

MOMENTOS Y PROCESOS PARA UNA HISTORIA DEL ESTADO EN ARGENTINA

Patricia Berrotarán (*) y Elsa Pereyra (**)

Las transformaciones experimentadas en la Argentina durante la década de 1990 dieron lugar a una abundante literatura destinada a arrojar luz sobre el papel del Estado. Esto contribuyó a consolidar el campo específico del trabajo intelectual y académico sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.

Ese camino ha estado abonado ciertamente por los aportes pioneros de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, quienes a mediados de la década de 1970 sentaron las bases para un programa de investigación cuya perspectiva confrontaba abiertamente con las tendencias dominantes en la ciencia política de cuño anglosajón. En ese programa postulaban la necesidad de centrar el análisis en las políticas públicas para conocer lo que el estado hacía, y avanzar en la reflexión teórica acerca de su naturaleza (Oszlak y O'Donnell, 1976)¹. La perspectiva allí contenida preanunciaba, por un lado, el abandono del sesgo sociocéntrico usual de esa época a favor de la apertura de la “caja negra” del estado y enfatizaba, por el otro, la necesidad de introducir seriamente la dimensión temporal para una adecuada construcción del objeto de estudio; sin embargo, encontró escaso eco. La literatura estaba más preocupada por las urgencias del presente que por rastrear las raíces históricas de las estructuras y dinámicas del estado argentino; y tendió

(*) (Doctora en Historia. Profesora Asociada regular de la UNQ y de la UBA, Directora de la Licenciatura en Historia de la Universidad Nacional de Quilmes y Directora del Programa Prioritario Historia de las relaciones entre estado, sociedad y cultura UNQ.

(**) Magister en Administración Pública y Políticas Públicas (UdeSA). Investigadora docente del Área de Estado Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano (UNGS) y docente de la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM).

1 - En ocasión de cumplirse los 36 años de producción de este artículo, ambos autores fueron invitados a reflexionar, en el cierre de las VI Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad celebradas en Buenos Aires en junio de 2010, sobre la trayectoria de los estudios acerca del estado y las políticas públicas, y la vigencia del programa de investigación allí formulado. Para sorpresa de muchos de los que disfrutamos de esa conferencia, en un momento de chispeante contrapunto con Oszlak, O'Donnell sostuvo que se habían quedado “cortos” en las críticas hacia el modo dominante del policenálisis, poniendo así de relieve su insatisfacción con el rumbo que, a pesar de la propuesta ensayada, tales estudios tendieron a adoptar.

a trasladar –muchas veces de manera acrítica- los esquemas explicativos de los variados “neoinstitucionalismos” particularmente la denominada “nueva economía institucional”- que hacia la década de 1990 poblaron el campo en construcción.

En paralelo, desde la historiografía se fueron constituyendo líneas de trabajo que buscaron desentrañar los procesos de construcción estatal, problematizando ciertos supuestos o lugares comunes acerca de su desarrollo histórico. A diferencia de lo experimentado en el campo de la ciencia política vernácula, los historiadores echaron mano de marcos explicativos asociados con los aportes del institucionalismo histórico².

Los vasos comunicantes entre estas dos vertientes de la reflexión sobre el estado son escasos o prácticamente inexistentes. Desde nuestra perspectiva, un mayor diálogo entre los análisis situados en las coyunturas contemporáneas -que las más de las veces descuidan la inscripción histórica de los procesos estudiados-, y aquellos que abrevan en las raíces de ciertas configuraciones del estado –pero que a menudo se resisten a dar el paso hacia el planteo de las implicancias teóricas que sus hallazgos sugieren-, ayudaría significativamente a profundizar en el conocimiento de la esfera estatal y, por extensión, del orden político que la tiene en su centro.

Esta petición reclama responder a la pregunta por la contribución que una historia del estado nacional realizaría a la comprensión de algunos de los nudos más relevantes de la sociedad argentina. Desde nuestra perspectiva se impone una respuesta afirmativa. No caben dudas tampoco sobre la mayor densidad explicativa que ganaría la reconstrucción de la historia del estado si la misma se emprendiera teniendo en cuenta los aportes teóricos generados en las ciencias sociales.

Sobre la base de estas convicciones, en este artículo ensayamos una aproximación general a la historia del estado nacional que, más que brindar precisiones puntuales y detalladas de los procesos y vicisitudes que se desplegaron en más de un siglo de construcción, busca aprehender momentos determinantes en su configuración e identificar así como analizar las ideas y creencias que sobre el estado se motorizaron en cada uno de ellos. Emprendemos entonces un ejercicio de historización que no asume carácter lineal ni pretende un relato continuo, sino que busca abrir caminos de exploración.

UNA PROPUESTA PARA LA HISTORIZACIÓN DEL ESTADO

Si la clave de lectura dominante en la reciente literatura sobre la historia del estado es la de la historia social, enriquecida en cierta medida por los aportes de las diversas variantes del neoinstitucionalismo, interesa explorar las posibilidades de reconstruir tales procesos en clave de una historia política que coloque en el centro de la indagación

2 - Este enfoque se origina dentro de la ciencia política como reacción tanto al conductismo norteamericano como al neoinstitucionalismo sustentado en la teoría de la elección racional. Interesa destacar que el grueso de la historiografía reciente sobre el estado tiende a abordajes microhistóricos, no obstante lo cual respalda sus aproximaciones en el institucionalismo histórico, cuyo nivel de análisis es el macrosocial.

los problemas de la construcción y ejercicio del poder y, dentro de ellos, al estado como arena y como actor.

Es posible trazar algunos supuestos que permitan emprender este camino. A contrapelo de las tendencias recientes que desde los abordajes micro de las ciencias sociales postulan la idea de un estado en plural, planteamos que bajo la diversidad y fragmentación de las oficinas y agencias públicas subyace un principio de unidad que permite hablar del estado en singular, y que reside en la dimensión legal que en forma de cascada sostiene a las decisiones y actuaciones y las dota de carácter vinculante (O'Donnell, 2010). El principio de organización que de esto se deriva es la autoridad, un atributo exclusivo del estado respaldado en última instancia por el ejercicio de la coerción en un territorio delimitado, y no intercambiable con los que regulan a otras esferas de la actividad social (Mann, 1991). Desde esta perspectiva, las múltiples fisuras y tensiones que pueden conllevar esas decisiones y actuaciones, así como su carácter incompleto o su relativa eficacia, dan cuenta de la complejidad del trabajo estatal en las sociedades capitalistas contemporáneas que, mirado en conjunto, se articula en torno a las funciones de acumulación y legitimación (O'Connor, 1973).

El análisis del estado puede ser realizado a partir de tres grandes dimensiones: los proyectos políticos,³ que traducidos en políticas y acciones públicas buscan imprimir una dirección general a la sociedad; las estructuras de la gestión estatal, tanto las existentes como las que se crean para el desarrollo de las políticas y acciones públicas; y las interacciones entre actores estatales y sociales. La consideración conjunta de estas tres dimensiones previene contra posibles sesgos “estadocéntricos” o “sociocéntricos” en la comprensión histórica del estado, contribuyendo a la construcción de un enfoque “relacional” que, además, permite identificar las tramas institucionales y las corrientes de políticas que promueven u obstaculizan determinados desarrollos de la intervención estatal (Fox, 1992).

A partir de estos supuestos, desprendemos algunas cuestiones que consideramos relevante explorar y problematizar. En primer lugar, la constitución, desarrollo

En la experiencia argentina, los momentos de mayor autonomía relativa del estado —especialmente en el primer peronismo— se caracterizaron por un despliegue dificultoso de las capacidades estatales entendidas en sentido genérico, mientras que momentos en los que esa autonomía relativa fue menor o prácticamente inexistente —tal como durante el menemismo— tuvieron como rasgo relevante un desarrollo importante de las mismas.

3 - Bajo este concepto entendemos aquellos programas de carácter estratégico que no necesariamente se circunscriben a la acción de un solo gobierno, sino que se proyectan en el tiempo a modo de tendencia “fuerte” de la dirección de la sociedad.

y permanencia de elencos o elites dirigentes y su correspondencia más o menos consistente con una matriz política (Vilas, 1997; Acuña, 1995). La historia del estado argentino puede ser reconstruida desde las tensiones y conflictos manifestados en este plano, dando cuenta de las dificultades para conciliar las funciones de acumulación y legitimación en proyectos políticos suficientemente perdurables. En este sentido es posible conjeturar que los momentos correspondientes a la “generación del ‘80” y el menemismo fueron, con matices que es necesario explicitar en cada caso, aquéllos en los que ambas funciones del estado lograron desarrollarse más ajustadamente, en tanto que el primer peronismo fue el momento en que la tensión entre ellas alcanzó su máxima expresión.

En segundo lugar, la cuestión de la autonomía entendida en un doble sentido: por un lado, en sus términos clásicos tal como ha sido desarrollada en la perspectiva estructuralista del marxismo, dentro de la cual fuera acuñado el concepto de “autonomía relativa”; y por el otro, en los términos del neoinstitucionalismo en general, y el institucionalismo histórico en particular, como capacidad de los actores estatales para fijar sus metas independientemente de los clivajes sociales, lo que remite al problema de la relación entre política y administración. Dentro de ello, se destaca la cuestión de las capacidades estatales ligadas con los saberes político, administrativo y técnico. La consideración de la autonomía en ambos sentidos contribuye a iluminar distintos niveles o dimensiones del estado, a fin de evitar asociaciones estrechas entre autonomía, fortaleza y capacidades técnicas, que no necesariamente van de la mano. Un estado “fuerte” en el segundo de los sentidos aludidos, puede gozar de escasa autonomía en el primero. En la experiencia argentina, los momentos de mayor autonomía relativa del estado —especialmente en el primer peronismo— se caracterizaron por un despliegue dificultoso de las capacidades estatales entendidas en sentido genérico, mientras que momentos en los que esa autonomía relativa fue menor o prácticamente inexistente —tal como durante el menemismo— tuvieron como rasgo relevante un desarrollo importante de las mismas.

En tercer lugar, la relación entre modernización, cambio institucional y racionalización. Estos conceptos, de por sí disputables, tienden a ser intercambiables o a ser conjugados de manera estrecha. Por empezar, el concepto de modernización, surgido en la década de 1950 en torno a la construcción del par dicotómico sociedad tradicional-sociedad moderna, ha sido objeto de resignificación, no obstante lo cual esa marca de nacimiento persiste considerablemente; de otra parte, en cada etapa histórica la idea de modernización adquirió especificidades propias que demandan un análisis situado para evitar traspolaciones ahistóricas. Otro tanto puede afirmarse en relación con la idea de racionalización, que en tiempos recientes ha estado estrechamente asociada con ajuste y recorte, mientras que en otras épocas de la historia implicó ordenamiento y perfeccionamiento de las estructuras. Luego, el cambio institucional, entendido como expresión de la alteración en el balance de poder, no necesariamente conduce al cambio organizacional; ni cambios organizacionales involucran necesariamente cambios

institucionales. En la década de 1930 el estado amplió el campo de sus actividades, replicando esquemas organizacionales existentes, y es en el peronismo clásico cuando los cambios institucionales condujeron a un replanteo en el plano organizativo.

Por último, la relación entre estado y administración pública. Así como el estado no constituye un “epifenómeno” de la sociedad, tampoco la administración pública puede ser considerada un “reflejo” del estado. Con esto queremos significar que los cambios en la forma de estado no necesariamente conllevan cambios en la administración pública. En este sentido es posible aventurar que la historización de la administración pública –tarea por demás pendiente de realización- puede conducir a una periodización relativamente diferenciada de la que proponemos para el estado.

UNA FORMA DE CONTAR

A la luz de supuestos y cuestiones planteados, cabe preguntarse sobre su entrelazamiento a lo largo de la historia: ¿qué concepciones del estado orientaron a los principales actores?; ¿qué líneas de continuidad y ruptura es posible identificar en el recorrido histórico desde la constitución del estado nacional?; ¿qué estado, en fin, resulta en cada etapa?

Estas preguntas nos llevan al problema de la periodización, que involucra establecer recortes suficientemente significativos organizados en torno a la identificación de ciertas regularidades y rasgos distintivos para cada una de las etapas así delimitadas. Como es harto sabido, las periodizaciones entrañan operaciones analíticas que no tienen nada de ingenuas sino que, por el contrario, conllevan énfasis explicativos según se privilegie tal o cual dimensión de la actividad social –la económica, la política o la cultural (Tarcus, 1992). En el caso argentino existe un amplio consenso en torno a los principales “cortes” temporales que permiten organizar unidades relativamente discretas en cuanto a sus principales rasgos y atributos, con una importante convergencia de las diversas expresiones de la vida social. Ese consenso se traduce típicamente en el reconocimiento de tres grandes períodos cuyo eje articulador más relevante es el económico, que condensa grosso modo las modalidades de acumulación dominantes en cada caso: la etapa agroexportadora desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1930, la de la industrialización por sustitución de importaciones entre 1930 y 1976, y la de la crisis y reestructuración bajo el influjo

Los cambios en la forma de estado no necesariamente conllevan cambios en la administración pública. En este sentido es posible aventurar que la historización de la administración pública –tarea por demás pendiente de realización- puede conducir a una periodización relativamente diferenciada de la que proponemos para el estado.

neoliberal, que iniciada en 1976 parece cerrarse en 2001, dando lugar a una nueva etapa de rasgos todavía inciertos.

Otra forma de periodización que guarda cierta consistencia con la anterior, pero que ciertamente introduce un mayor número de recortes, es la que privilegia el eje político. Desde esta perspectiva, los regímenes políticos organizan los siguientes periodos: 1880-1916 (régimen oligárquico), 1916-1930 (democracia ampliada), 1930-1943 (democracia fraudulenta), 1943/46-1955 (democracia de masas), 1955-1976 (inestabilidad político-institucional marcada por la alternancia de democracia restringida y dictaduras), 1976-1983 (la última dictadura militar que cobró entidad propia por el quiebre que supuso en todos los órdenes), y 1983 en adelante (democracia pos-dictadura).

Desde la perspectiva del estado, proponemos una periodización que dialoga con las anteriores pero se aleja en alguna medida de ellas, al identificar tres grandes momentos “instituyentes”: el motorizado desde 1862, que recibe un definido impulso en manos de la denominada “generación del ‘80”; el iniciado por el peronismo clásico; y el correspondiente al menemismo.

Cada uno de estos momentos inauguró una forma de estado así como definiciones relativamente estables de las tareas y objetivos a él asignados que contribuyeron a imprimirle características distintivas. Las grandes etapas delimitadas por estos momentos contienen, a su turno, periodos que preparan las condiciones para su redefinición y pueden ser considerados como transiciones. De esta manera, los gobiernos radicales entre 1916 y 1930 supusieron proyectos de sociedad que, no obstante su inscripción en los patrones generales instituidos por la “generación del ‘80”, pusieron en tensión los ejes alrededor de los cuales tendieron a girar las relaciones entre el estado y la sociedad durante el régimen oligárquico. La década de 1930 puede caracterizarse como una antesala del proyecto peronista en lo que se refiere al papel del estado, al desplegar funciones de intervención en la economía que, no obstante, fueron concebidas como coyunturales o transitorias. Las estrategias desarrollistas de la década de 1960 que encontraron en el peronismo de los primeros años de la década de 1970 su última expresión, pueden considerarse innovaciones y desarrollos que expresan un mayor refinamiento de las funciones de planificación inauguradas por el peronismo clásico. Por último, la dictadura de 1976 supuso un quiebre sustantivo y radical de las bases de sustentación del estado planificador populista que, si bien no alcanzó a desmontar y redefinir en todos los planos su significado y modalidades de intervención, preparó las condiciones para lo que efectivamente se consumaría en la década de 1990 bajo el menemismo. Por cierto, se abre el interrogante en torno a la posible identificación, a partir del año 2001, de un nuevo período de transición hacia un cuarto momento “instituyente” del estado, toda vez que existen sobrados indicios sobre el abandono de las premisas y concepciones que lo organizaron en el período anterior, pero a la vez persisten en gran medida muchos de sus rasgos estructurales.

Esta periodización puede prestarse a controversias, particularmente en lo que se refiere a la identificación del peronismo clásico como segundo momento instituyente, ya que entre los historiadores y otros científicos sociales existen interpretaciones según las cuales sería la década de 1930 la que lo inauguraría, minimizando las innovaciones que el peronismo clásico habría supuesto. Esperamos que los argumentos más adelante desarrollados presenten el fundamento suficiente para apoyar nuestra propuesta. Por lo pronto, adelantamos que tanto desde la perspectiva que nos interesa privilegiar como desde las concepciones y creencias que organizaron la de los propios protagonistas de cada uno de estos tres momentos, resulta significativo que los mismos hayan quedado consagrados en las respectivas cartas constitucionales que buscaron condensar no sólo su especificidad, sino su proyección en el tiempo.

El período 1880-1930 es quizás el momento más estudiado y conocido de la historia nacional, y el que pesa de manera más persistente en el imaginario social como etapa “dorada” en la que el país alcanzó su unidad interna y se proyectó en la escena internacional como “granero del mundo”.

A continuación esbozamos los rasgos centrales que caracterizan a los tres momentos identificados.

Paz y administración

El período 1880-1930 es quizás el momento más estudiado y conocido de la historia nacional, y el que pesa de manera más persistente en el imaginario social como etapa “dorada” en la que el país alcanzó su unidad interna y se proyectó en la escena internacional como “granero del mundo”. Es el momento, también, en que se delinearon los rasgos estructurales y estructurantes del estado en la sociedad, algunos de los cuales perduran hasta nuestros días, como por ejemplo la cristalización del desequilibrio regional.

La unidad del período está sustentada en la construcción de un proyecto político que contó con unos elencos dirigentes fuertemente cohesionados y comprometidos. Los trabajos de Botana (1977), Halperín Donghi (1980) y Oszlak (1982) ilustran esa sintonía que, a su vez, admitió el desarrollo de matices ideológicos y distancias críticas, la manifestación de superposiciones e intereses contrapuestos que no alcanzaron a poner en cuestión el sentido general que se intentó imprimir a la construcción de la estatalidad, pero tuvieron suficiente peso para conmovir algunos de sus cimientos.

Los elencos dirigentes se formaron y adquirieron su unidad de miras al calor de las luchas entre las elites del Puerto de Buenos Aires y las del Interior, y alcanzaron en la llamada “generación del ‘80” un punto de maduración significativo que permitió convertir las cuestiones en políticas y en materializaciones institucionales. Tal como surge del análisis de Cornblit, Gallo y O’Connell (1962), la posibilidad

de activar en términos de un proyecto político los temas y cuestiones que ya eran conocidos y se venían configurando desde mediados del siglo XIX, demandaron la constitución de una clase dirigente capaz de leerlos, traducirlos y procesarlos en términos de un rumbo, un programa de gobierno. Alberdi fue una de las figuras claves en ese procesamiento de los problemas y cuestiones y la formulación de su solución política sintetizada en la consigna “orden y progreso”, que reunió como en ninguna otra etapa de la historia argentina a los intelectuales y dirigentes de la época, y posibilitó la conjunción de ideas y prácticas en torno al rumbo a seguir.

El régimen político constituyó la plataforma a partir de la cual los elencos dirigentes se legitimaron como tales y adquirieron una suerte de seguridad y confianza “ontológica” respecto de su capacidad de dirección del proceso. La fórmula política prescriptiva planteada por Alberdi –libertad política para pocos, libertad civil para todos– sintetizaba la composición que esta clase dirigente se hizo de su misión, su lugar y estar en el mundo. El proyecto político que encarnaba, además de garantizar la preservación del poder en sus manos, proyectaba una idea y estrategia de país en términos más amplios que los estrechos intereses de sus bases sociales inmediatas, brindando los elementos materiales y simbólicos para lograr su legitimación.

El lema “paz y administración” con que Roca abrió su discurso inaugural al asumir la presidencia en 1880 condensaba, en fin, ese estado de las cosas: la política estaba resuelta en una dirección, esa dirección fue la que resultó de décadas de enfrentamientos entre las elites del puerto y las del interior, y se trataba entonces de consolidar el proyecto político que, de ahí en más, sería objeto de tensiones o contradicciones como consecuencia de la propia dinámica de su desarrollo. “Paz y administración” como decodificación de las ideas de “orden y progreso” suponía, así, la ilusión de la “no política”, la separación tajante entre política y administración: dado que la política no era objeto de discusión –esta clase dirigente se arrogaba para sí sola las atribuciones y capacidades al respecto–, lo que se hallaba por delante era administrar, y administrar bien: ordenar, conocer, clasificar para garantizar el orden y el progreso.

El proceso de selección y reclutamiento de los cuadros y los elencos operaba en un círculo muy restringido. Puede afirmarse sin mayor riesgo de equivocación que en esta época se produjo una comunidad entre clases dominantes y clases dirigentes que sólo parecería haber encontrado algún paralelo aunque de manera imperfecta y por un período de tiempo mucho menor– durante la década de 1990.

Entonces, unos pocos gobernaban, y sabían cómo hacerlo, sobre un territorio que había que poblar e integrar tanto hacia adentro como hacia afuera. Tal era el núcleo duro de la nutrida agenda de cuestiones que se plantearon, y que pivoteaba en torno de lo experimentado como atraso ligado con la herencia colonial, esta última vivida como un verdadero “peso”, un freno para el progreso. Todo estaba por hacerse. Las políticas públicas que se instrumentaron y el estado que se configuró respondieron a estas cuestiones.

El gobierno de la sociedad se tradujo en el uso de la fuerza del estado para su despliegue tanto despótico como infraestructural:⁴ desde la unificación y consolidación de las fuerzas represivas hasta la regulación de las diversas esferas de la vida social,⁵ la acuñación de moneda y la generación de una estructura bancaria básica, el desarrollo y facilitación de las comunicaciones, la promoción de la inmigración y la definición de la educación como asunto público, pasando por el conocimiento del territorio y sus principales características⁶ y la registración de sus componentes materiales (población, recursos) (Campioni y Mazzeo, 1999). Un estado que abría las oportunidades para el desarrollo de las fuerzas productivas facilitando y regulando, proveyendo infraestructuras, en un escenario mundial caracterizado por la tradicional división entre países productores de bienes manufacturados y países proveedores de materias primas y alimentos, y dentro de la cual no había dudas sobre qué lugar le cabía a la Argentina.

Alberdi fue una de las figuras claves en ese procesamiento de los problemas y cuestiones y la formulación de su solución política sintetizada en la consigna “orden y progreso”, que reunió como en ninguna otra etapa de la historia argentina a los intelectuales y dirigentes de la época, y posibilitó la conjunción de ideas y prácticas en torno al rumbo a seguir.

Lo que se pone en movimiento en este período es la transformación —o mejor dicho el corrimiento— de las fronteras entre estado y sociedad. Un movimiento a favor del estado, que sustrae tanto a ciertas esferas de la sociedad como a las provincias determinadas tareas y atribuciones.⁷ El desarrollo de estas políticas contribuyó a generar nuevas cuestiones no contempladas inicialmente en la agenda de la “generación del ’80”: la “cuestión social” -vinculada con los procesos de inmigración masiva, su notable concentración espacial y la diversificación de la estructura social a partir de la configuración de los sectores medios y obreros- demandó respuestas tanto en

4 - En la conceptualización propuesta por Mann (1991: 19-20), el poder despótico refiere a las acciones que el estado emprende “sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil”, lo que se asocia con “la autonomía del poder”, en tanto que el poder infraestructural expresa la “capacidad del estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país”.

5 - La importante tarea de codificación, ya iniciada en el período anterior con la promulgación de los Códigos Civil y Penal, se extendió a la “secularización” de la registración de los hechos vitales de las personas, por medio de la creación del Registro Civil.

6 - La producción de conocimiento para gobernar se constituyó en una de las actividades centrales y estratégicas del estado nacional, dando lugar al desarrollo de varias oficinas de estadística que concentraron saberes especializados (Otero, 2007; González Bollo, 2007).

7 - Así, el estado nacional buscó “cubrir” el conjunto del territorio, desde sus oficinas de correo, la implantación de las fuerzas armadas y la conscripción militar obligatoria, el establecimiento de escuelas (Ley Láinez) y la formación de maestros y profesionales, entre otras acciones.

términos de acciones públicas como de creaciones institucionales que las organizaran y canalizaran. La relación con el mundo obrero, la provisión de servicios públicos, el higienismo y la salubridad, la vivienda asomaron, entre otros, como asuntos de carácter público que pusieron de relieve la ambivalencia de las respuestas brindadas y las tensiones que significaban para el proyecto político de la “generación del ‘80”, alumbrando diferencias en torno a qué tenía que hacer el estado, y cómo debía hacerlo⁸.

El espíritu liberal consagrado en la Constitución de 1853 se expresaba en las actividades asignadas al estado, propias de una concepción minimalista y “negativa” que postulaba la primacía de lo privado por sobre lo público, y circunscribía este último campo a las funciones actualmente consideradas clásicas y elementales: la defensa, las relaciones exteriores, la educación, la garantía de los derechos individuales, la justicia.⁹ Sin embargo, el estado liberal así concebido desde las lentes conceptuales dominantes del período, extendió el campo de su actuación tornando las fronteras entre lo público y lo privado más porosas de lo que su prédica liberal sostenía, y suscitando tensiones dentro de los elencos dirigentes.

Tanto la agenda inicial como la que se fue desarrollando al calor de la dinámica de las políticas públicas ensayadas dieron lugar a una novel administración pública que se fue configurando por aprendizajes primarios y una lógica de ensayo y error. Algunos de sus rasgos más relevantes fueron la desprolijidad presupuestaria, la falta de homogeneidad en los puestos y los sueldos así como de correspondencia entre puestos y sueldos, el reclutamiento sobre la base de relaciones familiares o construidas en los ámbitos de sociabilidad de las elites. Por sobre todas las cosas, la unidad del conjunto, más allá de esta laxitud y fluidez, residía en la existencia de un código compartido entre la clase dirigente y los funcionarios sobre lo que había que hacer.

Sin embargo, esa unidad de conjunto comenzó a mostrar una mayor diversidad en directa relación con el engrosamiento de las cuestiones objeto de intervención estatal, y la porosidad que adquirieron las fronteras entre lo público y lo privado. Las actividades de los ministerios del Interior y de Obras Públicas, así como el personal

8 - Expresión de estas ambivalencias fueron las respuestas represivas (Ley de Residencia, Ley de Defensa Nacional) y la creación del Departamento Nacional del Trabajo, cuya tarea se centraba en informar, medir, clasificar el mundo obrero antes que en regularlo. No hay que olvidar, en este sentido, que la problemática obrera constituía, desde la perspectiva liberal, una cuestión propia de la esfera mercantil, por lo que la idea de regulación le era del todo ajena.

9 - La organización ministerial consagrada en el texto constitucional daba cuenta cabalmente de esta concepción: los ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, de Justicia e Instrucción Pública, de Hacienda y de Guerra y Marina constituyeron el armado básico de las estructuras estatales. La expansión de la actividad estatal demandó, en 1898, una reforma de la carta constitucional para hacer lugar a la mayor diferenciación funcional experimentada, creándose los ministerios de Agricultura y de Obras Públicas –ambos como resultado de la desagregación de las atribuciones y actividades hasta ese momento contempladas dentro del Ministerio del Interior, y cuya relevancia merecía una mayor jerarquización en la organización estatal- y desdoblándose el de Guerra y Marina. Esta organización perduraría hasta el primer peronismo, no obstante sus notables limitaciones e insuficiencias para expresar y contener la expansión de las actividades estatales.

político y técnico que las desarrollaban, constituían una “ventana” ideal para advertir y analizar estos deslizamientos y microdesplazamientos que contribuían a modificar las percepciones y el sentido de la intervención estatal. Las acciones e iniciativas de los Departamentos Nacionales de Ingenieros, de Higiene y del Trabajo -creados en 1875, 1880 y 1907 respectivamente-, el frustrado Código de Trabajo elaborado en 1904, la gestión del saneamiento público que condujo a la creación de Obras Sanitarias de la Nación en 1912, expresaban el reformismo social como tónica general de los inicios del siglo XX. Estas instituciones estatales demandaban, por otra parte, perfiles de funcionarios con saberes especializados que en la actualidad denominaríamos “segundas líneas”, y que insinuaban el desarrollo de una lógica propiamente estatal, pública, en la construcción de sus horizontes de sentido, diferente a la que parecía gobernar a las elites dirigentes, que se pensaban a sí mismas más como actores sociales que estatales.

“Paz y administración” como decodificación de las ideas de “orden y progreso” suponía, así, la ilusión de la “no política”, la separación tajante entre política y administración: dado que la política no era objeto de discusión —esta clase dirigente se arrogaba para sí sola las atribuciones y capacidades al respecto—, lo que se hallaba por delante era administrar, y administrar bien: ordenar, conocer, clasificar para garantizar el orden y el progreso.

A esta diferenciación dentro de los elencos estatales, se sumaba la que tenía lugar dentro de las filas de las clases dirigentes. A modo de ejemplo, fieles exponentes como Carlos Pellegrini, Aristóbulo del Valle o José Terry encarnaron algunas de las disonancias a las que venimos haciendo referencia. En el primer caso abriendo la posibilidad de acciones de protección de la actividad industrial local, en el segundo defendiendo la capacidad del estado para gestionar empresas de servicios públicos, y en el tercero planteando una mayor injerencia del estado en el plano financiero, todos ellos expresaban desafíos a las ideas y creencias de cuño liberal que gobernaron el grueso de la actividad estatal de la época.

Por fuera de la esfera estatal, los cuestionamientos al régimen político asociados con el surgimiento y desarrollo de los partidos modernos -particularmente la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista-, apuntaban a lo que constituía el punto más débil de la estrategia de legitimación de los elencos dirigentes. Al respecto, resulta importante recordar que estos partidos políticos expresaban la demanda de participación en el poder, sin poner en cuestión los fundamentos del sistema agroexportador (Rock, 1977). El núcleo dirigente de la UCR estaba integrado por propietarios terratenientes no contemplados en la fórmula política dominante. Los socialistas de la época, por su parte, encuadraron sus críticas invariablemente dentro de los límites del modelo

agroexportador: el Partido Socialista creado en 1898 cuestionó la falta de impulso de políticas de consumo, y se opuso en el debate proteccionismo-librecambio a las posiciones defensoras del desarrollo de la industria local. La arena política se movía, en fin, alrededor de las pretensiones de compartir el gobierno —cómo y por qué se llegaba a los puestos máximos de dirección gubernamental—, discusión que atravesó todo el período y que encontró un punto de inflexión en la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912. Desde la perspectiva de las elites dirigentes, esta apertura del juego político no era considerada un riesgo para su posición; sin embargo, las primeras elecciones presidenciales bajo el imperio de la nueva ley produjeron su desplazamiento del gobierno.

Si la primera experiencia de gobiernos radicales se inscribió dentro de las coordenadas básicas establecidas por los hombres de la “generación del ’80”, tanto las acciones públicas como los elencos que integraron las estructuras del estado mostrarían que esas coordenadas estaban siendo desbordadas. Un estado más “plebeyo”, que respondía de manera ambigua a las cuestiones, ampliaba los campos de su actuación, y se parecía cada vez menos al que habían ideado en los albores de la Argentina moderna.

El conjunto de estos movimientos dentro de la esfera estatal y dentro del sistema político sentó las bases para el agotamiento y redefinición crítica de este primer momento instituyente. La Primera Guerra Mundial, por su parte, trastocaría significativamente el escenario internacional, alterando las “señales” que orientaban de manera más o menos clara, y desde la perspectiva de los elencos dirigentes, el lugar de la Argentina en el mundo. Si la década de 1920 condensó los indicios de agotamiento y conflicto de este momento instituyente, la crisis de 1930 sellaría dramáticamente su cierre, con el primer quiebre del orden constitucional y la inauguración de una pauta de resolución de los problemas de configuración del orden político que marcaría a fuego la historia del siglo XX. En la coyuntura crítica abierta a partir de entonces se desplegarían los intentos de recuperación de la cohesión perdida entre los elencos dirigentes y sus bases sociales.

La “década del ’30” puede ser interpretada, desde nuestra perspectiva, como un período en el que se desarrollaron búsquedas que innovaron en los modos y las prácticas de los actores estatales así como en los campos de actuación, conduciendo, tal como lo remarca Sidicaro (1995), a la configuración de elencos dirigentes que ya no parecían tener la necesidad de asimilarse de manera especular a las clases dominantes para constituirse como tales. Por estas razones, la década de 1930, conservadora e innovadora a la vez, reúne todas las condiciones para ser considerada una etapa de transición y, tal como lo hemos propuesto en el apartado anterior, “antesala” del peronismo.

Equidad e intervención

La llegada del peronismo al gobierno transformó al estado en un espacio clave para su constitución y posibilidad. Nuevas dicotomías cargadas de contenidos de clase fueron reemplazando a las que confrontaban hasta ese entonces a conservadores y radicales.

Este proceso, inicialmente entremezclado con las alineaciones políticas desatadas por la segunda guerra mundial, condujo a una creciente polarización de las fuerzas políticas. Por otra parte los sectores que llevaron a Juan Domingo Perón a la presidencia de la nación fueron variando desde 1946: si en sus inicios contó con el apoyo de las Fuerzas Armadas, de la Iglesia Católica y de un movimiento obrero ahora masivamente sindicalizado, sólo el último actor permanecería en la alianza al concluir la década peronista (James, 1990).

En una coyuntura atravesada por el conflicto político y marcada por ese particular contexto internacional, las instituciones fueron tanto un medio de consolidación del poder como el centro mismo de muchas de las iniciativas. El complejo proceso social abierto en la década de 1940 obligaba a crear las condiciones institucionales para llevar adelante un amplio conjunto de políticas y, en ese contexto, el estado se planteaba como un actor fundamental. Si en esos años el peronismo impulsó una estrategia política en la que la equidad - que en su discurso se traducía

en justicia social- fuera funcional al control social, lo novedoso fue que esa conciliación se tradujo en la construcción de un estado moderno tal como era concebido en la inmediata posguerra. Una industria nacional, un mercado interno con base social consumidora, un sujeto de derecho socioeconómico y ciudadanía social eran componentes insustituibles de esa forma de estado. Más allá de la orientación ideológica de los elencos gubernamentales de la mayoría de los países -socialdemócratas o demócrata-cristianos, más o menos liberales, conservadores o socialistas-, la necesidad de asegurar la legitimidad del estado, de sus estructuras y de sus intervenciones eran los denominadores comunes que impulsaban el desarrollo de lo que más tarde algunos autores denominaron “estado de bienestar” o estado social (Baldwin, 1992). Obviamente, cada país lo resolvió según sus propias modalidades, pero en la base existía consenso acerca de la necesidad y las razones de construir aparatos estatales fuertes y poderes ejecutivos centrales capaces de controlar el territorio, las actividades y la sociedad. En ese marco, los planes de gobierno eran visualizados como una herramienta privilegiada para organizar e implementar sus acciones; parafraseando a Mannheim (1942), ya no se trataba de optar entre *laissez faire* o planificación, sino entre buena y mala planificación.

El peronismo se sustentaba en ideas, instituciones y actores que se habían desarrollado desde la década anterior. Las respuestas a las demandas y los problemas emergentes de la sociedad fueron conformando una estructura estatal que crecía en las segundas y terceras líneas (direcciones, departamentos), caracterizada por una

La década de 1930, conservadora e innovadora a la vez, reúne todas las condiciones para ser considerada una etapa de transición y, tal como lo hemos propuesto en el apartado anterior, “antesala” del peronismo.

creciente autonomía y la presencia de cuerpos de profesionales revestidos de legitimidad para participar en la toma de decisiones. Los economistas, pero también los urbanistas y los estadígrafos, fueron los actores privilegiados que, junto con representantes sectoriales, contribuyeron a la creación de muchas de las instituciones destinadas a resolver los problemas de la crisis desatada en 1930 (Campione, 2007; Novick, 2001). Las tensiones producidas entre las agencias gubernamentales, los actores sociales y el gobierno tuvieron en la creciente autonomía de los elencos estatales a uno de sus principales factores; y esos mismos elencos estatales fueron los que impulsaron las ideas de ordenamiento integral y centralización del estado. Son precisamente estas condiciones las que permiten explicar la emergencia, desde las propias filas del estado, de la figura de Perón.

La temática de la planificación entendida como anticipación y previsión estratégica de los cursos de acción, y el papel central del estado en su orientación, comenzó a esbozarse con la creación del Consejo Nacional de Posguerra en 1944, y tuvo un primer punto de maduración en 1946, cuando Perón -ya presidente electo- presentó su primer Plan de Gobierno. Este condensa en la idea de “planificación” una modalidad hasta entonces inédita en la Argentina para impulsar y organizar el estado y las políticas públicas, que se mantuvo -aunque con importantes transformaciones- hasta su derrocamiento en 1955. La idea de plan y planificación brindó soporte a un gobierno cuya legitimidad estaba en pleno proceso de construcción, al tiempo que permitía controlar, desde las oficinas centralizadoras del plan en la esfera de la presidencia, a la heterogénea coalición peronista. No debe olvidarse que el peronismo se constituyó en fuerza política en forma simultánea con el ejercicio del gobierno. El Plan de 1947-1952, no obstante su cuestionamiento por ser un conjunto desagregado de leyes, instituyó en última instancia las nuevas ocupaciones, preocupaciones y funciones del estado mediante criterios de racionalidad técnica, y apuntó a establecer nuevas áreas de intervención y figuras institucionales, así como a consolidar la actuación estatal y las estrategias de homogeneización de sus prácticas. Es decir que fue imaginado como instrumento, herramienta de trabajo y al mismo tiempo como medio de comunicación y de construcción de poder. Esta nueva ingeniería institucional implicó el fortalecimiento del poder del estado nacional sobre otras figuras institucionales (las provincias y el poder legislativo, entre otras). Es en estos primeros años cuando se visualiza el poder creativo e innovador del estado, expresado en la ampliación sustantiva de políticas en asociación con los derechos sociales y políticos, y un despliegue de estrategias novedosas en figuras y dispositivos institucionales. La creación del IAPI, la nacionalización del sistema bancario, los servicios públicos, las empresas mixtas, así como las nuevas políticas de asistencia social, los planes de salud, las leyes de trabajo, el impulso al mercado interno, la promoción del cine nacional y el turismo serían algunas de las políticas de este período. El financiamiento de las industrias a través del Banco de Crédito Industrial y la redistribución favorable a los asalariados fueron

emblemáticas de este conjunto de estrategias (Rougier, 2012). Al margen del éxito y o fracaso, el peronismo instituyó estado y temas de estado (Berrotarán, 2003).

La reforma de la constitución en 1949, al margen de la reelección, consolidó las transformaciones impulsadas -aunque la contundente performance del peronismo en las elecciones no es un dato menor-. En ella fueron contempladas las modificaciones del papel regulador del estado, las nacionalizaciones del Banco Central, de los recursos naturales y de los servicios públicos.

El peronismo utilizaba una imagen de originalidad y de ruptura de las viejas tradiciones. No obstante, cabe considerar que en el contexto internacional y en particular en el iberoamericano, Argentina fue uno de los últimos países en incorporar a su carta constitucional los avances del derecho social, los mecanismos de intervención y de regulación de la economía así como la denominada función social de la propiedad. Es decir, tópicos que antes se inscribían en la esfera de la política se transformaban ahora en normas legales. En última instancia, los cambios de la Constitución remitían a un debate internacional en el que la crítica hacia el concepto liberal de propiedad, la defensa del estado como engranaje activo de las relaciones sociales, la elaboración de un concepto de justicia no colectivista ni individualista en el plano social y el sostenimiento de una democracia alejada de la fórmula liberal y burguesa eran elementos centrales. Tal como lo remarca Sidicaro (2008), los contenidos de democracia social impulsados por los justicialistas eran similares a los que proponían los socialdemócratas y los demócratas cristianos en los países europeos, y sus críticas a la libertad ilusoria del capitalismo liberal los situó en argumentos próximos a los sostenidos por los partidos comunistas. Pero también es posible identificar en estos desarrollos una matriz católica: antiliberalismo, superación del individualismo, concepto de justicia, derechos sociales, centralidad del trabajo, defensa de la soberanía nacional y del papel del estado. El peronismo retomó permanentemente estas banderas previamente levantadas por el movimiento católico, pero las ‘peronizó’ confiriéndoles un sentido propio para desvincularlas de la autoridad oficial de las instituciones religiosas (Mallimacci, 2001). En definitiva se abandonaba la neutralidad estatal, reconociendo expresamente al estado social con un estatuto económico-jurídico nuevo.

Si en esos años el peronismo impulsó una estrategia política en la que la equidad - que en su discurso se traducían en justicia social- fuera funcional al control social, lo novedoso fue que esa conciliación se tradujo en la construcción de un estado moderno tal como era concebido en la inmediata posguerra.

A su vez, el desgaste natural de años de gestión y una crisis económica que desde 1949 impactaba sobre sus bases de poder eran temas no menores a la hora de realizar un balance en el seno del gobierno peronista, así como para encontrar algunas soluciones. Para garantizar su continuidad en el largo plazo, el peronismo necesitaba

articular y encontrar nuevas significaciones, así como reducir expectativas. En su segundo gobierno (1952-1955) ratificaba las orientaciones iniciales aunque ahora sumaba la experiencia previa, el balance y los avances en las técnicas del planeamiento. El anuncio del Segundo Plan Quinquenal era una forma de demostrar qué es lo que se iba a realizar pero también reducía las expectativas de lo que se iba a hacer. A su vez incorporaba instancias de control de la sociedad y sus organizaciones y modificaba el papel del sector privado en el desarrollo de la economía. En la clave de lectura que proponemos, el Segundo Plan Quinquenal no sólo interpelaba a la sociedad como en el primero, sino que buscaba los mecanismos para su representación institucionalizada –propósitos y prácticas que quedaron congelados con el golpe de 1955.

El peronismo pretendió, a partir de sus políticas de estado, el control de múltiples dimensiones de la realidad y la sociedad, pero en rigor nunca abandonó la política como espacio y recurso para resolver las cuestiones. En esta línea de búsqueda de legitimación, no eran menores los problemas asociados con la gestión, reconocidos por el propio gobierno. Con la nueva ley de ministerios se produjo una reingeniería de todas las instituciones, una reorganización que conduciría teóricamente luego a una etapa de racionalización estatal.¹⁰ A su vez, el crecimiento del área de economía se reflejaba en la creación de al menos 5 ministerios y el Ministerio de Economía. Se podría plantear el pasaje de la autoridad de los abogados en favor de quienes serían los nuevos consejeros del príncipe: los economistas. El perfil técnico que tanto el gobierno como ellos mismos intentaban darse sobre todo a partir de 1952 -la imagen de racionalidad a la hora de definir las políticas, los diagnósticos cautos que acompañan las opiniones del nuevo equipo-, marcaba una diferencia significativa respecto de la primera gestión cuya cabeza visible había sido Miguel Miranda. El discurso económico fue objeto de una atención creciente con el propósito de cierta sistematización. Hasta entonces sus bases residían en los discursos de Perón convertidos en la “Doctrina Peronista” en 1947, acompañados de otras concepciones y sentidos expresados a través de los dirigentes sindicales y políticos. Esa heterogeneidad dio paso a la adopción de las concepciones y el sentido que el grupo encabezado por Alfredo Gómez Morales le asignaba. Este se encargaría de conferirle una mayor precisión en su libro *Política Económica Peronista* (Belini, 2006). De esta manera muchas de las políticas que habían sido soportes del gobierno cobraban estatus ministerial: la jerarquización de áreas del trabajo estatal en salud y educación, la creación del Ministerio de Trabajo, la centralización de las tareas impositivas a través de la Dirección General Impositiva,

10 - El bosquejo de ley sanciona y estructura el conjunto de los organismos de Estado inicialmente en 20 ministerios que se organizan por equipos, a excepción del ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Los restantes ministerios son Interior, Justicia, Educación, Salud Pública, Comunicaciones, Asuntos Políticos, Hacienda, Economía, Finanzas, Industria y Comercio, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión, Transportes, Defensa Nacional, Ejército, Marina, Aeronáutica y Asuntos Técnicos. Al definir los ministerios y sus incumbencias se produce un reordenamiento general del conjunto de los organismos estatales, en particular de aquellos que hasta ese momento tenían cierta autonomía. En 1952 se introdujo una nueva reforma por la cual fue creado el Ministerio de Comercio Exterior.

la construcción del monopolio del “dívalo con números” a través de la centralización en la Dirección Nacional de Estadísticas.

El nuevo ordenamiento legal estatal, el primero desde la reforma de 1898, supuso un balance de lo actuado así como la institucionalización de cambios por los cuales las secretarías se convirtieron en ministerios. El pasaje de los organismos de coordinación y articulación a la esfera ministerial tuvo como consecuencia la pérdida de la contundencia política que los había caracterizado cuando dependían directamente de la presidencia. En esta segunda etapa se constituyeron espacios de control ideológico funcionales a las estrategias políticas, y si por un lado muchos de los principales cuerpos técnicos asumieron roles fundamentales, es también el período en el que se produjeron menos innovaciones, tal como lo demuestran los trabajos sobre las políticas puntuales (Ramaciotti, 2009; Ballent, 2006; Biernat, 2007; Rougier, 2012; entre otros).

En los últimos meses del gobierno peronista se intentaría una nueva concentración y centralización de las decisiones, pero los tiempos políticos fueron prioritarios y el golpe truncaría las consecuencias y alcances de esas decisiones. En este período de crisis se buscó preservar la figura presidencial y, en ese marco, se promovió un arsenal de medidas y acciones, en un característico juego de ensayo y error, tan efectivo en términos políticos. Muchas de las políticas pensadas en este último período quedaron como un deber del gobierno.

El derrocamiento del peronismo puso un fin abrupto a los ensayos que la renovada concepción del estado demandaba. No obstante, los pilares sobre los cuales se sustentó particularmente los derechos ampliados como marca de origen de la sociedad argentina- imprimieron su sello al conflictivo proceso que caracterizó a la “larga” década de 1960. Esos pilares ciertamente se despojaron de las instituciones creadas por el peronismo, pero se recrearon en otras que encontraban su sentido en la idea rectora de la planificación como principal instrumento de política, y la confianza en la capacidad de conducir el desarrollo desde el estado. Al respecto, resulta altamente significativo que tanto los gobiernos constitucionales como los surgidos del quiebre del orden constitucional de este período abrigaran por igual este principio organizador de la intervención estatal en el nivel nacional.

La idea de plan y planificación brindó soporte a un gobierno cuya legitimidad estaba en pleno proceso de construcción, al tiempo que permitía controlar, desde las oficinas centralizadoras del plan en la esfera de la presidencia, a la heterogénea coalición peronista. No debe olvidarse que el peronismo se constituyó en fuerza política en forma simultánea con el ejercicio del gobierno.

Sin embargo, esta trayectoria del estado social, empresario y planificador, resignificado desde la concepción “desarrollista” que dominó en la época (Rougier, 2004), estaría marcada por la progresiva degradación de los elencos estatales y la creciente pérdida de autonomía del estado en un contexto de consolidación de la lógica corporativa como modalidad privilegiada para la mediación de los intereses. De manera que es posible ensayar una caracterización del proceso que resulta paradójica en sus términos: al tiempo que el estado nacional ingresaba en una suerte de “régimen” en lo que concernía a los campos de su actuación, lo hacía bajo formas cada vez más degradadas y cuestionadas en su eficacia y capacidad de direccionamiento (Sidicaro, 2002). Por otra parte, fue en esta década que las ideas de racionalización, ajuste y modernización comenzaron a adquirir los contornos y contenidos que irían a jalonar los sucesivos ensayos de reforma y transformación del estado nacional.

Desde esta perspectiva, el estado “burocrático-autoritario” erigido a mediados de los 60 –que condensó de manera decisiva los dilemas de la modernización bajo formas autoritarias de ejercicio del poder- puede entenderse como un caso –extremo por cierto- del estado social, planificador y desarrollista que buscó resolver los requerimientos de la acumulación en la etapa “difícil” del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, sobre la base de una renovada matriz de poder (Portantiero, 1989).

Más allá de los rasgos generales que enunciamos, el período es sumamente denso y demanda una exploración mayor. Los argumentos esgrimidos anteriormente deben ser considerados como hipótesis para orientar la profundización sobre esta etapa crucial del desarrollo del estado nacional cuyo conocimiento sigue llamativamente pendiente.

Flexibilización y regulación

La caracterización de este tercer momento instituyente resultaría incomprensible sin la consideración del proceso disparado a partir de 1976, en que se resolvió de manera violenta y dramática el empate hegemónico y se desataron un conjunto de fuerzas que, con distinta intensidad y dirección, confluían y se condensarían en los inicios de la década de 1990 para consumir una radical transformación de los principios de organización social por medio de la redefinición del estado.

Conviene recordar que la dictadura militar de 1976-1983 no fue un mero quiebre institucional: abrió las condiciones para que se revirtiera la correlación de fuerzas sociales por medio de la desarticulación del peso social y político de los sectores obreros y populares, y el avance de una modalidad de acumulación sustentada en la valorización financiera (Canitrot, 1980; Basualdo, 2006). Un doble movimiento se ponía en marcha: la configuración de una nueva matriz de poder que demandaba transformaciones en los modos del desarrollo de las funciones del estado, lo que a su turno contribuiría a su fortalecimiento (Vilas, 1997).

Ese doble movimiento –que experimentó no pocos altibajos a lo largo de lo que proponemos caracterizar como “larga coyuntura crítica”- se produjo simultáneamente

con la gradual transformación del “clima de época” a escala mundial que, desde mediados de la década de 1970, promovería el desarrollo de un pensamiento anti-estatal y la internalización de nuevas condiciones de legitimación del capitalismo en su modalidad de acumulación flexible y de re-mercantilización de esferas hasta ese momento sustraídas a su dominio (Offe, 1994; Harvey, 2004; Arrighi, 1999; Boltansky y Chiapello, 2002). Las ideas y creencias encontraron en los think tanks que poblaron la escena latinoamericana a sus principales traductores, y tendrían en el pensamiento de matriz neoclásica su soporte teórico central.

Desde esta perspectiva, el alfonsinismo puede ser caracterizado como expresión de la encrucijada entre la forma de entender y actuar el estado tributaria del legado histórico sedimentado, y este nuevo ideario que se encarnaría de manera más abierta en la operación de reemplazo de la política por la economía (Heredia, 2006). La progresiva transformación de la economía en el lenguaje del estado y de la política puede rastrearse desde mediados del siglo XX, pero sin lugar a dudas tuvo un punto de inflexión –al menos en nuestro país- en la década de 1980.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 -interpretada como crisis de integración social (Lo Vuolo, 1998; Vilas, 1997) y tan contundente como un golpe militar- puso al desnudo la completa y dramática erosión del grueso de los supuestos y prácticas alrededor de los cuales se organizaba la vida de las personas, y la incapacidad del estado para brindar pautas orientadoras del comportamiento social. No es casual que este límite -que sería experimentado como un verdadero parte aguas de la vida social- se expresara en la pérdida absoluta del papel de la moneda como equivalente y que fuera la “convertibilidad” el vehículo para la construcción del consenso. Tampoco que esto permitiese, a un ritmo vertiginoso y sin paralelo con otras experiencias nacionales, la institución del nuevo estado y que el peronismo fuera la fuerza política capaz de acometer semejante empresa (Navarro, 1995). Si estas transformaciones se venían insinuando en ideas y políticas desde el período precedente, a partir de 1989 tuvieron lugar las condiciones políticas para su efectivo desarrollo. Es, por último, altamente significativo que estas transformaciones hayan ocurrido en plena consolidación de la democracia.

Sin entrar en detalles sobre las derivas que el análisis de la transición del autoritarismo a la democracia deparó a los diversos estudiosos (Lesgart, 2003), el régimen

El peronismo utilizaba una imagen de originalidad y de ruptura de las viejas tradiciones. No obstante, cabe considerar que en el contexto internacional y en particular en el iberoamericano, Argentina fue uno de los últimos países en incorporar a su carta constitucional los avances del derecho social, los mecanismos de intervención y de regulación de la economía así como la denominada función social de la propiedad.

democrático inaugurado en 1983 constituyó un soporte para producir la coalición entre el peronismo y las expresiones más recalcitrantes de los intereses de las clases dominantes. Esta coalición -inesperada para muchos- alumbraba la posibilidad de representación política que esas clases dominantes tuvieron garantizada en la “etapa dorada” de los inicios de la Argentina moderna, y parecieron perder irremisiblemente a partir del primer peronismo. No deja de ser una ironía que la reunión de quienes personificaron las luchas más dramáticas de la historia del siglo XX estuviera destinada a consumir el desmonte del estado social y desarrollista y la institución de nuevos principios para el repliegue de las funciones estatales.

Los cambios en las formas de hacer política no fueron ajenos a este proceso. Tal como lo señala Pucciarelli (2001), la “corporativización” de la política¹¹ produjo la ilusión de su vaciamiento. De esta forma se actualizaba la vieja fórmula de separación entre política y administración sobre nuevas bases. Por debajo de esta superficie encorsetada en un esquema minimalista y procedimental de desarrollo de las reglas del juego democrático, se verificaba una sobresaliente productividad política “entre bambalinas” que sustraía los asuntos más relevantes de la agenda pública y provocaba la desafección del grueso de los ciudadanos.

En síntesis, la “democracia excluyente” logró consensos como consecuencia de una operación por la cual la política volvía a ser asunto de unos pocos que ahora, de manera más pronunciada aun, revestían sus espectaculares intervenciones políticas con un presunto sentido “neutro”, asociado con un discurso “posibilista” y legitimado desde saberes técnicos fuera del alcance de los “profanos”.

El saber experto en economía jugó en este contexto un papel central, logrando articular un discurso general para todos los asuntos públicos sustentado en una combinación de fórmulas relativamente sencillas con otras que sellaban definitivamente cualquier posibilidad de cuestionamiento por parte de los “legos”. Ciertamente, en el desarrollo de esta capacidad el poder político encontró una suerte de escudo protector para apuntalar su legitimación sobre nuevas bases.

Esta plataforma promovió a algunos de sus portadores al centro de la escena política en la medida en que combinaban saber experto con recursos y habilidades sociales para activarlo políticamente, dando lugar a la figura de los “tecnopolíticos” como una variante de los tecnócratas (Dominguez, 1997; Centeno, 1997). Cavallo sería uno de sus más fieles exponentes.

Parecían reeditarse algunos rasgos del primer momento instituyente del estado: la “devolución” a la sociedad y a las provincias de aquello que les había sido “expropiado”,

11 - Esta “corporativización”, según el citado autor, involucró en una primera dimensión al conjunto de los partidos políticos integrados en un cuerpo con arreglos y códigos compartidos que encuadran sus eventuales disputas, para extenderse en una segunda dimensión a los tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial- y englobar en la tercera y última dimensión al “mundo de los negocios”.

la “facilitación” de la actividad privada por medio de la remoción de la intervención en la economía, la refuncionalización y modernización con arreglo a las demandas de la acumulación flexible así como de los organismos financieros internacionales convertidos en actores de decisivo peso en la definición de las acciones públicas. Pero como todos sabemos, la historia no se repite. Pueden trazarse paralelos sugestivos entre ambos momentos instituyentes, particularmente por el espíritu liberal que los anima por igual y la representación política que logran las clases dominantes. Sin embargo, los mismos se esfuman a poco que advertimos no sólo las obvias diferencias de contexto sino el propio peso de la historia transitada que imprime a las transformaciones contemporáneas su sello distintivo y singular. De todas maneras, las elites que poblaron el estado en la década de 1990 se miraron en el espejo de los hombres de la “generación del ’80”, buscando legitimar su accionar en ese pasado “glorioso” que la nueva etapa fundacional vendría a recuperar.

El derrocamiento del peronismo puso un fin abrupto a los ensayos que la renovada concepción del estado demandaba. No obstante, los pilares sobre los cuales se sustentó particularmente los derechos ampliados como marca de origen de la sociedad argentina- imprimieron su sello al conflictivo proceso que caracterizó a la “larga” década de 1960.

Resulta relativamente sencillo identificar los andariveles por los que discurrieron estas transformaciones. El desprendimiento del papel empresario ligado con los servicios públicos y la desregulación de la economía –incluyendo el mercado de trabajo– constituyeron, ciertamente, los más espectaculares. Como lo destacaría la denominada “paradoja liberal”, fue necesaria una fuerte intervención del estado para conducir su propia “retirada”. Las reformas pro-mercado, junto con las estrategias de descentralización de los servicios de educación y salud y de focalización de la asistencia social –a modo de “compensación” hasta que ocurriera el esperado y nunca llegado “derrame”– constituyeron los pilares que sustentaron la ingeniería social y política para la redefinición de los modos en que el estado desarrollaría sus funciones.

Más difícil resulta aprehender y dar cuenta del sentido de tales intervenciones. No hay una “etiqueta” que, como ha ocurrido con los momentos instituyentes previos, goce de suficiente capacidad explicativa.

El adjetivo “neoliberal”, el más usual, se halla fuertemente instalado en el sentido común. Pero los prefijos “neo” o “pos” ponen de manifiesto las dificultades para precisar lo novedoso de determinadas etapas en cualquier plano de la vida social y cultural. A su vez, expresa las dificultades en la búsqueda de un concepto que nos permita avanzar en una clave que dé cuenta tanto de los elementos propositivos del modelo

instituido como de las consecuencias de su puesta en marcha. La propuesta conceptual realizada por Majone y la Spina (1993) brinda pistas para identificar las novedades de este tipo de estado. Los autores lo definen como “regulador” para diferenciarlo del estado social, del intervencionista y planificador así como del abstencionista. Su especificidad, afirman, radica en que genera a través de herramientas jurídicas las condiciones de posibilidad para que el sector privado desarrolle las diversas actividades. Es decir, en vez de proveer los servicios establece los parámetros para su prestación por parte de terceros por fuera del estado. Así entendida, la regulación atraviesa los esquemas fiscales, cambiarios y monetarios, y sistemas financieros en general, la seguridad social, el funcionamiento del mercado de trabajo, los sistemas de innovación, la propia gestión pública -como consecuencia de procesos de descentralización-, el ambiente, los servicios públicos, las prestaciones sociales. Todos estos campos son materia de intervención selectiva por medio de reglas procesales y conductuales. A esa caracterización agregamos, en el caso nacional, el renovado sentido federal¹².

Estos rasgos centrales quedaron consagrados en la Constitución de 1994. Además de las innovaciones vinculadas con la modernización de las modalidades de elección de autoridades, la ampliación de los derechos y garantías de “nueva generación” y la introducción de mecanismos de democracia semi-directa, nos interesa destacar los principios que refieren, de manera más directa, a la concepción del estado en los términos planteados anteriormente. Por un lado, la jerarquización de dispositivos y figuras como la Auditoría General de la Nación y el defensor del pueblo, que apuntan al control de la actividad estatal y a la mediación entre la administración pública y los administrados. Por el otro, el fortalecimiento del principio de autonomía de las provincias a través del dominio originario de los recursos naturales de sus territorios, la coparticipación federal de impuestos,¹³ y la posibilidad de creación de regiones. Por último, la institución de los presupuestos mínimos para la protección del ambiente y la provisión de marcos regulatorios de los servicios públicos.

La desregulación de la economía, la privatización y concesión de los servicios públicos y la descentralización de los servicios sociales daría lugar a la generación y/o revitalización de dispositivos y modalidades de intervención por las cuales el estado nacional se reservaba la provisión de bienes públicos “clásicos” –defensa, relaciones exteriores, justicia, etc.- y la definición de los grandes lineamientos de políticas públicas,

12 - En la descripción de los anteriores momentos hemos hecho escasa referencia a la compleja relación entre Nación y provincias. Pero la división del trabajo entre los distintos niveles jurisdiccionales desde la década de 1990 permite visibilizar con mayor precisión el sentido regulador de las intervenciones del estado nacional. La reciente producción sobre los sistemas políticos provinciales revela que la relación entre el estado nacional y los provinciales reviste una complejidad mayor que la mera condición de “subordinación” de los segundos respecto del primero (Cao, 2001 y 2007, Gibson 2006 y 2007). No obstante ello, podemos esbozar un cuadro de progresiva “penetración” del estado nacional que sustrae atribuciones a los estados provinciales y alcanza su máxima expresión durante el peronismo clásico. Si bien desde la década de 1960 este esquema fue puesto en cuestión, hasta la década de 1980 siguió siendo determinante, y el federalismo cristalizó como una forma de gobierno relativamente vaciada de contenido real.

13 - No obstante que la regla establecida torna prácticamente imposible el acuerdo político entre las partes.

la planificación y la evaluación de las actividades públicas a partir de entonces desarrolladas por otros niveles jurisdiccionales o por prestadores privados. La regulación de nuevo tipo (Oszlak et al 2000) abarcaría las relaciones entre agentes privados, usuarios y consumidores y la esfera público-estatal, así como entre los diversos niveles de gobierno, comprendiendo no sólo la prestación de los servicios públicos sino también múltiples actividades de producción y comercialización de diversos bienes y servicios.

Estas transformaciones determinaron un significativo cambio en la morfología y los contenidos sustantivos de la actividad estatal desarrollada en el nivel central y, también en el subnacional. Las agencias reguladoras de los servicios públicos se constituyeron en símbolo de estas redefiniciones, pero las mismas alcanzaron prácticamente a todas las áreas de la gestión estatal, bajo el influjo del paradigma en ascenso de la “nueva gestión pública”. La reconversión del Banco Central de la República Argentina con arreglo al modelo dominante de independencia del poder político, la creación de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) constituyen ejemplos elocuentes de este proceso. Otro tanto puede decirse del impulso que se intentó imprimir a los diversos consejos federales.

Conviene recordar que la dictadura militar de 1976-1983 no fue un mero quiebre institucional: abrió las condiciones para que se revirtiera la correlación de fuerzas sociales por medio de la desarticulación del peso social y político de los sectores obreros y populares, y el avance de una modalidad de acumulación sustentada en la valorización financiera

La estructura de ministerios mantuvo en líneas generales el esquema consolidado desde la década de 1970. Sin embargo, la supresión del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y su correspondiente absorción en el Ministerio de Economía simboliza como ninguna otra modificación el escenario y sentido de la intervención estatal, así como la concentración de poder que la nueva cartera adquirió en consonancia con el papel que el saber experto en economía tendría en la legitimación del nuevo orden.

Todas estas transformaciones no hubieran sido posibles sin una renovación de las elites estatales. El desembarco de la Fundación Mediterránea en posiciones críticas para la definición de las políticas públicas y su gestión, así como la adopción de la modalidad de “gestión por proyectos” y la generación de “burocracias paralelas” (Martínez Nogueira, 2002) ilustran acabadamente el desplazamiento de los “viejos” funcionarios estatales. No obstante, la concepción gerencialista motorizada desde la “nueva gestión pública” terminó mixturándose con la cultura y prácticas de una

administración pública nacional que venía de décadas de desgaste y degradación, sin que los sucesivos intentos de reforma y modernización dieran frutos. El balance general de hipertrofia e hibridez institucional, en fin, muestra los poderosos límites a los propósitos de reforma administrativa (Repetto, 2001); sin embargo, ello no pareció incidir de manera significativa en el carácter y papel que asumió el estado.

El año 2001 supuso el despliegue de una nueva coyuntura crítica a partir de la cual comenzaron a insinuarse cambios institucionales que pondrían en cuestión al estado regulador ideado en este tercer momento instituyente. El ícono más representativo de su legitimación, la convertibilidad, terminó desplomándose para dar lugar a un esquema de flotación administrada del tipo de cambio y una fuerte devaluación de la moneda que, a pesar del “coro” de los representantes del saber experto en economía y gracias al cambio en las condiciones del escenario internacional, sentó las condiciones para la recuperación de la economía y la proyección de un sendero de crecimiento que se sostuvo –aunque con algunos altibajos– desde el año 2003 en adelante. Luego, frente al estallido “antipolítico” condensado en la consigna “que se vayan todos”, se produjo una recomposición del campo político que permitió conjurar la crisis reabsorbiéndola, y reinstalar, sobre todo a partir de 2003, a la política y al estado como recursos nuevamente activos y con discurso propio.

La modificación de la Corte Suprema de Justicia, el desendeudamiento, la reactivación y puesta en marcha en su totalidad de las convenciones colectivas de trabajo, la ampliación de los derechos civiles y sociales, la redefinición del papel del BCRA, junto con la reestatización de la previsión social y de ciertos servicios públicos y empresas –entre ellas Aerolíneas Argentinas, Correos, Aguas Argentinas e YPF–, ponen de manifiesto, entre otros hechos, un nuevo sentido y dirección del estado nacional. ¿Será que transitamos hacia lo que podría ser un cuarto momento instituyente?

REFERENCIAS

- Acuña, Carlos (1995) “Introducción. La nueva matriz política argentina”. En Acuña, Carlos (comp.) *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Arrighi, Giovanni (1999) *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Baldwin, Peter (1992) *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo. 1875-1975*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ballent Anahí (2006), *Las huellas de la política. Vivienda Ciudad y peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belini, Claudio (2006) “El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952”. *Latin American Research Review* 41 (1).

- Belini Claudio y Marcelo Rougier (2008) *El estado empresario en la Industria Argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Berrotarán, Patricia (2003) *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Biernat, Carolina (2007) *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Boltanski, Luc y Eve Chiapello (2002) *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Botana, Natalio (1977) *El orden conservador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Campione Daniel (2007). *Orígenes estatales del Peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Campione, Daniel y Miguel Mazzeo (1999) *Estado y Administración Pública en la Argentina: Análisis de su desarrollo en el período 1880-1916*. Buenos Aires, FISyP.
- Canitrot, Adolfo (1980) “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”. *Desarrollo Económico* 19 (76). Buenos Aires: IDES.
- Cao, Horacio (2001) “El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias”. Ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- _____ (2008) *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del INAP.
- Cornblit, Oscar, Ezequiel Gallo (h) y Alfredo O’Connell (1962) “La generación del 80 y su proyecto: Antecedentes y consecuencias”. *Desarrollo Económico* 1 (4). Buenos Aires: IDES.
- Fox, Jonathan (1992) *The Politics of Food in Mexico*. Ithaca: Cornell University.
- Gibson, Edward (2006) “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”. *Desafíos* 14. Bogotá: Colombia.
- _____ (2007) “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”. *Desarrollo Económico* 47 (186). Buenos Aires: IDES.
- González Bollo, Hernán (2007) *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947*. Buenos Aires (Tesis de Doctorado).
- Halperín Donghi, Tulio (1980) “Una Nación para el desierto argentino”. En *Proyecto y construcción de una Nación (Argentina 1846-1880)*. Caracas: Biblioteca Ayacucho N° 68.
- Harvey, David (2004) “El ‘nuevo’ imperialismo: Acumulación por desposesión”. *Socialist Register*.
- Heredia, Mariana (2006) “La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”. En Pucciarelli, Alfredo (coord.) *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- James, David (1990) *Resistencia e Integración*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Lesgart, Cecilia (2003) *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Lo Vuolo, Rubén (1998) “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”. En Lo Vuolo, Rubén y Alberto Barbeito *La nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998 (2º ed.).
- Majone, Giandomenico y Antonio la Spina (1993) “El Estado regulador”. *Gestión y Política Pública II (2)*. México: CIDE.
- Mallimaci, Fortunato (2001) “Los diversos catolicismos en los orígenes de la experiencia peronista”. En Mallimaci, Fortunato y Roberto Di Stefano (comps.) *Religión e imaginario social*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Mann, Michael (1991) “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. Madrid: *Zona Abierta* 57-58.
- Mannheim, Karl (1942). *Libertad y Planificación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martín, J. (1996) “Mercado y regulación en los sectores de infraestructura”. México: ILPES, Dirección de Programación del Sector Público, LC/IP/R.169.
- Navarro, Mario (1995) “Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico”. *Desarrollo Económico* 35 (139). Buenos Aires: IDES.
- Novick, Alicia (2001) *La figura del técnico y la imagen del Plan. Acerca del urbanismo en Buenos Aires*. Buenos Aires: UDESA.
- O'Donnell, Guillermo (2010) *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Offe, Claus (1994) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza (primera reimpresión).
- Oszlak, Oscar (1982) *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” Argentina: CEDES/G.E CLACSO/Nº 4.
- Oszlak, Oscar, Ruth Felder y Karina Forcinito (2000) “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”. U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, Nro. 4.
- Otero, Hernán (2007) *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna (1869-1914)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Portantiero, Juan Carlos (1989) “Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)”. En Ansaldi, Waldo y José L. Moreno (comps.) *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires: Cántaro editores.
- Pucciarelli, Alfredo (2001) “El régimen político de las democracias excluyentes. El caso de la República Argentina”. Mimeo.
- Ramacciotti, Karina (2009), *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

Repetto, Fabián (2001) “Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de la administración pública nacional en la Argentina”. Congreso Internacional del CLAD.

Rock, David (1977) *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.

Rougier, Marcelo (2004) *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

_____ (2012) *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Buenos Aires: Sudamericana, Nudos de la Historia Argentina.

Sidicaro, Ricardo (1995) “Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”. En Ansaldo, W., A. Pucciarelli y J. Villaruel (comps.) *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Buenos Aires: Biblos.

_____ (2002) *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99*. Buenos Aires: Siglo XXI.

_____ (2008) “Las elites políticas peronistas y la democracia. (1946-1955)”. *Estudios Sociales* 35. Revista universitaria semestral. UNL. Año XVIII. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Tarcus, Horacio (1992) “La crisis del estado populista. Argentina 1976-1990”. *Realidad Económica* 107.

Vilas, Carlos (1988) “El populismo latinoamericano: un enfoque estructural”. *Desarrollo Económico* 28 (111). Buenos Aires: IDES.

_____ (1997) “La reforma del estado como cuestión política”. *Revista Taller* 2 (4).

_____ (2002) “El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. *Revista Chilena de Administración Pública* 1 (1).