

JUAN MANUEL ABAL MEDINA
HORACIO CAO (COMPS.)

MANUAL DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA

Ariel

Capítulo 1

EL ESTADO

Juan Manuel Abal Medina

Resumen

¿Qué es el Estado? ¿Cuál es su naturaleza específica? ¿Cuáles son sus rasgos definitorios? ¿A qué tipo de cambios se vio sometido a lo largo del tiempo? Dar una respuesta sistemática y ordenada a tales interrogantes significa alcanzar una definición conceptual sobre el Estado. Sin embargo, esta tarea no está exenta de dificultades. Prueba de ello es la proliferación de diversas teorías y definiciones que, de modos distintos e incluso opuestos entre sí, han intentado definir la naturaleza estatal. La perspectiva adoptada en este trabajo intenta reconocer la complejidad propia de su objeto de estudio, evitando caer en una visión reduccionista o parcial. El Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico, desarrollado a partir de dichas características. En este sentido, un abordaje teórico completo exige una perspectiva analítica integradora que permita revelar las múltiples aristas que integran el complejo entramado estatal.

1.1. Introducción: hacia una definición

Desde su origen mismo, hace aproximadamente cinco siglos, el Estado moderno ha estado indisolublemente vinculado con los procesos políticos de las naciones. Dado que la política siempre se refiere o involucra al poder, y que el Estado-nación que surge en la modernidad se convierte en el centro máximo de condensación de poder en

una sociedad (el Estado es, por definición, soberano), resulta comprensible que política, poder y Estado sean conceptos necesariamente vinculados entre sí. El Estado regula las relaciones sociales dentro de un territorio. Pero también constituye la instancia política específica de dominación, lo que supone la facultad para configurar aspectos sustanciales de la vida social. Este carácter bidimensional plantea la necesidad de estudiar en forma conjunta las fronteras variables que se establecen entre el Estado y la sociedad a lo largo del tiempo. En definitiva, la evolución histórica de las distintas formas estatales no es sino la expresión de una redefinición permanente de los límites establecidos entre el Estado y la sociedad.

Pero antes de adentrarnos en este terreno resulta necesario precisar una serie de elementos que en conjunto servirán de marco introductorio para la tarea propuesta. En primer lugar, se impone una delimitación temporal de nuestro objeto de estudio. En efecto, “las únicas sociedades sin Estados han sido primitivas. No hay sociedades civilizadas complejas sin algún centro de autoridad dominadora coactiva” (Mann, 2008: 63). Nuestros esfuerzos, sin embargo, se concentrarán exclusivamente en dilucidar la naturaleza y formas del Estado moderno, es decir, centraremos el análisis en una forma estatal particular e histórica, cuyo origen se remonta a los siglos XV y XVI. Prescindiremos, en consecuencia, de indagaciones relativas a formas estatales anteriores, tales como los proto Estados.

En segundo lugar, la naturaleza multidimensional del Estado produjo una multiplicidad de enfoques teóricos, diversos y muchas veces opuestos entre sí. Como es lógico, cada uno iluminaba algún aspecto dejando en la penumbra a otros. Una recorrida por las principales corrientes nos puede dar una aproximación más completa a nuestro objeto de estudio. Asimismo, un análisis crítico y comparativo de dichas corrientes alertará sobre la necesidad de adoptar una postura teórica decididamente amplia y plural, que combine aspectos y elementos que provengan de distintas corrientes y que en conjunto permitan abordar al Estado en toda su complejidad.

En tercer lugar, las sucesivas transformaciones que sufrió el Estado a lo largo del tiempo determinan la necesidad de contar con un concepto dinámico. Nuestra tarea consistirá en dilucidar aquellos elementos que se han mantenido invariantes y que, en conjunto y pese a las transformaciones, permiten que podamos seguir hablando de Estado.

Asimismo, una correcta identificación de estos elementos permitirá delinear un patrón de desarrollo a fin de interpretar las distintas formas que asumió el Estado a lo largo del tiempo. En otros términos, los cambios en las formas estatales serán el resultado de cambios en la forma en que se manifiestan esos rasgos centrales.

1.2. El Estado como aspecto de las relaciones sociales y como burocracia

Para aproximarnos a una definición conceptual, subrayamos inicialmente dos dimensiones fundamentales del Estado, a saber:

- a) es un aspecto de las relaciones sociales y
- b) es un conjunto complejo de instituciones burocráticas.

En torno a estas dos dimensiones se han erigido los distintos enfoques teóricos. A fines del siglo XIX y comienzos del XX, en momentos en los que el enfoque institucionalista resultaba dominante en el ámbito de la nascente ciencia política, primó la segunda dimensión; es decir, se concebía al Estado principalmente como una institución burocrática pero, desde un punto de vista formal-legal, vinculada exclusivamente al derecho. Uno de los estudios más importantes realizados en esa época, y que se inscribe fielmente dentro de la perspectiva señalada, es el clásico texto de Woodrow Wilson *The study of Administration*, en donde el autor define a esta corriente de estudios como “la ejecución sistemática y detallada del derecho público” (Wilson, 1887 citado en Drewry 2001: 293).

En cambio, tras la revolución conductista de mediados del siglo XX, primó una visión sociológica que centraba su análisis en la primera dimensión, es decir, se concebía al Estado desde el punto de vista de la sociedad. Tanto en la perspectiva pluralista como en la estructural-funcionalista, el Estado era considerado como un concepto antiguo, y se utilizaban otras categorías analíticas, tales como “sistema político” o “gobierno”, considerado como “un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran

repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban” (Skocpol, 2008: 170). El Estado era entendido como una “caja negra” que producía *outputs* (en forma de políticas públicas) simplemente a partir de los *inputs* que recibía de la sociedad.

El marxismo también ha puesto énfasis en la dimensión sociológica. Los supuestos fundamentales sobre los cuales se han erigido las distintas teorías estatales pertenecientes a este enfoque están centrados en la sociedad. El punto en común, de hecho, es que “los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción” (Skocpol, 2008: 171). Incluso los neomarxistas, que durante la década de 1960 vigorizaron y ampliaron el conocimiento sobre el Estado a partir de la introducción de conceptos tales como la “autonomía relativa”, no lograron escapar de esta tendencia a concebir al Estado mayormente como un reflejo de los procesos que ocurren en la sociedad civil.

En definitiva, y haciendo abstracción de las sustanciales diferencias que existen entre el marxismo (y neomarxismo), el pluralismo y el estructural-funcionalismo, todos ellos mantienen una coincidencia significativa que consiste en visualizar el accionar estatal como el resultado de las demandas e intereses sociales.

De esta manera quedó eclipsada la segunda dimensión, aquella que consideraba al Estado como una institución burocrática con objetivos e intereses propios. El resultado fue una desvalorización de las iniciativas y la autonomía que posee el Estado en el proceso de elaboración, diseño e implementación de políticas públicas. Esta tendencia comenzó a revertirse a mediados de los años setenta, cuando de forma incipiente se impuso la percepción de que las medidas del Estado no siempre constituían una respuesta a las demandas sociales (véanse al respecto los trabajos de Stepan, 1978; Trimberger, 1978; Finegold y Skocpol, 1982). El hincapié en visualizar al Estado como una institución burocrática que posee intereses y objetivos propios, incluso potencialmente distintos y opuestos a los que reinan en la sociedad civil, llevó a diversos autores a reivindicar el concepto de autonomía como una entidad analítica central: “Los Estados, concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad.

Esto es lo que se entiende normativamente por autonomía del Estado” (Skocpol, 2008: 174).

Según Mann (1991), la autonomía del Estado –en verdad, de la élite que lo conduce– se expresa mediante el ejercicio de dos poderes diferentes: el poder despótico, que se refiere a las acciones estatales emprendidas sin previa negociación con los distintos grupos de la sociedad, y el poder infraestructural, que se refiere a la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución las decisiones políticas. Según Mann, la propia sociedad requiere de una autoridad política territorialmente centralizada. Es esta peculiar estructura organizacional, distinta a la que poseen otros poderes sociales, la que confiere al Estado su carácter autónomo. “A diferencia de los grupos económicos, ideológicos y militares en la sociedad civil, los recursos de las élites estatales se difunden autoritariamente hacia fuera desde un centro pero se detienen ante barreras territoriales definidas. El Estado difiere de hecho socioespacial y organizativamente de las principales agrupaciones de poder de la sociedad civil. Un poder estatal autónomo resulta de esta diferencia” (Mann, 2008: 66). Aunque resulte paradójico, el Estado es una arena social, en coincidencia con la perspectiva sociológica, pero es justamente dicha característica la que confiere su autonomía: “Incluso si un Estado concreto es consolidado o intensificado simplemente para institucionalizar las relaciones entre grupos sociales dados, esto se hace concentrando recursos e infraestructuras en manos de una institución que tiene contornos socioespaciales e infraestructurales distintos de aquellos grupos” (Mann, 2008: 67, 68).

En definitiva, las obras de distintos autores que hacen hincapié en el concepto de autonomía, más allá de sus diferencias, expresan en conjunto el giro analítico y metodológico que se produjo a partir de los años setenta en las teorías sobre el Estado. Lejos del rol pasivo que le asignaba la perspectiva sociológica, el Estado se convierte en un actor con voluntad de poder y con intereses e iniciativas no determinadas por intereses sociales. Cabe advertir, no obstante, que la perspectiva “autonomista” pecó en ocasiones del mismo vicio reduccionista que caracterizó a las lecturas en clave sociológica. En este caso, el excesivo énfasis en la autonomía significó marginar el carácter de garante de determinadas relaciones sociales. De esta manera, “se desvanecieron en el olvido teórico la investigación y enseñanza sobre la relación del Estado con capitalistas y trabajadores, sobre las funciones estatales y su

relación con macro-procesos estructurales, así como perspectivas más Estado-céntricas” (Acuña, 2008: 11).

Este breve compendio teórico ha puesto en evidencia el predominio de planteos dicotómicos y parciales en los análisis acerca del Estado: o bien aparece como un aspecto de las relaciones sociales, sin iniciativa propia, o bien se lo visualiza como una entidad burocrática con plena autonomía y desligada de su base social. El reduccionismo fue, en última instancia, el denominador común de gran parte de las teorías generales sobre el Estado.

El punto nodal subyacente en estos planteos dicotómicos reside en las relaciones de determinación entre la sociedad y el Estado. Desde la perspectiva que aquí se defiende, el Estado debe ser considerado como un actor que posee iniciativa y autonomía propias y, por ende, que configura aspectos sustanciales de la realidad social. Pero ello no debe impedir visualizarlo también como una institución condicionada y estructurada por el conjunto de las relaciones sociales: “Es un error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado” (O'Donnell, 1993: 167). En definitiva, los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan decisivamente en la forma y contenido que asume el Estado (y las políticas públicas que de él emanan) pero este, a su vez, por ser un centro condensador de poder, precisa y regula aspectos sustantivos de la vida social organizada: “En un sentido ideal abstracto concibo al Estado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social” (Oszlak, 2008: 117).

Entender al Estado como una instancia de dominación supone el rechazo de aquellas visiones que ponen de relieve casi en forma exclusiva su carácter cooperativo. Al respecto, los teóricos de la acción racional ven en las instituciones –y en particular en el Estado– la clave para superar con éxito los dilemas de la acción colectiva. Desde esta perspectiva, la acción estatal redundaría en beneficios para todos los actores involucrados. Terry Moe, desde una visión neoinstitucionalista, señala críticamente que la teoría de la acción racional sobrevalora el

aspecto cooperativo de las instituciones y deja en un lugar periférico a las relaciones de poder. Según Moe, los procesos políticos frecuentemente dan origen a instituciones que benefician a ciertas personas y grupos y perjudican a otros, dependiendo de quién tiene el poder para imponer su voluntad. “Las instituciones pueden ser estructuras de cooperación [...] pero también pueden ser estructuras de poder”¹ (Moe, 2005: 215).

Ahora bien, el Estado, en tanto objetivación política del dominio social, se expresa en un conjunto contradictorio e interdependiente de instituciones. En otros términos, las instancias de dominación no se traducen en un aparato monolítico y homogéneo que reconoce una única lógica de acción: “Las instituciones que componen el aparato estatal presentan notorias diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientela, jurisdicción, y recursos, lo cual dificulta la atribución de rasgos genéricos al conjunto” (Oszlak, 2008: 122). En este sentido, el prisma a través del cual el Estado será analizado en este capítulo remite a una concepción de la política más amplia, que apunta a superar las lógicas deterministas y reduccionistas que impregnaron tradicionalmente los estudios sobre el tema (Abal Medina, 1998). Desde esta perspectiva, la política y, en consecuencia, el Estado “se constituye en un espacio en el que se intersectan contradictoriamente diferentes racimos de relaciones sociales” (Abal Medina, 2003). En ese sentido, Mann identificó cuatro fuentes del poder social: ideológica, económica, política y militar. En base a ello, resulta fundamental el concepto de *matriz social* que, en oposición a la idea de “sistema”, denota que ninguna de estas fuentes de poder posee de por sí una posición dominante respecto de las otras: “no existe en las sociedades ni una lógica funcional o dialéctica ni una estructura, que determinen en última instancia el conjunto de la vida social” (Mann, 1997: 956-957).

Recapitulando, podemos observar la existencia de corrientes que niegan la existencia de una división clara entre el Estado y la sociedad, en cuyo caso se trataría más bien de una abstracción producto de una necesidad analítica. En esta línea, se argumenta que los múltiples canales de interacción que existen entre los actores, instituciones y poderes de

1. Traducción propia.

la sociedad civil y del Estado no hacen sino diluir las fronteras formalmente establecidas entre uno y otro. Ahora bien, el peligro que entraña esta postura es la anulación de las especificidades propias del entramado estatal. Resulta difícil no admitir los múltiples puntos de contacto entre la sociedad y el Estado: es empíricamente verificable la existencia de distintas áreas e instituciones estatales que se encuentran controladas o condicionadas, en mayor o menor medida, por diversos poderes sociales y económicos. En tal sentido, podemos afirmar que existen “zonas grises” en las que se produce una interpenetración de actores e instituciones sociales y estatales que terminan por diluir los límites entre lo público y lo privado. Sin embargo, debe advertirse, en primer lugar, que el Estado no es una entidad monolítica sino que, por el contrario, en su interior coexiste una pluralidad de instituciones con diverso grado de autonomía. Y en segundo lugar, el reconocimiento de la existencia de estas “zonas grises” no debería impedir visualizar al Estado como una institución con una estructura organizacional y una lógica que resultan irreductibles e incomparables a otro tipo de poderes sociales.

En un intento por sintetizar los principales aportes de las reseñadas corrientes teóricas, podemos afirmar que el Estado es un aspecto de las relaciones sociales (O'Donnell, 1977); específicamente, es la instancia política de dominación, objetivada en diversas instituciones, que ejerce en forma legítima el monopolio de la coerción física legítima en un territorio determinado (Weber, 1992). Tiene por objeto garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones a las que podemos englobar bajo el concepto de matriz político-social, indicando con este a las capacidades diferenciales que tienen los distintos actores y grupos sociales para la realización de sus intereses (Abal Medina, 2003). Por último, constituye una autoridad autónoma, en virtud de su peculiar sistema organizacional: es una estructura territorialmente centralizada, por la cual las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro (Mann, 1997). En esta estructura, la administración pública posee una relevancia singular.

1.3. Modelos de administración pública

Según Bobbio, Mateucci y Pasquino (2000), el término administración pública hace referencia al conjunto de las actividades direc-

tamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal. Tal amplia acepción permite comprender la afirmación de Gladden (1972) según la cual todos los gobiernos contaron siempre con algún tipo de administración pública, desde el Antiguo Egipto, pasando por los variados imperios europeos (Grecia, Roma, España) hasta llegar a los Estados modernos. En definitiva, toda estructura gubernamental, sea cual fuera su naturaleza, presupone alguna clase de administración.

A lo largo del tiempo, en función de las transformaciones sociales, económicas y políticas, y de las cambiantes necesidades y demandas imperantes en la sociedad, se han sucedido distintos tipos de estructuras administrativas. Sin embargo fue recién a principios del siglo XX que la administración pública, como teoría y como práctica, comenzó a ser formalizada (Hughes, 2003). En esta sección, por ende, nuestro abordaje está centrado en tres modelos de administración: el primero de ellos surgido a principios del siglo XX, y los otros dos en sus postrimerías.

1.3.1. El modelo burocrático

El modelo “racional-normativo” o “burocrático”, que se consolidó entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, surgió en gran medida como respuesta a las falencias evidenciadas por la administración preburocrática que había caracterizado a la organización estatal durante todo el período previo al surgimiento de los Estados-nación. Patrimonialista y discrecional, basado en la lealtad personal, el modelo preburocrático se convirtió en cierto momento en un poderoso obstáculo para el desarrollo del capitalismo liberal y la emergente sociedad industrial (Hughes, 2003). En efecto, hacia finales del siglo XIX se puso en evidencia que el modo en que estaba estructurado el Estado resultaba obsoleto e ineficiente frente a las nuevas demandas y necesidades de una sociedad en pleno proceso de transformación. Tales circunstancias condujeron a una profunda reestructuración en el ordenamiento estatal, por medio de la cual la lealtad personal comenzó a ser suplantada por las reglas impersonales y la legalidad. La eficiencia, la eficacia, la imparcialidad, la honestidad, el interés público, se con-

virtieron en los rasgos deseables para la edificación de una nueva forma de administrar el Estado.

La prosecución de tales atributos a ser impresos en el nuevo accionar estatal, y su implementación (al menos parcial) determinan el surgimiento de lo que dio en llamarse el paradigma racional-normativo o burocrático. Según Atrio y Piccone (2008), este paradigma se sustentó en dos principios: la racionalización de la organización y del funcionamiento estatal, y la distinción y separación entre las actividades que obedecen a una racionalidad política (función de liderazgo) de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica (función de la burocracia profesional). En la misma línea, Hughes señala como características centrales del modelo burocrático a “una administración bajo el control formal del liderazgo político, basada en un modelo estrictamente jerárquico de burocracia, compuesto por funcionarios permanentes, neutrales y anónimos, motivados solo por el interés público, que sirven igualmente a cualquier partido gobernante, y que no contribuyen a las políticas sino simplemente administran aquellas políticas decididas por los políticos”² (Hughes, 2003: 17).

Max Weber es el máximo referente teórico del modelo de administración pública burocrático. El pensador alemán distinguía tres tipos de autoridad: la carismática, la tradicional y la racional-legal. El Estado burocrático se correspondía con este último tipo de autoridad y estaba regido, en la visión de Weber, por los siguientes principios (Mills y Gerth, 1970):

- Rígidas áreas jurisdiccionales, ordenadas por leyes o regulaciones administrativas.
- Sistema de autoridad fuertemente jerárquico, en el que los estamentos superiores supervisan a los inferiores. El poder o la autoridad de toda persona se explica por la posición o el lugar que ocupa dentro de la organización.
- Existencia de documentos escritos, estrictamente preservados en el tiempo. Ello permite a la organización ser consistente en la aplicación normativa.

- Cuerpo de funcionarios profesionales, especializados y altamente capacitados.
- División de tareas y especialización por áreas o departamentos.
- Carrera administrativa de largo plazo y estable.
- Estricta observancia de normas administrativas y procedimentales para el cumplimiento de las tareas.
- Programación presupuestaria, públicamente regulada y controlada institucionalmente.

Según Weber, la conformación de un Estado burocrático en base a los principios antedichos era la condición *sine qua non* para viabilizar el funcionamiento de la empresa capitalista: “el capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro y son íntimamente el uno para el otro” (Weber, citado en Evans, 2008). En efecto, las actividades mercantiles requieren, además del poder coactivo del Estado, un aparato administrativo coherente, previsible, objetivo e imparcial. No resulta casual, por lo dicho, que el modelo burocrático se haya impuesto en prácticamente todos los países capitalistas desde fines del siglo XIX y se haya mantenido casi sin variantes hasta finales del siglo XX.

Sin embargo, el modelo burocrático evidenció una serie de problemas y falencias que hacia fines del siglo XX resultaron difíciles de sobrellevar: “surgieron problemas como la rigidez orgánica, la inflexibilidad funcional, el aumento desmedido de funcionarios, la asimetría de responsabilidades y una marcada reducción en la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la ciudadanía” (Atrio y Piccone, 2008: 179). Tales razones motivaron a la mayoría de los países a emprender ambiciosos programas de reforma administrativa, guiados por nuevas concepciones sobre la administración pública. En muchos casos, estos programas de reforma del funcionamiento estatal vinieron acompañados de un objetivo, declarado o no, de reducir el propio rol del Estado en la vida social.

1.3.2. La Nueva Gestión Pública (NGP)

La búsqueda de asimilar la administración pública con el funcionamiento de las empresas tiene un lejano antecedente, que puede rastrearse a la obra de Woodrow Wilson a finales del siglo XIX. Sin

embargo, como un paradigma sistemático la “Nueva Gestión Pública” fue desarrollada primeramente en Estados Unidos y en Gran Bretaña durante la década de 1980. Aunque no existe una única manera de definir a esta corriente, su visión general es la de orientar a la administración pública por los valores y las técnicas del sector privado. En sus versiones más fuertes, las relaciones jerárquicas tradicionales de la burocracia son reemplazadas por contratos flexibles; los organismos públicos pasan a competir entre sí y con organizaciones privadas para la prestación de servicios (de los cuales los ciudadanos son “consumidores”); se establecen incentivos para elevar la productividad de los trabajadores, como las remuneraciones según desempeño; y se premia el *entrepeneurismo* en la función pública (Hughes, 2003; Pollitt y Boukaert, 2011; Kettl, 2000).

Pocos países aplicaron estas ideas de manera integral. Pero versiones más atenuadas de la NGP fueron dominantes a nivel mundial, y en ellas encontramos técnicas como la “gestión de la calidad total”; la preferencia por organizaciones públicas desagregadas y especializadas (a diferencia de los organismos multi-tarea tradicionales), separando las áreas de provisión de servicios de aquellas que formulan políticas y son órganos de aplicación de normas; y la atención por medir los productos generados para mejorar el desempeño de los organismos. En tal sentido, este paradigma concibe que la consecución de resultados debe ser el nuevo eje del accionar estatal, en reemplazo de la rigurosa observancia de normas y procedimientos burocráticos característicos del modelo tradicional “weberiano” de la administración pública. El énfasis en la medición de los resultados impone la necesidad de definir claramente los programas de políticas y sus objetivos, y establecer estándares e indicadores que permitan medir si se han alcanzado las metas y si se lo ha hecho de forma eficiente.

Finalmente, las versiones más “duras” de la NGP buscan generar una redefinición del propio ámbito de actuación del Estado, cuyo tamaño buscaba reducir mediante privatizaciones, *outsourcing* y descentralización. La contraparte de este proceso es el crecimiento del mercado y la privatización de lo público. En estas versiones, las consecuencias de la aplicación de la NGP no se limitan a la esfera de la administración pública, ya que también implican modificaciones sustantivas respecto de la frontera entre la sociedad y el Estado.

El argumento por el cual la NGP buscó extender la lógica mercantil al funcionamiento mismo del Estado radica, en su visión, en el carácter monopolístico de la administración pública, los altos costos de transacción y los problemas de información en la relación principal/agente, frente a los cuales los incentivos de mercado generarían un mejor funcionamiento que las herramientas burocráticas tradicionales. Con un sesgo más gerencial que procedimental, propició la incorporación a la administración pública de herramientas que habían sido probadas con éxito en el sector privado, tales como la “gestión de calidad total”, la remuneración variable según desempeño, la competencia entre áreas, la desconcentración y delegación de responsabilidades, entre otras. De tal modo, la forma burocrático-piramidal de administración tradicional sufrió una profunda transformación, en procura de organizaciones más flexibles. Las reformas apuntadas tuvieron como resultado el incremento en el nivel de autonomía de decisión de los gerentes (CIAD, 1998). En efecto, al priorizar los resultados y los impactos del accionar público por sobre el cumplimiento estricto de los procedimientos normativos, quedó planteada la necesidad de dotar a los ‘gerentes’ de una mayor libertad en la toma de decisiones, difícil de alcanzar dentro de los rígidos procedimientos burocráticos (Kettl y otros, 1996). Estos gerentes requerían libertad para tomar decisiones sobre el uso de recursos presupuestarios, la contratación del personal, la compra de equipos, y todo lo requerido para lograr los objetivos de su área.

En la NGP, los objetivos de los gerentes pasan a ser fijados en un contrato por un período determinado, dando fin a la tradicional estabilidad del Estado “weberiano”. El cumplimiento de estos objetivos, determinado mediante métodos de evaluación del desempeño, es recompensado con distintos incentivos materiales y simbólicos (véase por ejemplo Osborne y Plastrik (2000) para un listado de posibles “premios”). La NGP parte de constatar “los problemas de agencia” (Przeworski, 2008) típicos que existen en la organización estatal: dado que es difícil y costoso monitorear el desempeño de los agentes a quienes se les delega cierta tarea, la evaluación retrospectiva del desempeño (y el estímulo que generan incentivos como la remuneración variable) optimizan el funcionamiento de la administración pública, al fomentar el esfuerzo y la creatividad de los agentes. Como se observa, se trata de habituales instrumentos del mercado, desconocidos para el modelo burocrático tradicional.

En definitiva, lo que la NGP propone es la creación de agencias altamente autónomas (y no insertas en los típicos “ravioles” jerárquicos del Estado), organizadas radialmente, dirigidas por gerentes con objetivos predeterminados, que poseen una importante flexibilidad para alcanzarlos, y cuyo desempeño es evaluado mediante indicadores de resultados que influyen en las retribuciones que luego habrán de recibir. En lugar del foco puesto en procedimientos y rutinas normativas, ahora el acento está puesto en la satisfacción del ciudadano habitualmente entendido como un “cliente” de los servicios provistos por las organizaciones públicas.

Una vez definidos sus lineamientos centrales, cabe advertir que el estudio de casos concretos de aplicación de la NGP revela la existencia de distintas vertientes dentro del mismo modelo. Al respecto, en Nueva Zelanda y en Gran Bretaña ha sido aplicada una versión “dura”, denominada “neopresarial”, consistente en trasladar al sector privado la mayor cantidad de funciones estatales posible, y en los casos en donde ello no fuera factible, adoptar incentivos de mercado a fin de reemplazar los mecanismos burocráticos tradicionales. Esta vertiente de la NGP se enfocó primero en la reducción del tamaño del Estado, y luego en una transformación radical en el modo en que hasta entonces operaban las organizaciones públicas. Por su parte, la vertiente más “suave” de la NGP se desarrolló en países como los Estados Unidos, donde el aparato estatal nunca alcanzó el tamaño y amplitud registrados en los países europeos o incluso latinoamericanos (Kettl, 2000). Por lo tanto, las reformas no se orientaron a una reducción tan radical del tamaño del Estado, y los cambios en la organización fueron más incrementales que en Nueva Zelanda o Gran Bretaña.

La aplicación de la NGP, principalmente en su versión más extrema, motivó una serie de problemas en su afán por dinamizar y flexibilizar la gestión gubernamental, a saber: discrecionalidad por parte de los funcionarios en la fijación de los objetivos y en la toma de decisiones, falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas, excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos, y pérdida de coherencia en el accionar estatal (Kettl, 2000); derivado de lo anterior, también generó la posibilidad de que se desaten duras batallas internas entre las agencias (Heckscher, 1994). En América Latina, por su parte, el nuevo paradigma también presentó algunas falencias, vinculadas en gran medida con la adopción

de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. En efecto, en los países donde fue originalmente concebida, la NGP constituyó una respuesta a las rigideces ocasionadas por la plena vigencia del modelo weberiano. Por el contrario, América Latina no se caracterizó por tener sólidas burocracias y un fuerte apego a las normas. En tal contexto, la aplicación irrestricta de la NGP en países con amplios “sectores públicos informales” puede generar consecuencias perniciosas, tales como una excesiva discrecionalidad, corrupción, o falta de coordinación entre las áreas (Schick, 1998).

Las falencias mencionadas responden también a que la NGP no tuvo en consideración las diferencias que median entre lo público y lo privado. Sin pretender agotar la cuestión, podemos identificar algunos aspectos centrales que evidencian que la administración de lo público es –y debe ser– cualitativamente distinta a la administración privada.

- En los objetivos que persiguen: mientras que las empresas buscan maximizar sus ganancias, la lógica de la acción estatal se basa fundamentalmente en la consecución del bienestar social; en otros términos, “en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público” (CLAD, 2008: 10). Esto implica, además, dificultades para medir la consecución de los objetivos trazados: mientras que las empresas poseen un indicador relativamente claro de su desempeño (los beneficios monetarios que obtienen), no siempre es fácil fijar un precio a la provisión de bienes públicos por parte del Estado (López, 2007; Rainey y Chun, 2007). Por lo tanto, la medición de su desempeño también es más compleja y multidimensional que la de una empresa.
- En el modo de funcionamiento: mientras que en el sector privado es asimilable la idea de que prime lo técnico por sobre lo político, dentro del Estado estos dos elementos resultan difícilmente dissociables. En tal sentido, las decisiones estatales contienen una lógica irreductiblemente política.
- En cuanto al receptor o beneficiario de las acciones: el sector privado orienta sus acciones a satisfacer las necesidades de sus clientes, valorados primordialmente por su poder de compra.

El sector público, en cambio, debe destinar sus esfuerzos a garantizar la provisión de bienes y servicios de manera universal para todos sus habitantes, en virtud de que todos son ciudadanos con derechos (y a la vez obligaciones).

En definitiva, incorporar ciertas herramientas que provienen del sector privado no debe llevar a olvidar las especificidades propias del sector público. Los objetivos del Estado, y los medios que utiliza para alcanzarlos, ciertamente son muy distintos a los del mundo de la empresa.

1.3.3. El modelo de la gobernanza

En los últimos años, han surgido enfoques dentro del ámbito de la administración pública que, haciendo gala de nuevos conceptos tales como “gobernanza”, “gobierno conjunto”, “totalidad de gobierno” o “gobierno en red” (Christensen y Laegreid, 2006; Goldsmith y Eggers, 2004; Goldsmith y Kettl, 2009), expresan la necesidad de modificar los mecanismos de coordinación social imperantes. Estas nuevas perspectivas afirman la necesidad de involucrar a una amplia gama de actores no estatales para garantizar la satisfacción de las demandas ciudadanas. El enfoque de la gobernanza (*governance* en su término en inglés) surgió, al igual que el modelo de la nueva gestión pública, en contraposición con la rigidez característica del modelo burocrático tradicional.

Mientras que la NGP planteó alternativas de administración basadas en la lógica del mercado y en la incorporación de herramientas de gestión del sector privado al Estado, el modelo de la gobernanza implicó un mayor énfasis en la gestión a partir de redes. Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples actores (públicos y privados) en relaciones de cooperación e intercambio (ver Frederickson, 2007; Salamon, 2002). Dada la flexibilidad con la que se ha utilizado el término gobernanza, resulta indispensable aclarar que aquí lo entendemos como un tipo de administración pública caracterizada por la cooperación vertical y horizontal interjurisdiccional e interorganizacional. Esta definición lleva implícita la noción de que las políticas públicas ya no son producto de las decisiones unilaterales del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre

este y la sociedad (Jordana, 1995) y entre las distintas agencias y jurisdicciones del mismo Estado. De esta manera, frente a la complejidad de las modernas sociedades, se considera que la acción gubernamental resulta necesaria aunque insuficiente. En este sentido, ningún actor cuenta por sí mismo con suficientes recursos y capacidades como para afrontar las problemáticas actuales. Entonces, se requiere de la sinergia de una pluralidad de actores que trabajen de manera conjunta.

Asimismo, el federalismo plantea la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Al respecto, y como se analizará en los siguientes capítulos de este libro, Argentina responde a una estructura estatal multinivel, compuesta por un gobierno nacional, veintitrés provincias y una ciudad autónoma, y 1.165 municipios y 1.086 gobiernos locales sin estatus municipal, y en la cual se produce la coexistencia de funciones exclusivas y concurrentes entre cada ámbito de la administración pública. En tal sentido, y ante la evidencia de que los problemas y demandas ciudadanas no se corresponden con divisiones administrativas rígidas ni compartimentos estancos, resulta imperioso implementar mecanismos de coordinación entre los poderes gubernamentales que redunden en políticas públicas exitosas.

Sin embargo, dentro del modelo de la gobernanza han emergido distintas posiciones respecto del rol que debe tener el Estado, en el marco del trabajo en redes, en el diseño e implementación de las políticas públicas. Mientras para algunos el Estado sigue siendo un actor central en tanto que regula y controla los productos de las redes que promueve, para otros debe ser desplazado como instancia fundamental de coordinación (Peters y Pierre, 2005). Consideramos que esta última postura puede traer aparejados dos serios problemas: uno vinculado con la efectiva implementación de las políticas y otro con la equidad de las mismas. En este sentido, las capacidades del Estado (en cuanto a su extensión territorial, legal y sus recursos financieros así como humanos) junto con las garantías que ofrece un gobierno elegido democráticamente para representar los intereses de todos los ciudadanos, permiten afirmar que resulta indispensable que el Estado retenga una posición central, aunque no necesariamente exclusiva, en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Finalmente, un aspecto a considerar es si el enfoque que engloba la totalidad del gobierno debe verse como una ruptura con el pasado que,

por lo tanto, transforma las principales características de la NGP, o bien como un reacomodamiento del sistema de NGP sin ningún cambio fundamental (Gregory, 2006; Halligan, 2006). Es cierto que ambos modelos comparten algunos presupuestos básicos: son críticos del modelo weberiano, apuestan a generar una mayor flexibilidad en la toma de decisiones estatales, y destacan la influencia positiva del sector privado en la administración pública. Sin embargo, no menos cierto es que el modelo de la gobernanza resulta superador de la NGP. En tal sentido, el trabajo en redes y la coordinación entre actores estatales y no estatales se presentan como avances significativos en el mejoramiento de la administración pública, frente a la pérdida de coherencia que en muchos casos se dio a partir de la aplicación de la NGP. Lo que ciertos autores de ambas corrientes olvidan, sin embargo, es que el Estado posee un rol indelegable, que no puede ser transferido a ningún actor privado o de la sociedad civil, para garantizar un principio de equidad y justicia social.

1.4. Las capacidades estatales

El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal. Oszlak introduce el concepto de “estatidad”, para hacer referencia a que lejos de constituir un acto espontáneo o deliberado, el surgimiento del Estado se corresponde con un proceso formativo en que un “sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades –expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales– que definen la existencia de un Estado” (Oszlak, 2008: 122). Desde esta perspectiva, los atributos estatales son fruto de un proceso gradual y por tanto, en cada momento histórico presentan un distinto nivel de desarrollo. Las propiedades que definen la existencia de un Estado son:

- 1) capacidad de externalizar su poder, es decir, la posibilidad de obtener reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;
- 2) capacidad de institucionalizar su autoridad, entendida como la imposición de una estructura de relaciones de poder que ga-

(Falta una línea en el original)

- 3) capacidad de diferenciar su control, referida a la posibilidad de contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas que puedan extraer recursos de la sociedad en forma legítima y controlada centralmente y
- 4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, a partir de la creación de símbolos generadores de pertenencia y solidaridad que refuerzan los mecanismos de dominación (Oszlak, 2008).

Estas propiedades, además de permitir aprehender el complejo proceso de formación de los Estados-nación, resultan pertinentes para explicar su evolución, teniendo en cuenta que el Estado “no es un concepto estático sino por el contrario dinámico que ha sufrido y sufre transformaciones posibles de ser identificadas históricamente” (Abal Medina, 2003: 1).

Ya ha sido planteado anteriormente el desafío teórico que se abre al concebir el carácter dinámico y cambiante del Estado. Pues bien, desde nuestra perspectiva, las propiedades que Oszlak identifica con el proceso de formación estatal son inherentes al Estado, pero varía el modo en que ellas se manifiestan a lo largo del tiempo. Es decir, aprehender los procesos de cambio por los que atraviesa el Estado implica definir el modo en que se manifiestan tales propiedades en cada momento histórico particular. En definitiva, toda nueva frontera entre el Estado y la sociedad, expresada en una nueva matriz política y social, exhibe cambios en la manera en que se manifiestan las mencionadas propiedades.

La cuestión de las capacidades del Estado apareció como un tema dominante a raíz de los procesos de reforma administrativa que se implementaron a partir de mediados de los años noventa. En efecto, luego de un período signado por la hegemonía neoliberal en el que se postulaba el triunfo del mercado a expensas de reducir la maquinaria estatal a su mínima expresión, el rediseño de la acción pública se orientó principalmente a posicionar al Estado nuevamente como un agente fundamental en el logro de los equilibrios sociales. En tal sentido, Repetto entiende por capacidad estatal “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas pú-

blicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto, 2003: 6).

En función del esquema teórico planteado, según el cual el Estado debe ser concebido en su doble carácter de relación social y de aparato institucional, es posible identificar dos tipos de capacidades estatales: la administrativa y la política. En la tradición weberiana, la capacidad administrativa está asociada con la consecución de una burocracia coherente, en la que reine una total coincidencia entre los intereses particulares de los funcionarios y los intereses de la entidad burocrática en su conjunto. Ello requiere que los funcionarios individuales se encuentren en alguna medida aislados de las demandas de la sociedad y, al mismo tiempo, se logre constituir un cuerpo de empleados expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo (Evans, 2008).

Frente a las políticas de ajuste estructural derivadas del fundamentalismo del mercado, a través de las cuales se erigía un Estado mínimo y se fomentaba un creciente desprestigio del aparato técnico-burocrático, resulta sin dudas importante enfatizar en el fortalecimiento de la capacidad administrativa. En tal sentido, constituye un punto nodal de toda reforma burocrática la constitución de un Estado eficiente y eficaz compuesto por personal calificado. Sin embargo, tal como advierte Repetto (2003: 12), “el riesgo de tomar directamente como sinónimo el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal es aplicarlo solo fronteras adentro del Estado”. En tal sentido, el autor sugiere incorporar la capacidad política en el análisis, ante la certeza de que “el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la sociedad” (Repetto: 2003: 12). En la misma línea, Evans se refiere a la capacidad del Estado “no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspectiva de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz”, en tanto agrega: “La aplicación consistente de una política cualquiera [...] requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos” (Evans, 2008: 18).

Si bajo la perspectiva weberiana la vía para conseguir un Estado fuerte consiste en aislarlo de los intereses y demandas sociales, gene-

rando cierta independencia con respecto a las presiones particularistas de los grupos de la sociedad, con la introducción del concepto de “autonomía enraizada” Evans postula algo diferente:

Las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de estos para su implementación. Una red concreta de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas ante las iniciativas públicas. Amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. Si se admite la importancia del enraizamiento, los argumentos a favor del aislamiento quedan cabeza abajo. Las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema (Evans, 2008: 45).

Por supuesto, este autor es consciente de que el enraizamiento puede redundar en captura, corrupción e ineficacia de la acción del Estado; por eso, sostiene que “solo tiene valor en el marco de la autonomía. En ausencia de un tipo de estructura administrativa coherente, autoorientadora, weberiana, es casi seguro que el enraizamiento tendrá efectos nocivos [...]. Lo que funciona es la combinación de enraizamiento y autonomía, no cualquiera de estas por separado” (Evans, 2008: 45).

En definitiva, el análisis sobre las capacidades estatales revela, en coincidencia con lo postulado a lo largo de este trabajo, el doble carácter estatal, como entidad burocrática y como relación social: “el Estado es algo más que el aparato burocrático, representando también la arena política [...] en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal” (Repetto, 2003: 10).

1.5. El Estado en la Argentina

Los elementos conceptuales que hemos definido serán utilizados para comprender el sentido y la naturaleza de las transformaciones que ha experimentado el Estado en la Argentina. De acuerdo con la perspectiva teórica ya explicitada, el Estado será concebido en su doble aspecto de relación social y de aparato institucional. Asimismo, se considerarán las cambiantes relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad. Por último, serán centrales en nuestro análisis las capacidades que fue desarrollando el Estado a lo largo del tiempo y que en conjunto definen, en términos de Oszlak, la estatidad.

Podemos distinguir, en principio, tres tipos de Estado que se dieron en Argentina. El primero de ellos, el Estado liberal, estuvo vigente entre 1880 y 1930, cuando nuestro país se insertó en el mercado mundial mediante la adopción de un modelo agroexportador. El segundo, el Estado de bienestar keynesiano, se dio en el período 1930-1976, que coincide con el régimen de sustitución de importaciones. En tercer lugar, el Estado se enrola en el nuevo orden global que predomina entre 1976 y 2001, y que se basa en un modelo neoliberal.

Finalmente, indagaremos en las características del Estado en el nuevo siglo. A partir del año 2003, quedó instituido en Argentina un nuevo patrón de acumulación. Este nuevo modelo ha demostrado que un rol activo y presente del Estado no solo es compatible con el crecimiento económico, sino que es condición imprescindible para que este se distribuya equitativamente entre todos los miembros de la sociedad.

1.5.1. *El Estado liberal (1880-1930)*

La disolución del régimen colonial a principios del siglo XIX implicó no solo la desaparición de una autoridad política centralizada para todo el territorio nacional, sino también la desarticulación de los vínculos comerciales y sociales que habían predominado hasta ese momento. Por ende, el complejo proceso de instauración y consolidación estatal, signado por una larga disputa entre Buenos Aires y el interior por el control de la hegemonía política, involucró también la difícil tarea de sentar las bases para el desarrollo de un mercado de alcance nacional y de establecer un orden social homogéneo para todo el territorio; en definitiva, la creación del Estado suponía al mismo tiempo la creación de una nación.

Hacia fines del siglo XIX quedó configurado a nivel mundial un nuevo esquema de división del trabajo, en el cual los países dependientes, entre ellos Argentina, debían proveer materias primas a los países industrializados del centro (principalmente Inglaterra). La ausencia de condiciones económicas y sociales básicas constituía el principal escollo a superar para aquellos grupos sociales y políticos que pugnaban para que nuestro país adoptase un modelo económico en consonancia con las exigencias que emanaban del nuevo escenario internacional:

“con mercados muy localizados, población generalmente escasa, rutas intransitables, anarquía monetaria, inexistencia de un mercado financiero y vastos territorios bajo control indígena o de caudillos locales, las iniciativas veían comprometidas sus posibilidades de realización” (Oszlak, 2008: 130).

En este sentido, el espíritu positivista de orden y progreso, que en nuestro país fue readaptado por la administración Roca bajo el lema “paz y administración”, resumía fielmente las exigencias planteadas para nuestro país por aquel entonces. El orden surgía de la superación de las restricciones y la instauración de un nuevo ordenamiento social; con el término progreso se aludía a la necesidad de promocionar un conjunto de actividades destinadas a favorecer el proceso de acumulación capitalista. Ahora bien, la tarea de satisfacer tales necesidades objetivas, prerrequisito fundamental para que Argentina se insertara en el mercado mundial, solamente podía ser cumplida por el Estado y no por otras fuerzas sociales: “La garantía de expansión y reproducción de estas relaciones [de producción capitalista] no podía quedar librada a las propias fuerzas sociales que las engendraban” (Oszlak, 2008: 130). En términos de Mann, se requería de un poder que ejerciera su autoridad de manera centralizada en todo el territorio nacional. Por su estructura organizacional, el Estado constituía (y constituye) el único poder que posee tal capacidad.

En el marco de este proceso, hacia 1880 se consolidaron de manera definitiva las tendencias para la emergencia del Estado nacional, a partir de la asunción de Julio A. Roca como presidente de la Nación, el triunfo del Ejército nacional contra la sublevación bonaerense liderada por Carlos Tejedor y la federalización de la Ciudad de Buenos Aires. De hecho, esta década marca el fin de las guerras civiles, que habían protagonizado la vida política argentina desde la Independencia. Este proceso de instauración de una autoridad centralizada puede ser analizado en función de la gradual incorporación por parte del Estado de una variedad de atributos o capacidades que en conjunto definen su condición de “estadidad”. Al respecto, en esta etapa formativa, el Estado desarrolló fundamentalmente sus capacidades de externalizar su poder y de internalizar su autoridad: “la formación de un aparato de seguridad otorgó al poder central el monopolio legítimo de la violencia frente a toda disidencia interior o peligro exterior que amenazara la soberanía nacional” (Rapoport, 2003: 15). Un claro ejemplo

de obtención de reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales fue el proceso de definición de los límites territoriales en la Patagonia que realizó el Estado argentino durante los años ochenta con el gobierno de Chile. Asimismo, el término de las sublevaciones del interior y de las guerras civiles constituyó una expresión clara del establecimiento de una relación de poder caracterizada por el monopolio de los medios organizados de coacción por parte del Estado nacional.

A partir del desarrollo de estas dos capacidades –externalizar e internalizar su autoridad– el Estado podrá diferenciar su control e internalizar una identidad colectiva. Así, se creó un sistema de obtención y distribución de recursos fiscales, y diversos espacios de la sociedad civil fueron secularizados y apropiados por el Estado: el establecimiento de la educación gratuita, laica y obligatoria (ley N° 1420), la creación del Registro Civil, la Ley del Matrimonio Civil, y la administración de cementerios (Rapoport, 2003).

Sin embargo, en esta etapa formativa del Estado se observaban tensiones en el desarrollo de las propiedades estatales. La prioridad era consolidar el orden, y ello en cierta medida implicó desatender las demás funciones. De hecho, en este momento fundacional, el Estado encontró serias dificultades para extraer recursos de la sociedad, por lo que debió recurrir en forma sistemática al endeudamiento externo. Asimismo, las tareas desempeñadas por el Estado se limitaron a generar y garantizar las condiciones necesarias que exigía el modelo agroexportador. En este sentido, se trató de un modelo estatal liberal, con competencias y ámbitos de actuación limitados. No fueron menores las dificultades para sustentar una identidad colectiva. En este caso, el problema residía en que el modelo agroexportador, desigual en el plano económico y social, requería de un orden político excluyente. En ese sentido, hasta la reforma electoral de 1912 la autoridad estatal se afirmaba principalmente en la coacción, en una participación cívica restringida y en el fraude sistemático en los comicios.

En resumen, el Estado que se formó a partir de 1880 era liberal, su misión principal era garantizar la ampliación de relaciones capitalistas de producción, y se encontraba estrechamente condicionado por los sectores dominantes (vinculados directa o indirectamente con el negocio agroexportador). Esta particular configuración estatal se acercó empíricamente a aquella tajante afirmación de Marx en el *Manifiesto*

Comunista: el Estado como “comité de administración de negocios de la burguesía”.

1.5.2. El Estado de bienestar keynesiano (1930-1976)

Si la instauración y consolidación del Estado liberal estuvo vinculada principalmente con el desarrollo de las dos primeras propiedades, el Estado de bienestar keynesiano puede ser entendido fundamentalmente a partir del desarrollo de la tercera dimensión, que es la diferenciación de la estructura de control. En términos generales, se trató de una etapa signada por un sostenido crecimiento del aparato institucional del Estado. Esta expansión burocrática no puede ser comprendida sin una referencia a la instauración de un nuevo patrón de desarrollo en nuestro país, como consecuencia de la crisis económica de 1929 y las transformaciones a escala global que esta desencadenó.

Vale la pena recordar que el crac económico-financiero motivó una profunda revisión de los postulados liberales que hasta ese momento predominaban en el mundo. El precepto según el cual los mecanismos del mercado tendían por sí mismos al equilibrio general recibió un contundente rechazo empírico, al proliferar en los países centrales altas tasas de desocupación y una depresión económica profunda. Se imponía una nueva configuración en las relaciones entre el mercado y la política. El Estado, a través de políticas monetarias y fiscales expansivas, debía funcionar como un actor contracíclico: el keynesianismo entraba en escena.

En nuestro país, por su parte, a principios de la década del treinta se hizo evidente la imposibilidad de continuar con el esquema agroexportador. De manera gradual al principio, y con el gobierno peronista de manera definitiva, nuestro país adoptó un nuevo régimen de acumulación, centrado en la industrialización sustitutiva de importaciones. El Estado amplió entonces su ámbito de actuación y sus competencias, teniendo un papel sumamente activo en el plano económico y social. Al respecto, se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos, participó en forma directa e indirecta en la producción de bienes estratégicos para el desarrollo del país, y pasó a controlar y regular el mercado cambiario, el sistema financiero y el comercio exterior. Asimismo, implementó una

serie de herramientas y medidas a fin de proteger y promocionar la industria nacional.

La Argentina atravesó durante esta etapa un profundo proceso de reconversión productiva y la industria pasó a ser el eje rector de las relaciones económicas, en detrimento del sector agrario. Los cambios en el plano social y político no fueron menores: el creciente peso numérico y protagonismo político de la clase obrera motivó la progresiva ampliación de sus derechos sociales y políticos. Entre otras medidas tomadas durante la década de 1940 se destacaron el reconocimiento de las asociaciones profesionales, el establecimiento de los seguros sociales y de la jubilación, la sanción del Estatuto del Peón, el incremento de los salarios reales y la fijación del aguinaldo para la totalidad de los trabajadores. La actuación estatal no se circunscribió meramente al plano económico-productivo sino que cumplió un importante papel en la esfera social. En definitiva, se creó un Estado de bienestar cuya función primordial consistía en “cubrir aquellos riesgos e incertidumbres a los que están expuestos el trabajador asalariado y su familia en la sociedad capitalista” (Offe, 2008: 110).

Las transformaciones en la estructura estatal se produjeron a partir de la instauración de dos nuevas lógicas: la del Estado keynesiano y la del Estado de bienestar. Aunque coincidentes en el tiempo, ambas lógicas resultaban diferentes: mientras que el Estado de bienestar apuntaba a garantizar condiciones de vida digna para todos sus ciudadanos, el Estado keynesiano se circunscribía a equilibrar las fluctuaciones de los ciclos económicos. Más allá de tales diferencias, lo cierto es que al haberse dado en forma simultánea, en conjunto generaron un marcado desarrollo del aparato burocrático estatal, que potenció la tercera propiedad de estatidad: diferenciar su control. Las funciones y ámbitos de actuación del Estado se ampliaron, “generando todo un entramado de organizaciones burocráticas que iban desde la regulación de áreas económicas hasta tareas directamente productivas” (Abal Medina, 2003).

Esta configuración estatal produjo que la política adquiriera una centralidad hasta entonces desconocida, subordinando a los mercados (Luebbert, 1997: 25). En este sentido, contribuyó decisivamente a potenciar la internalización de una identidad colectiva: “la relevancia de las decisiones estatales para la vida de los ciudadanos era enorme, en tanto éstas creaban empleo, tasaban diferencialmente a las áreas

económicas, generaban programas sociales de diversa índole” (Abal Medina, 2003). En otras palabras, el Estado era visualizado como un actor fundamental para garantizar el desarrollo.

1.5.3. *El Estado neoliberal (1976-2001)*

La expansión estatal registrada en nuestro país a mediados del siglo XX no representó una tendencia aislada ni excepcional; por el contrario, se dio en prácticamente todo el mundo. Esta situación se revirtió a partir de los años setenta, período en el que comenzaron a redefinirse en sentido inverso los límites de interacción entre Estado y sociedad. Quedó instituida, entonces, una nueva matriz social que se consolidó en la década de 1990 y que Cavarozzi (1996) definió como “mercado-céntrica”, la cual posibilitó la radicalización de las políticas neoliberales, caracterizadas por una fuerte reducción del Estado tanto en su tamaño como en su funcionalidad.

Ya hacia fines de los años sesenta, el esquema de acumulación fordista a nivel mundial, con eje en el Estado-nación, se venía progresivamente erosionando por la consolidación de actividades económicas transnacionales, tales como las sociedades *offshore*, y la internacionalización de los procesos productivos (Hobsbawm, 1998). Comenzó a erigirse una economía mundial y globalizada, cuyo ámbito de actuación no reconocía límites territoriales concretos y tendía a socavar la autonomía estatal. El proceso de globalización condujo a los diferentes gobiernos a adoptar medidas de liberalización y desregulación financiera. La consecuencia más visible fue la pérdida de capacidad de control por parte de los Estados sobre los tipos de cambio y la oferta monetaria.

Tales procesos motivaron a una gran cantidad de autores de distintas y, en ocasiones, contrapuestas escuelas teóricas, a considerar que el mundo atravesaba una etapa de transición que concluiría con la desaparición definitiva de los Estados-nación. El supuesto era que los cambios acaecidos en el plano económico finalmente debían ser correspondidos en la esfera política. Si bien ello no ocurrió, el nuevo orden global significó la pérdida de la antigua centralidad de los Estados nacionales. Ello se expresó de diversas maneras: “el retiro del Estado como actor central de los procesos económicos y su vuelta al cumplimiento de gendarme previa al consenso keynesiano [...]”; la aparición

y conformación de los bloques regionales; la aparición de fenómenos asociados con la crisis de identidad nacional como el terrorismo y el fundamentalismo” (Abal Medina, 2003).

En Argentina, numerosos hechos evidenciaron durante la década de 1990 la erosión del poder y autonomía estatal, o en términos de Oszlak, la incapacidad de externalizar e internalizar su autoridad. En primer lugar, las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1990, conocidas como golpes de mercado, motivadas por una corrida cambiaria; en segundo lugar, el proceso creciente de endeudamiento con organismos financieros internacionales que a cambio obtenían la posibilidad de “recomendar” la adopción de determinadas políticas públicas, entre ellas, la apertura económica y el ajuste estructural; en tercer lugar, la falta de regulación y control de los servicios públicos recién privatizados; en cuarto lugar, el acatamiento prácticamente irrestricto de las recomendaciones emanadas del Consenso de Washington; y por último, el tratamiento preferencial a inversiones extranjeras a través de la firma de los tratados bilaterales de promoción y protección de las inversiones extranjeras.

Algunos de estos fenómenos incidieron también en la creciente incapacidad del Estado argentino para extraer legítimamente recursos de la sociedad. En efecto, el fuerte crecimiento de la deuda externa, la privatización del sistema jubilatorio, la evasión impositiva y la reducción de los aportes patronales, entre otros factores, contribuyeron a generar una delicada situación fiscal.

Asimismo, el surgimiento de problemáticas globales y la incapacidad manifiesta para resolverlas aparecieron como factores determinantes de la creciente pérdida de credibilidad y legitimidad por la que atravesaban los Estados-nación. Ante el descentramiento de la política, el régimen político perdió gran parte de su carácter integrador y representativo, hecho que favoreció la primacía de una lógica de autorreferencialidad que se desarrolló de manera creciente.

En el caso de la Argentina se agregó que en el período bajo análisis (1991-2001) se produjo un fuerte aumento en los niveles de desigualdad social y una distribución regresiva del ingreso. Al respecto, el porcentaje de los sueldos y salarios en el PBI en este período bajó del 35% al 26% (Basualdo, 2006). Al considerar los indicadores de distribución del ingreso según el coeficiente Gini, se observa que “los ingresos de los deciles más ricos de los hogares equivalían al 40,3% del ingreso

total en el año 2000, mientras que en 1991 equivalían solo al 35,3%. Este ingreso equivalía a 23,6 veces los ingresos totales de los deciles de menores ingresos de los hogares en 1991. Pero había escalado a 38 veces en el 2000” (Damill, Frenkel y Maurizio, 2002: 8). Las mismas tendencias regresivas se observaban en los indicadores de pobreza, indigencia y desocupación, cuyos comportamientos desmienten la teoría del derrame en boga por aquel entonces; esta teoría suponía que la prioridad para Argentina debía ser el crecimiento económico en lugar de la distribución del ingreso y la reducción de la inequidad social. Sin embargo, las evidencias disponibles indican que el régimen de convertibilidad no fue sustentable ni siquiera en términos de crecimiento económico. Estos datos reflejan dramáticamente que el Estado no es un actor neutral en la distribución de bienes públicos.

De esta manera, la pérdida de legitimidad del Estado puso en evidencia la incapacidad de institucionalizar su autoridad, lo que se vinculó estrechamente con la dificultad estatal para afrontar problemáticas de índole global, promover un crecimiento económico sostenido y garantizar condiciones dignas de vida para el conjunto de la población. A su vez, estas transformaciones estructurales impactaron negativamente en la capacidad estatal de internalizar una identidad colectiva. La pauperización de las condiciones de vida de los sectores populares, la precarización de las relaciones laborales, el crecimiento del desempleo y de la desigualdad social, redundaron en un debilitamiento de los sentimientos de pertenencia y de solidaridad social, y en mayores niveles de individualismo: “Estados que han tenido que reducirse frente a la crisis de sus aparatos sociales y económicos y sociedades cada vez más individualizadas y heterogéneas llevan a un descentramiento de la política, que cede lugar frente a las relaciones mercantiles” (Abal Medina, 2003).

En definitiva, durante la década de 1990 la nueva frontera establecida entre el Estado y la sociedad siguió el criterio según el cual “achicar el Estado era agrandar la nación” (Oszlak, 2008). Mientras el mercado se convirtió en el mecanismo por excelencia de asignación de recursos dentro de la sociedad, fueron puestos en duda los atributos fundamentales del Estado argentino.

1.5.4. *Un nuevo siglo: una nueva frontera Estado-sociedad*

El fin del régimen de convertibilidad en diciembre de 2001 significó el colapso definitivo del modelo económico neoliberal, instaurado por la última dictadura militar en 1976 y que se profundizó durante la década de 1990. Dicho modelo tuvo como característica saliente redefinir, en forma violenta y abrupta, el tipo de relaciones que habían mantenido el Estado y la sociedad en el marco del patrón económico de industrialización sustitutiva de importaciones. En efecto, se produjo una profunda reducción del ámbito de actuación estatal: la privatización de las empresas estatales mayormente prestatarias de servicios públicos, la desregulación y la apertura económica indiscriminada, la descentralización y la transferencia de actividades del Estado nacional hacia entidades subnacionales, fueron solo algunos de los signos más visibles de tal reestructuración. El derrumbe de la convertibilidad en diciembre de 2001 fue la consecuencia de una profunda crisis expresada en términos económicos (recesión, déficit fiscal y cesación de pagos), sociales (desocupación, pobreza e indigencia) y políticos (movilizaciones populares, inestabilidad institucional, y deterioro en la legitimidad de la clase política). De esta manera, la experiencia neoliberal en Argentina, y en el resto de América Latina, llegó a su fin.

¿Es posible hablar de una nueva frontera entre el Estado y la sociedad? Nuestra hipótesis es que el Estado atraviesa una compleja etapa de redefinición institucional, cuyas tendencias prevalecientes indicarían que la respuesta es afirmativa. Esta redefinición implica el fortalecimiento desde el año 2003 de tres dimensiones de la capacidad estatal. En primer lugar, merced al superávit fiscal y comercial, así como a la acumulación de reservas internacionales, el Estado ha recobrado su capacidad de externalizar su poder. Esta situación ha permitido atenuar la dependencia financiera y recobrar la autonomía en torno a la definición del modelo de país a seguir ante las presiones de los poderes económicos transnacionales. Un Estado solvente puede morigerar con mayor autonomía los efectos perjudiciales que trae aparejada la globalización. Esto evidencia que, aunque no es posible negar las mayores restricciones impuestas por el proceso de integración económica sobre la capacidad de acción estatal, los Estados-nación no se han convertido en asociaciones obsoletas; es evidente que, a través de sus políticas

públicas, todavía pueden incidir sobre el desarrollo de las poblaciones que habitan los territorios que ellos controlan.

En segundo lugar, y en comparación con los años noventa, se evidencia una mayor capacidad por parte del Estado para fortalecer su autoridad como actor fundamental en el diseño de las políticas. Esto se debe, en gran medida, a la restitución de la legitimidad estatal por el crecimiento ininterrumpido de la economía y la reducción en los niveles de desempleo y de desigualdad social. Este proceso de fortalecimiento de la autoridad se expresa en algunas de las políticas adoptadas en los últimos años: establecimiento de mayores controles sobre los niveles de inversión de las empresas privatizadas en un intento por regular sus actividades, estatización de algunas empresas privatizadas durante los noventa que mostraban serios problemas financieros, impulso a una fuerte política de mediación entre el capital y el trabajo a través de los convenios colectivos de trabajo, implementación de políticas de subsidio al consumo y a la producción, y retorno al Estado de la seguridad social, privatizada parcialmente durante la década anterior.

Por último, en relación con la estructura organizacional del Estado, se ha observado el desarrollo de políticas tendientes a fortalecer su capacidad de acción y de control. En este sentido, lejos del ajuste y achicamiento del Estado que primó en los noventa, durante los últimos años el criterio rector fue el de modernizar y profesionalizar su estructura, a través de la institucionalización del empleo público y la implementación de distintas innovaciones de gestión que tiendan tanto a incrementar las características “weberianas” de la administración como el logro de resultados en las políticas y programas públicos. Como se discutió en el apartado 1.3.2., orientar la gestión al logro de resultados solo puede funcionar exitosamente si previamente existen las estructuras administrativas del modelo burocrático-weberiano (ver Schick, 1998). La idea central que ha primado en estos años es que ambos modelos (tanto el que enfatiza el fortalecimiento de los procesos y las normas burocráticas como el que se orienta al logro de objetivos) deben construirse simultáneamente en el Estado argentino para verdaderamente mejorar su funcionamiento. Como ejemplo de lo primero encontramos la normalización del empleo público, incluyendo la reconstitución de la carrera administrativa y la reapertura de concursos para el ingreso a la misma; como ejemplo de lo segundo, observamos la profundización de herramientas que orientan la gestión

a la búsqueda de resultados y a priorizar las necesidades ciudadanas más que los procesos internos de la administración (múltiples herramientas de gobierno electrónico, programas como Carta Compromiso con el Ciudadano, entre otras). A la vez, la creciente cooperación de las áreas nacional y provinciales de gestión pública, expresada en la revitalización e institucionalización del Consejo Federal de la Función Pública, sugiere una perspectiva de “gobierno en red” en la articulación de políticas interjurisdiccionales ligadas a la mejora de la gestión.

En conjunto, este fortalecimiento de las capacidades fundamentales indica una nueva concepción en torno al rol del Estado en la sociedad. No se trata de una réplica del modelo estatal que rigió durante parte del siglo XX, ya que hoy –como lo afirma el modelo de la “gobernanza”– el Estado debe cooperar y colaborar con una serie de actores (gobiernos subnacionales, actores privados y de la sociedad civil) para el desarrollo efectivo de sus políticas. En la actualidad, el Estado no es el único actor de las políticas públicas. Pero eso no implica reducir el Estado o achicar sus funciones, cuyas dañinas consecuencias la experiencia de los años noventa muestra bien. Como afirma Przeworski (2008), para estimar si el rol del Estado es el adecuado debemos tener en cuenta el modelo económico y social al que se aspira. Las funciones que el Estado ha recuperado, en el marco de un proceso complejo y aún abierto, son las indispensables para lograr una sociedad pujante y socialmente inclusiva. Y quizás en este escenario sea posible también la reconstitución de los lazos de solidaridad social, y forjar una nueva identidad colectiva reconociendo la heterogeneidad de los fragmentos en constante redefinición que componen nuestra sociedad.

1.6. Bibliografía comentada

En la primera parte del artículo, en el que se discuten nociones teóricas sobre el Estado, nos hemos servido del acervo de distintas corrientes de pensamiento: el estructural funcionalismo, el pluralismo, el marxismo y el neoinstitucionalismo. En la indagación de la perspectiva que concibe al Estado como una institución autónoma, hemos tomado como principal referencia la visión neoinstitucionalista de Theda Skocpol (“El Estado regresa al primer piano: Estrategias de análisis en la investigación actual”) y de Michael Mann (“El po-

der autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”). Asimismo, para una revisión de la lectura sociológica del Estado resultan valiosos los aportes de Guillermo O'Donnell (“Apuntes para una teoría del Estado”); y Oscar Oszlak (“Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”). Finalmente, dentro de esta primera parte, se recomienda la obra de Terry Moe, que también desde una perspectiva neoinstitucionalista, realiza una certera crítica a la teoría de la acción racional por no considerar adecuadamente las relaciones de poder plasmadas en toda estructura estatal.

El origen y las características salientes del modelo burocrático autoritario han sido abordados a partir de la obra de Hughes (2003). Max Weber (*Economía y Sociedad*, y “From Max Weber”, de Wright Mills y Gerth) resulta imprescindible por ser el máximo referente teórico de este modelo administrativo. Respecto del modelo de la Nueva Gestión Pública tomamos nuevamente a Hughes (2003), a Kettl (1996; 2000), a Pollit y Bouckaert (2011) y a otros autores, incluyendo la perspectiva del CLAD (2008) y de Schick (1998) sobre la problemática aplicación de este modelo en el contexto latinoamericano y de otros países en desarrollo. Por último, para estudiar el modelo de gobernanza recomendamos la obra de Tom Christensen y Per Laegreid (2006) y la de Jordana (1995), mientras que Salamon (2002) y Frederickson (2007) presentan un completo panorama sobre la utilidad de este concepto.

Con respecto a las capacidades del Estado, hemos tomado como referencia las obras de Oscar Oszlak (2008), Repetto (2003), y la de Evans (2008), con su concepto de autonomía enraizada.

Para la última parte, centrada en la evolución histórica del Estado argentino, hemos tomado a distintos autores, según el período analizado. Existe un consenso amplio en la historiografía argentina acerca de la delimitación de tres etapas centrales en el desarrollo contemporáneo de nuestro país: el modelo agroexportador (1880-1930), con un Estado liberal; el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (1930-1970), con un Estado de bienestar keynesiano; y el modelo neoliberal, con un Estado también neoliberal (1970-2001). Para el primer período, recurrimos a la obra clásica de Oszlak (*La formación del Estado argentino*) y Rapoport (*Historia económica, política y social: 1880-2003*). Para el análisis del Estado de bienestar-keynesiano y del Estado en el nuevo orden global, hemos recurrido a estudios propios

realizados con anterioridad (Abal Medina, 2003), a Oszlak (2008) y a Eduardo Basualdo (*Estudios de historia económica argentina*).

1.7. Bibliografía utilizada

- Abal Medina, Juan Manuel (1998): "Conceptos y metáforas: la matriz social", en Bokser, Judit (coord.), *Agenda de investigación en Ciencia Política, la ciencia política hoy: alcances teóricos y redefiniciones conceptuales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Siglo XXI.
- (2003): "El Estado", en Pinto, Julio (comp.), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Acuña, Carlos (1995): *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- (2008): "Introducción", en Acuña, Carlos (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, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Atrio, Jorge y Piccone, María Sol (2008): "De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición". *Revista del Ciad Reforma y Democracia*, n°42, octubre.
- Basualdo, Eduardo (2006): *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Beck, Ulrich (1998): ¿Qué es la globalización? *Falencias del globalismo, respuestas a la globalización*, Buenos Aires, Paidós.
- (2001): "Políticas Alternativas a la sociedad del trabajo", *Presente y futuro del estado de bienestar: el debate europeo*, SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la República Argentina.
- Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2000): *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo Veinte Editores.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2008): "La reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Cavarozzi, Marcelo (1996): *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2008): "Una nueva gestión pública para América Latina", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2006): "Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State", *Political Studies Review*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing Inc.
- Damill, Mario; Frenkel, Roberto y Maurizio, Roxana (2002): *Argentina: una década de convertibilidad. Análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Drewry, Gavin (2001): "Las instituciones políticas. Enfoques jurídicos", en Goodin, y Klingemann, Nuevo Manual de *Ciencia Política*, Madrid, Istmo.
- Evans, Peter (2008): "El Estado como problema y como solución", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Finegold, Kenneth y Skocpol, Theda (1982): "State capacity and economic intervention in the early New Deal", *Political Science Quarterly*, n° 97.
- Frederickson, George H. (2007): "Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere", en Lynn, Ferlie y Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Ghio, José María (2002): *Modernización administrativa y de la gestión pública en la Argentina*, Santiago de Chile, LOM Ediciones e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- (2005): "Regional Convergence in Latin America: Structural Reforms and their Outcomes", *paper* presentado a la conferencia internacional Is there an Economic Orthodoxy for Developing Nations, National Chengchi University, South African Institute of International Affairs, septiembre.
- Ghio, José María y otros (2000): "Desempeño institucional de las provincias argentinas", *Informe final*, PNUD.
- Gladden, Edgar. N. (1972): *A History of Public Administration*, Londres, Frank Cass.
- Goodin, Robert. E. y Klingemann, Hans-Dieter (1996): *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- Goldsmith, Stephen y Eggers, William (2004): *Governing by network. The new shape of the public sector*, Washington DC, Brookings Institution Press y JFK School of Government.
- Goldsmith, Stephen y Kettl, Donald (2009): *Unlocking the power of networks: keys to high performance government*, Washington DC, Brookings Institution Press.
- Gregory, R. (2006): "Theoretical Faith and Practical Works: 'De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zeland State Sector'", en Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *In Autonomy and Regulation: coping with agencies in the Modern State*, Cheltenham, Eduard Elgar, pp. 137-161.
- Grindle, Merilee (2000): "Designing Reforms: Problems Solutions and Politics", *John F. Kennedy School of Government*, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series.
- Halligan, John (2006): "The reassertion of the Centre in First Generation NPM System", en Tom Christensen y Per Lagreid (eds.), *Autonomy and Regulation: coping with agencies in the Modern State*, Cheltenham, Eduard Elgar, pp. 162-180.
- Heckscher, Charles (1994): "Defining the Post-Bureaucratic Type", en Heckscher y Donnellon (eds.), *The Post-Bureaucratic Organizaron*, Londres, SAGE.
- Hobsbawm, Eric (1998): *Historia del siglo XX*, Editorial Crítica, Buenos Aires.
- Hughes, Owen (2003): *Public Management and administration. An Introduction*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Jordana, Jacint (1995): "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", *GAPP*, n° 3, mayo-agosto.
- Kamarck, Elaine (2000): "Globalization and Public Administration Reform", en Nye y Donohue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington DC, Brookings.
- Kettl, Donald; Ingraham, Patricia; Sanders, Ronald; Horner, Constance (1996): *Building a Government That Works*, Washington DC, Brookings.

- Kettl, Donald (2000): *The global public management revolution. A report on the transformation of governance*, Washington DC, Brookings.
- López, Andrea (2007): *Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público. Revisión teórica y propuesta para su elaboración*. Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Lora, Eduardo, Pannizza, Ugo y Quispe-Agnoli, Myriam (2003): *Reform Fatigue: Symptoms, Reasons, Implications*, Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Luebbert, Gregory (1997): *Liberalismo, fascismo o socialdemocracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Mann Michael (1991): *Las fuentes del poder social*, tomo I, Madrid, Alianza.
- (1997): *Las fuentes del poder social*, tomo II, Madrid, Alianza.
- (2008): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, marzo.
- Meier, Kenneth y Hill, Gregory (2007): “Bureaucracy in the twenty-first century”, en Ferlie, Lynn y Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Moe, Terry (2005): “Power and Political Institutions”, *Perspectives on Politics*, n° 3, pp. 215-233.
- O'Donnell, Guillermo (1977): “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós.
- (1993): “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencia a países postcomunistas”, *Desarrollo Económico*, vol. XXXIII, n°130, Buenos Aires.
- Offe, Claus (2008): “Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas”, en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, marzo.
- Osborne, David y Plastrik, Peter (2000): *The Reinventor's Fieldbook*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Oszlak, Oscar (1999): *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Planeta.
- (2008): “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, marzo.
- Peters, Guy y Pierre, Jon (2005): “¿Por qué ahora el interés en la gobernanza?”, en Cerrillo, Agustín, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 37-42.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2011): *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford.
- Poulantzas, Nicos (1979): *Estado, poder, y socialismo*, Madrid, Siglo XXI.
- Przeworski, Adam (2008): “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, marzo.

- Rainey, Hal y Chun, Young (2007): “Public and private management compared”, en Ferlie, E. y Pollitt, Christopher (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Rapoport, Mario (2003): *Historia económica, política y social: 1880-2003*, Buenos Aires, Macchi.
- Repetto, Fabián (2003): “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Salamon, Lester M. (ed.) (2002): *The tools of government. A guide to the new governance*, New York, Oxford University Press.
- Schick, Allen (1998): “Why most developing countries should not try New Zealand reforms”, *The World Bank Research Observer*, vol. 13(1), pp. 123-131.
- Skocpol, Theda (2008): “El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la Investigación actual”, en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Stepan, Alfred (1978): *The state and society: Peru in comparative perspective*, Princeton, Princeton University Press.
- Trimberger, Ellen Kay (1978): *Revolution from above: Military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, Nueva Brunswick, Transaction Books.
- Weaver, Kent y Rockman, Bert (1993): *Do institutions matters? Assessing the effects of institutions*, Washington DC, Brookings.
- Weber, Max (1992): *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wright Mills, C. y Gerth, H. H. (eds.) (1970): “From Marx Weber”, Londres, Routled & Kegan Paul LTD.