Donnell, 1993) del Estado neoliberal. En ese contexto se potencian las políticas sociales y la inclusión previsional, a la vez que el crecimiento económico permite recomponer la mayoría de los alicaídos salarios de la clase trabajadora.

Políticas emblemáticas como los derechos humanos –que retomamos más abajo- pasan a constituir una prioridad de Estado, se reactivan los juicios a los responsables de los delitos de lesa humanidad, se incrementan los presupuestos destinados a atender esas demandas, etcétera.

El contrapunto mayor lo marcan la mayor parte de las políticas estructurantes: la política hacia los recursos naturales, el régimen tributario, la política financiera, entre otras, donde buena parte de estas políticas continuó el período inaugurado con el Estado neoliberal, y excepto algunas medidas que no cambiaron tal tendencia en lo general, la dinámica de estas políticas se profundizó cuando no tuvo acciones contradictorias. Entre estas últimos, el saqueo de los recursos naturales tuvo como casos extremos la minería a cielo abierto y los hidrocarburos, sobre lo cual hay bastante escrito (Svampa, Viale, 2014).

Cruzando la tipología de Lagroye con la de Hall, constatamos que en líneas generales en el caso argentino hay un cambio de tercer orden en buena parte de las políticas distributivas y emblemáticas con respecto al Estado neoliberal, mientras que en las políticas estructurantes evocadas por lo general hay una continuidad. Veamos que ocurrió con los ejemplos tenidos en cuenta anteriormente:

- 1) En primer lugar, la política Energética (estructurante) no sufrió grandes transformaciones estructurales. El mercado continuó apropiándose de las grandes rentas. El gas continuó en manos privadas y, si bien al final del segundo mandato de Cristina Kirchner se estatizó parcialmente YPF a partir de la aprobación de la Ley N° 26.741 denominada de Soberanía Hidrocarburífera (habiéndose previamente prorrogado las principales concesiones como Cerro Dragón), ello vino acompañado de las nuevas concesiones petroleras en materia de extracción no convencional (*fracking*) y de la nueva ley de hidrocarburos de algún modo “a medida de las multinacionales privadas”, lo cual torna relativa la lectura de entender esta medida como una nacionalización del conjunto del sector de los hidrocarburos. En materia energética se conjugaron acciones de diverso alcance e impacto, donde se va a discutir si la misma formaba parte de una estrategia de desarrollo de una matriz energética o constituían un conjunto de respuestas a problemas vinculados a la expansión de la demanda energética

- a la contención de la inflación, entre otros. Estas respuestas abarcaron: la federalización de los recursos naturales (Ley 26.197) que fortaleció los poderes provinciales, el agigantamiento del poder de negociación del sector privado (citado caso Cerro Dragón), la aplicación de retenciones a las exportaciones hidrocarburífera y gasífera, la creación de ENARSA (Ley N° 25.943) que no alcanzó a tener un rol de intervención relevante en el sector, el estímulo a la exploración, explotación e incorporación de nuevas tecnológicas a través de incentivos fiscales (Ley 26154 del año 2006, y el Decreto 2014/08), el subsidios a las tarifas de consumo domiciliario y empresas (Cf. Mansilla, 2007). Sobre estas medidas se discute su lugar en un plan energético integral conducente al desarrollo y ampliación de una matriz energética que permita resolver no sólo el problema del saldo negativo en el mercado hidrocarburífero, sino un crecimiento de un sistema integrado, con sostenibilidad económica y ambiental, entre otros aspectos.
- 2) En segundo lugar, la política de Educación Superior (emblemática con algún componente estructurante). Si bien la ley no fue reformada en su estructura, sí fue modificada parcialmente y, al menos se redefinió como un derecho y no ya como un servicio, lo que la exceptúa de ser sujeto de posibles acuerdos comerciales internacionales, así como se plantearán acciones tendiente a la garantía del derecho en materia de acceso e igualdad. Por otra parte, durante este periodo, en especial en el transcurso del gobierno de Néstor Kirchner y el primer gobierno de Cristina Fernández, hubo una rejerarquización de la docencia universitaria acompañada de una importante recomposición y creciente homologación salarial (Cf. Pérez, Solanas, 2015).
 - 3) En tercer lugar, la política de inclusión Previsional (estructurante y distributiva), sus cambios como primeras medidas se produjeron cuando se creó la prestación previsional anticipada (Ley 25.994) y se habilitó la libre opción del Régimen Jubilatorio (ley 26.222). Posteriormente se estatizó el conjunto del sistema, a partir de la creación del Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA) y tuvo lugar la desaparición del sistema de “capitalización” a través de las prestadoras privadas (ley 26.425) y se creó el sistema de administración de recursos, el Fondo de Garantía de sustentabilidad (FGS, decreto 897/07, posteriormente reformado por decreto 2103/08). Este actúa como sustento del sistema en cuanto a reserva y como instrumento para la finalidad de “garantizar el círculo virtuoso de crecimiento económico sostenible”. En este nuevo sistema tienen lugar dos medidas que generan una política de mejoramiento gradual y actualización periódica del ingreso por jubilaciones y pensiones (ley 26.417, que posteriormente se aplicó a las asignaciones familiares –ley 27.160 de 2015), así como se amplía de manera significativa la inclusión previsional. Ello ocurre con el sistema de movilidad automático de haberes y la política de regularización de deudas previsionales –moratoria- ley 26.476 (2008) y ley 26.970 (2014), (Cf. Danani y Hintze, 2011, Anses, 2011; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010; Rofman, Apella y Vezza, 2013; Chodos, 2011).
 - 4) En cuarto lugar, la política de Derechos Humanos (emblemática), atravesó su auge. Se anularon los indultos anteriormente concedidos a los responsables del terrorismo de Estado, se reactivaron las causas judiciales archivadas y se abrieron nuevas. Este activismo judicial se conjugó con un fortalecimiento del vínculo con las organizaciones de la sociedad civil –organismos de derechos humanos- y un conjunto de medidas procesales y de otro tipo tendientes a generar una estructura de sostén y otras condiciones de posibilidad para el

- desarrollo de las acciones judiciales en la materia. Este derecho penal diferenciado para los crímenes de lesa humanidad tiene singulares características: incompatibilidad con el reconocimiento de amnistías o indultos, imprescriptibilidad, no vigencia del principio estricto de legalidad.
- 5) En quinto lugar, la política de “lucha contra la pobreza” (distributiva) fue transformada institucionalmente al jerarquizarse al Ministerio de Acción social (anteriormente Secretaría) y dinamizada a partir de diversos instrumentos: nuevos planes sociales y, especialmente, la creación de la AUH (decreto 1602/09), a partir de la ampliación del régimen de asignaciones familiares de la ley N° 24.714 y del establecimiento del sistema previsional como uno de los componentes de financiamiento de la política (Cf. Danani, Hintze, 2014).
 - 6) Por último, la política de “igualdad de género” (emblemática con componentes distributivos), fue “bautizada” en esos términos y acompañada institucionalmente por leyes emblemáticas, como las de “Matrimonio igualitario” e “identidad de género”. Esta última constituye el caso más significativo de una política que da razón de una fuerte redefinición del Estado y de conformación de una política de reconocimiento con dimensiones distributivas. La política de identidad de género (ley 26.743 del año 2012 y normas de implementación - decretos 1007/2012, resolución N° 1795/12, decreto 903/2015, la resolución 65/2015, resoluciones conjuntas 1/2012 y 2/2012, resolución 493/2013, y resolución 331/2013, comunicación BCRA “A”5709/2015-), reconocen la identidad desde el género y definida por el sujeto como derecho, como expresión de la autonomía de la voluntad, en un abordaje integral desde lo registral- documental, de la salud, entre otros aspectos, que expresan de modo coherente la limitación del Estado en la facultad de la atribución identitaria, para hacer lugar a la expresión individual, no condicionada como formato último de la asignación identitaria de la persona (Cf. Tabbush *et al*, 2016; Pérez, 2016).

En síntesis general, por los diversos contrastes que presenta este “Estado postneoliberal” resulta difícil definirlo tan claramente como los tipos de Estado que lo preceden. De ahí que al combinar nuestras herramientas teóricas podemos evidenciar rupturas y continuidades en las diversas políticas sectoriales. Discursivamente, implica una clara ruptura con el Estado neoliberal al que deslegitima. Analizando sectorialmente las políticas, nos encontramos con cambios de primer, segundo y tercer orden. En el caso de cuatro de nuestros ejemplos, la política previsional, de derechos humanos, de lucha contra la pobreza y de igualdad de género se trató básicamente de cambios de tercer orden, pero también se registran diversas continuidades con el Estado neoliberal especialmente en las políticas energéticas. Por estas razones, consideramos que resulta apropiado definir esta etapa como la del “Estado Postneoliberal”, donde no recupera la capacidad de supra-actor del Estado nacional-popular, pero recompone una parte importante de su capacidad de intervención y regulación económica y social.

VI. El Estado Neoliberal híbrido-pragmático

El Estado actual representa un quiebre pero también una cierta continuidad con el Estado postneoliberal, aunque con un mayor acercamiento al referencial que antecedió a este último. Es decir, que los ajustes y recortes directos o indirectos realizados a la mayor parte de las políticas públicas que impulsó el Estado postneoliberal, fueron realizadas en sintonía con el referencial del

Estado neoliberal. Lo cual se visibiliza en mayor medida, a partir de los acuerdos y compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2018. Con su carácter “híbrido” queremos aludir a la combinación de elementos de ambos tipos de Estado que lo antecedieron, mientras que el carácter “pragmático” se refiere a la forma “habilitosa” de combinar los ajustes y rupturas con el Estado postneoliberal, realizados buscando evitar los costos políticos que podría entrañar asimilarse directamente al Estado neoliberal.

Manteniendo importantes dispositivos de legitimación política adoptados por el Estado postneoliberal, sobre todo en el plano social, lo que constituye uno de los elementos que caracterizan el estilo pragmático de este Estado, diversos indicadores y cifras (oficiales y no oficiales) muestran como ha venido aumentando la pobreza. Los instrumentos redistributivos, fueron combinados con importantes concesiones a los grandes grupos económicos que contribuyeron a desfinanciar al Estado, a la vez que se buscó cooptar a buena parte de los actores sindicales para evitar los potenciales desgastes de las confrontaciones abiertas.

La gran contradicción de este Estado neoliberal híbrido- pragmático es la dimensión económica: no se puede redistribuir sin recaudar, lo que no tiene lugar si no se acompaña de un crecimiento de la economía asentado en una expansión de su matriz productiva. Al otorgar diversas concesiones a los grandes grupos económicos y sostener buena parte de las políticas redistributivas, el endeudamiento externo y el gasto público se hizo inmanejable, hasta que esa contradicción comenzó a penalizar a la sociedad con el impuesto inflacionario y los diversos ajustes que impone el FMI. Todo lo cual, como lo demostró el fracaso abrupto del Estado neoliberal tiene sus límites.

Uno de los más claros cambios en las políticas emblemáticas entre el Estado Postneoliberal y este nuevo Estado neoliberal híbrido-pragmático, consiste en la política exterior. En sintonía con la mayor parte de los países latinoamericanos, donde se habla del “giro a la derecha”, la política exterior cambió bruscamente de posicionamiento, asimilándose a la del Estado neoliberal. La integración latinoamericana dejó de ser una prioridad para buscar “integrarse al mundo” a cualquier costo.

Ahora bien, cruzando nuestras herramientas de análisis -la tipología de Lagroye con la de Hall-, veamos qué ocurrió con los ejemplos tenidos en cuenta anteriormente:

- 1) En primer lugar, la política Energética (estructurante) al igual que en el Estado postneoliberal no sufrió grandes transformaciones estructurales. El mercado sigue apropiándose de las grandes rentas, con el agravante de que al comienzo de este período las grandes empresas habían sido exceptuadas de las retenciones a las exportaciones. Lo que se trataría de cambios de primer orden según Hall (1993). Por el momento, el 51% de las acciones estatizadas de YPF por el gobierno anterior continúan en manos del Estado.
- 2) En segundo lugar, la política de Educación Superior (emblemática con algún componente estructurante), en cuanto a la ley no ha sido modificada. Sin embargo; producto de la inflación de precios, las negociaciones salariales –que hegemonizan la negociación paritaria- se hicieron cada vez más conflictivas y, en un sentido más amplio, en cuanto a la negociación colectiva se va desactivando las posibilidades de esta instancia, a la vez que el sector vino siendo paulatinamente desfinanciado.
- 3) En tercer lugar, con relación a la política Previsional (estructurante y distributiva), mantiene el régimen estatal, pero introduce innovaciones (ley 27.426 del año 2017) que segmentan y comienzan a erosionar las condiciones de sustentabilidad e inclusión del sistema: establece que el haber mínimo garantizado se fijará en el 82% del salario mínimo, vital y móvil pero quedan excluidos del beneficio los adultos mayores que ingresaron al sistema a partir de las

- moratorias, aumenta la edad jubilatoria a 70 años, reduce los aportes al sistema en aquellos casos en que el trabajador reúne los requisitos necesarios para acceder a la Prestación Básica Universal, y cambia la fórmula de actualización que, en un contexto de inflación ha resultado adversa, a partir de lo cual los haberes jubilatorios han sufrido un fuerte deterioro en su poder adquisitivo (Di Costa, 2018), y este tratamiento además actualiza la tendencia de judicialización en materia de haberes jubilatorios.
- 4) En cuarto lugar, con respecto a la política de Derechos Humanos (emblemática), si bien existe una cierta continuidad, la misma se vincula al previo estado de avance procesal en que se encontraban. Ha habido un ajuste presupuestario que afecta al sector, cuando no un condicionamiento a las posibilidades de avances en materia judicial, a este respecto se observan tendencias contradictorias que instalan un menor compromiso en el sostenimiento de los avances en la materia. Por un lado, se han dado sentencias paradigmáticas, tal es el caso de condenas por responsabilidad empresarial (causa Ford, 2018) y responsabilidad judicial (Mendoza, 2017) pero, por otro lado, se comienza a observar una profundización de las demoras en las instancias de juicio y recursivas (Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad, 2018), el apartamiento de jueces de compromisos en la materia (Ramos Padilla, 2016, Ernesto Kreplak, 2017), una limitación en la aplicación de los alcances de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) en un sentido contrario a la recepción amplia que se había dado en los casos “Cantos” (2003), “Espósito” (2004), “Derecho” (2011), “Carranza Latrubesse” (2013) y “Mohamed” (2015); un cambio en el criterio de la aplicación de las condenas (el fallo “Muña” del 2x1, año 2017) y una flexibilización en el cumplimiento de las penas de los condenados por delitos de lesa humanidad. Esto vendrá acompañado por acciones de gobierno que expresan un giro discursivo de corte regresivo en cuanto a la interpretación del tratamiento de los delitos de lesa humanidad, manifestaciones de corte negacionista, una discontinuidad en las relaciones con los organismos de derechos humanos y expresiones de descalificación de su lugar en la materia; y el intento de vaciar de contenido ciertas fechas y lugares de alta carga simbólica, como el 24 de marzo establecido como Día Nacional de la Memoria por la Verdad y la Justicia, y el Espacio Memoria y Derechos Humanos (Ex ESMA).
 - 5) En quinto lugar, con relación a la política de “lucha contra la pobreza” (distributiva) fueron mantenidos los instrumentos que venían de la gestión precedente, y en el caso de la AUH se dispuso hacerla extensiva en el año 2016 a los monotributistas en un criterio de avance hacia una mayor universalización de la política. Sin embargo, tanto los planes sociales como la AUH sufrieron un deterioro en su poder adquisitivo como consecuencia de la inflación, a la vez que en el caso de la última fueron suprimidas algunas de ellas al no cumplir el “requisito educativo”, a lo que se suma el mayor peso de los gastos en los servicios a partir de la reducción de los subsidios. Asimismo, se atempera el efecto contributivo de la AUH en los gastos de los hogares en contexto de mayor empobrecimiento que reducen otros ingresos con los cuales se combinaba la asignación, para actuar en una reducción de la incidencia de la pobreza.
 - 6) Por último, la política de “igualdad de género” (emblemática con componentes distributivos), ha tenido una continuidad con la gestión precedente que se torna aparente si se considera que comienzan coexistir con una institucionalidad poco fortalecida y con cursos de acción –en materia de represión a las sexualidades disidentes, de atención de la

salud- que dan razón de una regresión en el rol del Estado en la materia.

El paso del Estado postneoliberal al Estado neoliberal híbrido-pragmático implicó fundamentalmente cambios de primer orden (Hall, 1993) en las seis políticas tomadas en cuenta. Cabe señalar que muchos de esos cambios son consecuencia directa de una política estructurante: la monetaria y sus derivaciones inflacionarias, que frecuentemente son las exclusivas responsables de realizar automáticamente esos ajustes instrumentales.

En síntesis general, el común denominador es que en sintonía con el Estado neoliberal, hay una clara señal en favor del mercado, pero a diferencia de éste no desaparece directamente la “igualación social” que había logrado instalar el Estado postneoliberal. Buena parte de las consecuencias socialmente excluyentes de este Estado se producen como consecuencia de las políticas económicas estructurantes (ley de presupuesto, política financiera, política monetaria, entre otras). De ahí el carácter pragmático de este Estado híbrido: la política social y sus instrumentos constituyen un poderoso dispositivo de disciplinamiento social y legitimidad política que sus referentes no están dispuestos a perder. Sin embargo, su carácter redistributivo si bien no desaparece, se devalúa indirectamente por efecto de la inflación.

Reflexiones finales

El Estado en Argentina y en buena parte de América Latina viene sufriendo importantes transformaciones en los últimos años que, en general, se traducen en mayores concesiones y beneficios para las grandes multinacionales y ajustes para sus habitantes. Desde el Estado neoliberal hasta el momento en que escribimos estas líneas ha habido importantes continuidades y rupturas, pero son pocos los estudios que convocan a definir las características centrales de estos diferentes tipos de Estado. Si el Estado moderno en sus primeras etapas históricamente aparece claramente definido ideológica e institucionalmente, es decir, el Estado liberal-oligárquico, el Estado nacional-popular y el Estado neoliberal; las dos últimas etapas, el Estado postneoliberal y el Estado neoliberal híbrido-pragmático, aparecen como dos hibridaciones más complejas, tensionadas y no tan claramente definidas. Ambos combinan elementos definitorios de los modelos de Estado precedente pero, al mismo tiempo, discursivamente mientras el Estado postneoliberal tiende a buscar asociaciones e interpretaciones propias del Estado nacional-popular renovado, el Estado neoliberal híbrido-pragmático se asemeja al Estado neoliberal, buscando sostener las políticas altamente redituables electoralmente del Estado postneoliberal. Los cambios radicales de tercer orden realizados por el Estado neoliberal constituyen importantes condicionantes para los gobiernos, más allá de sus diferentes intenciones. En particular, ello se suele apreciar en buena parte de las políticas estructurantes, por lo general, más difíciles de modificar que buena parte de las políticas emblemáticas o distributivas. Sin embargo, el Estado postneoliberal ha logrado realizar importantes cambios cognitivos e institucionales en buena parte de las políticas analizadas.

Ahora bien, el Estado neoliberal híbrido-pragmático, si bien mantiene buena parte de estas políticas continuándolas con ajustes de primer orden, cognitivamente se aproxima fuertemente al Estado neoliberal en su definición del papel del Estado. Otro rasgo que merece mayor análisis para dar razón de esta particularidad, está dado por los alcances relativos en términos concretos y la insuficiencia de la discusión acerca del rol rector del Estado y la recuperación de la dimensión de lo público presente en el entendimiento de ciertos problemas y de las políticas que lo asumen.

El análisis de diversos tipos de políticas públicas y sus diferentes cambios nos ha permitido exponer su carácter contradictorio e híbrido en la transformación del Estado. Somos conscientes que diversas

críticas pueden hacerse a nuestro planteo. Nuestro desafío es analizar la evolución que han tenido un conjunto diverso de políticas públicas en el tiempo, a fin de producir teoría, a partir de un estudio de caso colectivo. Estas líneas constituyen sólo el intento de presentar nuestras primeras pistas de análisis.

Bibliografía

- Acuña Carlos H., Andrés Gabriel Kessler, Fabián Repetto. *Evolución de la Política social Argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política*. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, Coordinado por el Center for Latin American Social Policy –CLASPO. Buenos Aires, Mayo, 2002.
- ANSeS Observatorio de la Seguridad Social. *La Inclusión Social como Transformación: políticas Públicas para todos*, 2011.
- Ansolabehere Karina, Ivana del Valle Piccardo, Juan F. González Bertomeu, Hugo Omar Seleme. *Argentina: la lucha judicial por la democracia y los derechos humanos*. México : Ed. Tirant Lo Blanch, 2017.
- Badie Bertrand (1992). *L'Etat importé L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris : Librairie Arthème Fayard, CNRS Ed, 2017.
- Badie Bertrand, Pierre Birnbaum. *Sociologie de l'Etat*, Paris : Editions Grasset & Fasquelle, 1979.
- Birnbaum Pierre. *Où va l'Etat ? Essai sur les nouvelles élites du pouvoir*, Paris : Editions du Seuil, 2018.
- , *Un mythe politique : la « République juive »*, Paris, Fayard, 1988.
- Botana Natalio R. *El orden conservador*, Buenos Aires: Hyspamérica Ediciones, 1986.
- Cavarozzi Marcelo, “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos, Nueva Época* (74), octubre-diciembre, pp. 85-111, 1991.
- Chodos Sergio. *Antes y después del SIPA*”. Jornadas de la Seguridad Social. Fondos públicos de pensiones en perspectiva. Nuevos desafíos. CABA: 16 de Septiembre, 2011.
- Costa Filho Alfredo, Bernardo Kliksberg, Juan Martin (Comps.). *La democracia frente al reto del Estado Eficiente*, Buenos Aires: GEL, 1988.
- Crozier Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno, Estrategia para el cambio*, México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Crozier Michael J., Samuel P. Huntington y Joji Watanuki. “The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies” to The Trilateral Commission, New York University Press, 1975.
- Danani Claudia, Susana Hintze (coord.). *Protecciones y desprotecciones: problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014.
- (coord.). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.
- Davalos Pablo. *Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador*, Colombia: Ediciones desde abajo, 2016.
- Debray Régis. *El estado seductor*, Buenos Aires: Manantial, 1995.
- De Sousa Santos, Boaventura. *Refundación del Estado en América Latina Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Programa Democracia y Transformación Global, 2010.
- Diamand Marcelo. “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio”, *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N° 45, 1972.

- Di Costa Valeria. “La reciente reforma: un análisis de las principales características de la política previsional en Argentina”, *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, Vol. V N° 9. UNCuyo. Mendoza, pp. 123-140, 2018.
- Hall Peter A. « Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25 (3), apr., pp. 275-296, 1993.
- Halperin Wesburd Leopoldo. *Cuestiones de género, mercado laboral y políticas sociales en América Latina: caso Argentina*. CEPED, Documentos de trabajo N° 13. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2009.
- Harvey David. “El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión”, *Socialist Register El nuevo desafío imperial*, 99-129, 2004.
- Hassenteufel Patrick. « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », dans Bertrand Badie, Yves Déloye (dir.), *Les Temps de l'État*, Paris : Fayard, p. 311-329, 2007.
- Kriesi Hanspeter. « La performance des Etats forts et des Etats faibles. Un essai », en Bertrand Badie, Yves Déloye (dir.), *Le Temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Millau : Fayard, p. 283-302, 2007.
- Lagroye Jacques avec Bastien François et Frédéric Sawicki. *Sociologie politique*, 4e édition revue et mise à jour, Paris, Presses de sciences po et Dalloz, 2002.
- Mansilla Diego. *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del CCC, 2007.
- Nozick Robert. *Anarquía, Estado y utopía*, México: FCE, 1974.
- O'Donnell Guillermo. *El Estado burocrático-autoritario*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1982.
- Oszlak Oscar. “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 168, Jan. - Mar., pp. 519-543, 2003.
- (1978). “Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio”, *Estudios CEDES*, Vol. 1, N° 3, 1978: Buenos Aires y en Acuña, Carlos, H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2007.
- Palier Bruno, Yves Surel. *Quand les politiques changent. Temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris : L'Harmattan, 2010.
- Perez Pedro Enrique. “Identidad de Género: despatologización, desjudicialización y cuidado de sí. Análisis de las implicancias de política de identidad de Género en la Argentina”. “VII° Congreso Marplatense de Psicología”, Facultad de Psicología UNMDP. Mar del Plata, 1 a 3 de diciembre, 2016.
- “Ley de Riesgos del Trabajo ¿Salud para los Trabajadores o para el Sector Asegurador?”. *Estudios del Trabajo* (26), ASET, (Argentina), pp. 53-103, 2003.
- Pérez Pedro Enrique, Facundo Solanas. “Instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. Políticas sobre trabajo académico y negociación colectiva”, *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* (53), FLACSO, (Ecuador), pp. 67-84, 2015.
- Popper Karl. *Etat paternaliste ou Etat minimal. Remarques théoriques et pratiques sur la gestion de l'Etat démocratique*, Vevey : Editions de l'Aire, 1997.
- Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad. *Informe estadístico sobre el estado de las causas por delitos de lesa humanidad en Argentina. Diagnóstico 2018*. CABA, 2018.
- Restrepo B., Darío Indalecio. “Descentralización, democracia y Estado autoritario”, *Cuadernos de Economía*, Volumen 8, Número 11, pp. 111-141, 1987.

Rofman Rafael, Ignacio Apella y Evelyn Vezza /eds.. “Más allá de las Pensiones Contributivas”. Buenos Aires: Banco Mundial, 2013.

Rofman Rafael, Eduardo Fajnzylber y Germán Herrera. “Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile”. *Revista de la CEPAL* N° 101, agosto, pp.85-109, 2010.

Salama Pierre, Jacques Valier. “La Retirada del Estado en América Latina”, Buenos Aires: IDEP/ATE, 1992.

Swampa Maristella, Enrique Viale. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz, 2014.

Skowronek Stephen. “Taking stock” in Lawrence Jacobs y Desmond King (eds.), *The unsustainable American State*, Oxford: Oxford University Press, p. 330-338, 2009.

Tabbush, Constanza; María Constanza Díaz; Catalina Trebisacce; Victoria Keller. “Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015)”, *Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana*, Número 22, pp. 22-55, 2016.

Vinocur Pablo, Leopoldo Halperin. *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Chile: CEPAL, 2004.

Resumen

Este trabajo apunta a contribuir teóricamente con el debate acerca del Estado en América Latina en sus recientes reconfiguraciones. Las últimas décadas han afectado profundamente el aparato estatal, sus instituciones y funciones.

A partir de diversos trabajos de investigación realizados sobre diversas políticas públicas en el caso argentino y teniendo en cuenta una cantidad importante de referencias bibliográficas sobre el tema, nos proponemos caracterizar al Estado en las últimas décadas. Con este fin tendremos presentes los cambios suscitados en sus modos de intervención en distintos tipos de políticas públicas.

Palabras clave

Estado – Postneoliberal – Políticas públicas – Cambios – Tipologías

Abstract

This work aims to contribute theoretically to the debate about the State in Latin America in its recent reconfigurations. The last decades have deeply affected the state apparatus, its institutions and functions.

Based on several research works carried out on different public policies in the Argentine case and taking into account a significant amount of bibliographical references on the subject, we propose to characterize the State in recent decades. To do this, we will bear in mind the changes in their modes of intervention in different types of public policies.

Keywords

State – Postneoliberal – Public Policies – Changes – Typologies