

SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO ARGENTINO: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS CON LOS PAÍSES CENTRALES*

EMERGENCE AND EVOLUTION OF THE ARGENTINE STATE:
SIMILARITIES AND DIFFERENCES WITH THE CENTRAL COUNTRIES

JUAN MANUEL ABAL MEDINA
Universidad de Buenos Aires, Argentina
juanabalmedina@uba.ar

FERNANDO M. JAIME
Universidad Nacional Arturo Jauretche,
Argentina
fjaime@unaj.edu.ar

RESUMEN

El artículo analiza el surgimiento y evolución del estado argentino, precisando las particularidades que lo apartan de la experiencia de los países centrales. Primero se discute el concepto de Estado moderno y sus principales características. Posteriormente, se analiza el origen y consolidación del estado en la Argentina para pasar seguidamente a presentar los tres “estadios” que acompañaron su evolución: el capitalismo oligárquico, la matriz estado- céntrica y la desestatización. Se argumenta que estas etapas no pueden asimilarse a los tres modelos de estado clásicos de los estudios de los países centrales: el estado liberal, el estado keynesiano de bienestar, y el estado postsocial. Finalmente, el artículo analiza el estadio del Estado argentino en la actualidad.

Palabras clave: Formación del Estado,
Construcción del Estado, Historia argentina,
América Latina

ABSTRACT

The article analyzes the emergence and evolution of the Argentine state, specifying the particularities that set it apart from the experience of the central countries. First, the concept of the modern state and its main characteristics are discussed. Subsequently, the origin and consolidation of the state in Argentina are analyzed, followed by a presentation of the three “stages” that accompanied its evolution: oligarchic capitalism, the state-centric matrix, and destatization. It is argued that these stages cannot be assimilated into the three classical state models of central country studies: the liberal state, the Keynesian welfare state, and the post-social state. Finally, the article analyzes the stage the Argentine state is facing nowadays.

Keywords: State formation, State construction,
Argentine history, Latin America

* Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados a la primera versión de este artículo realizados por los(as) pares evaluadores(as) anónimos que han permitido mejorar y enriquecer los argumentos del manuscrito original.

INTRODUCCIÓN

Durante décadas una de las principales arenas que los analistas han priorizado para comprender el rompecabezas que ordena la dinámica político institucional argentina fueron las relaciones de dominación estatal. Y no es para menos: el entramado de instituciones político-estatales argentinas configura una arena donde se combinan y moldean las tensiones entre actores e instituciones políticas desde sus orígenes hasta la actualidad cuando el propio concepto de Estado está puesto en cuestión.

El presente artículo busca analizar los procesos de constitución y posterior evolución del Estado argentino a la luz de los modelos teóricos desarrollados para los países centrales, precisando las particularidades que lo apartan de esas experiencias. Comenzamos con un análisis del concepto de Estado y presentamos las principales características de lo que se entiende como el Estado moderno. Posteriormente, nos detenemos en el origen y posterior consolidación del Estado en la Argentina, para pasar seguidamente a presentar los tres estadios que acompañaron su evolución: el capitalismo oligárquico, el de la matriz estadocéntrica y el de la desestatización. Estos estadios se corresponden, pero no pueden asimilarse a los tres modelos de Estado clásicos de los estudios de los países centrales: el Estado liberal, el Estado keynesiano de bienestar, y el Estado postsocial.

En el caso argentino, se percibe claramente el sendero diferente al de los países centrales que éste ha seguido, con las dificultades para la consolidación de los dos primeros modelos y, especialmente, con la rápida crisis a principios de este siglo del modelo que implementó las políticas neoliberales (al que definimos como estadio de la desestatización). A partir de entonces, señalamos que se abrió un estadio que podemos llamar el Estado en debate, donde los iniciales intentos de reconstrucción estatal son posteriormente enfrentados y frenados; hasta llegar a nuestros días en que las voces antiestatales parecen recuperar la fuerza que llegaron a tener en los momentos de la crisis del modelo keynesiano de bienestar en los países centrales y del derrumbe de la matriz estadocéntrica en Argentina. Después del apartado en el que se analiza el presente estadio el artículo concluye sintetizando las particulares del desarrollo estatal en el país y señalando los dilemas que el propio estado enfrenta hoy al estar su propio rol en cuestión.

EL ESTADO: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

El concepto de Estado que aquí empleamos es el relativo a su uso establecido en la ciencia política actual, es decir, entenderemos por Estado (o Estado moderno¹) a una forma particular de ordenamiento político en base a la cual se estructuran las relaciones sociales, que surgió en Europa a partir del siglo XIII, que aún se mantiene y que se ha ido extendiendo a lo largo del tiempo a casi todo el planeta.

Las dos características que hacen del Estado una institución singular son, en primer lugar, que detenta el monopolio legítimo de los poderes coercitivos del que carecen las demás instituciones y, segundo, el hecho de que los ciudadanos, en lo individual o lo social, no pueden evitar

¹ Se suele añadir el adjetivo moderno para diferenciar a esta forma estatal de las anteriores –como los imperios territoriales de la antigüedad, las ciudades-Estado, o las monarquías feudales– que no compartían las dos características centrales de la definición

pertenecer a él, es decir, el Estado posee una notable capacidad de secularización. A la hora de definir el Estado, surge inmediatamente el nombre de Max Weber, quien no sólo analizó el proceso de surgimiento del Estado moderno, sino que además formuló una definición de este concepto que, aun hoy, es la más aceptada en las ciencias sociales:

[El Estado es] una asociación de dominación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus dirigentes, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios estamentales que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio y sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas (Weber 1964: 1060).

El primer elemento fundamental que surge de esta definición de Estado es que constituye una asociación política de dominación que reclama el monopolio legítimo de la coacción sobre un territorio delimitado. Weber (1987:83) se encarga de aclarar que “La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico”. El monopolio de la coacción nos remite a lo que Michael Mann (1991) denominó el poder despótico del Estado, es decir, la capacidad de llevar adelante acciones sin ninguna negociación o consentimiento previo. Al respecto, resulta relevante destacar tal como lo hizo O'Donnell (2010), que el Estado no es sólo una instancia de dominación sino también una instancia de coordinación de las decisiones colectivas y el agente de los objetivos que trascienden la dimensión individual, los de la comunidad en su conjunto. Estas funciones del Estado, como garante y organizador de la dominación social, por un lado, y como agente de un interés general, por otro, tienden a generar una tensión constante, y a veces difícil de resolver.

El segundo elemento que surge de la definición de Weber es la existencia de una estructura organizacional que concentra los medios materiales de explotación bajo la administración de un cuerpo de funcionarios. Este elemento nos remite a lo que Mann (1991) denominó el poder infraestructural del Estado, que es el que le otorga autonomía². Éste se refiere a la capacidad del Estado para penetrar la sociedad e implementar efectivamente las decisiones políticas en todo el territorio sobre el cual extiende su dominación. De esta manera, el Estado ejerce su poder despótico a través de un sistema administrativo, jurídico, tributario, burocrático y coercitivo que le permite garantizar la dominación sobre un territorio definido³. Esta estructura organizacional se encuentra en constante redefinición. Así, la respuesta más usual que brinda el Estado ante el

² Por autonomía, entendemos la capacidad de los estados de formular y perseguir objetivos que no son un simple reflejo de las demandas e intereses de grupos o clases sociales. Indudablemente, esta capacidad no es una característica constante, sino que varía según las circunstancias históricas y las coyunturas existentes (Scokpol 1989). Peter Evans es uno de los autores que le ha otorgado relevancia a la perspectiva relacional del Estado a través lo que denominó como autonomía enraizada. La autonomía enraizada es, según Evans (1996), la clave de la eficacia de ciertos estados e implica la combinación de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante que vincula al estado con la sociedad a través de canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas. En este sentido, la idea de que la acción eficaz del estado se basa en el aislamiento de sus funcionarios con respecto a las presiones de los grupos y clases de la sociedad no encuentra sustento en el estudio de Evans (1996: 557), quien enfatiza la necesidad de establecer vínculos entre el Estado y la sociedad.

³ De esta manera, el estado moderno se caracteriza por la existencia de un cuadro administrativo burocrático que guía sus acciones en base a las normas promulgadas por el propio estado (lo cual implica un conocimiento técnico específico) y que no es propietario de los medios materiales de administración, ni de sus cargos.

surgimiento de una nueva problemática social es la reconfiguración de su estructura organizacional y la apropiación de recursos que le permitirán abordarla.

EL SURGIMIENTO DEL ESTADO ARGENTINO

Al igual que en el resto de Latinoamérica, el Estado argentino comenzó a forjarse hacia mediados del siglo XIX cuando los estados modernos tuvieron la capacidad de demarcar sus bordes territoriales y monopolizar la violencia física legítima (Munk y Luna 2022: 6). Luego de la independencia de las por entonces Provincias Unidas del Río de la Plata, la formación del Estado implicó un doble y simultáneo proceso de reemplazo de la autoridad colonial y de subordinación de los múltiples poderes locales que emergieron como producto del proceso emancipador. Así, el surgimiento de lo que sería el Estado argentino fue el resultado de la lucha por redefinir el marco institucional considerado adecuado para el desarrollo de la vida social organizada una vez cortados los lazos que durante más de siglos habían atado estos territorios con la corona española.

Como nos señala Oszlak (2004), los débiles aparatos estatales del período independentista estaban constituidos por un reducido conjunto de instituciones –administrativas y judiciales– locales, muchas de ellas propias de la colonia, como los cabildos. A este primitivo aparato se fueron superponiendo órganos políticos (juntas, triunviratos, directorios, etc.) con los que se intentó sustituir el sistema de dominación colonial y establecer un polo de poder alrededor del cual constituir un Estado nacional.

Estos intentos no siempre fueron exitosos, y en muchos casos desembocaron en enfrentamientos regionales y luchas entre fracciones políticas, en los que la existencia del Estado nacional se fundaba, de hecho, en sólo uno de sus atributos: el reconocimiento externo de su soberanía política (Oszlak 2004: 23).

Estas complejas luchas entre facciones dieron lugar a que, luego de la independencia, el problema pasara a ser sustituir el vacío dejado por el Estado central colonial y reemplazarlo por estados provinciales débilmente institucionalizados (Halperín Donghi 2000). En su esfuerzo para comprender el papel del caudillismo del período, Halperín Donghi formuló una compleja distinción entre los procesos de militarización y democratización que se encuentra en la base del ascenso de los caudillos: personajes localmente influyentes que utilizando sus redes de relaciones personales trataron de crear un sistema de alianzas como base de un orden político estable. En concordancia, Juan Carlos Chiaramonte propone concebir a los estados autónomos provinciales no como productos de un proceso de disgregación de una nación inexistente sino como el punto de partida de una organización político estatal sobre la única base existente en el período: las ciudades-provincias. Así, los caudillos provinciales van a intentar soluciones políticas muy diferentes en correspondencia con distintas estructuras sociales, lo cual se va a reflejar en las múltiples políticas ante la cuestión nacional (Chiaramonte 1986: 195).

Sin embargo, lo que sería el Estado argentino surgió en relación con una sociedad civil que todavía no había adquirido el carácter de sociedad nacional, es decir que en sentido estricto aún no existía (Sábato 1991). Así, la creación del Estado fue producto de la voluntad deliberada y consciente de un grupo social preocupado por la integración de la economía al mercado mundial, lo cual requería formar y consolidar un aparato estatal moderno que permitiera reproducir el

nuevo patrón de relaciones sociales. En otras palabras, “el Estado nacional argentino fue construido desde arriba hacia abajo para dar cabida a una sociedad capitalista, abierta y democrática, que aún no existía” (Sábato 1991:163). Es interesante notar que este proceso fue justamente el inverso a lo acontecido en la tradición anglosajona, especialmente en Estados Unidos, donde la constitución del poder institucional fue esencialmente el resultado de las fuerzas y necesidades que surgieron en una sociedad ya establecida con cierta solidez.

Las elites conservadoras necesitaron crear la idea de una anarquía dejada por la caída del poder colonial. Pero el Estado argentino no fue construido sobre una tabla rasa, o un desierto, apelando a la metáfora más usada en la caracterización de la Argentina anterior al proceso de unificación nacional (1853-1880). Como vimos, hubo poderes locales (los caudillos), poblaciones originarias o distintas a los “hombres blancos, laboriosos y obedientes” que pretendía la autoridad nacional (como el indio y el gaucho), y economías regionales y autónomas (aunque ya en relativa decadencia) que se resistieron al nuevo dominio. Lo cierto es que recién fue posible afirmar que había comenzado la historia oficial del Estado nación argentino cuando la coalición dominante entre la elite política liberal y los propietarios rurales logró subordinar de manera definitiva a los restantes grupos.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO NACIONAL

En términos conceptuales, el objetivo del proceso de consolidación del Estado nacional argentino, que tuvo lugar desde la revolución de mayo de 1810 hasta fines del siglo XIX, fue imponer un orden, “entendido como la institucionalización de patrones de organización social que crearan condiciones favorables al desarrollo de relaciones de producción y dominación capitalistas” (Oszlak 2004:39).

La instauración de dicho orden a partir de la construcción de un Estado exigía recursos, por lo que el Estado debió desarrollar una capacidad extractiva y un aparato de recaudación y administración financiera y, por otro lado, la conformación de la instancia política que articulara la dominación en la sociedad y, también, la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permitieran su ejercicio.

Con el propósito de imponer el mencionado orden y mantenerlo, el Estado en formación recurrió a combinaciones variables de coerción y consenso, expresadas a través de cuatro mecanismos o modalidades de penetración social: la penetración represiva, la penetración cooptativa, la penetración material y la penetración ideológica (Oszlak 2004).

La penetración represiva “implicaba la aplicación de la violencia física o de la amenaza de coerción, tendiente a lograr el acatamiento a la voluntad de quien la ejercía y a sofocar toda eventual resistencia a su autoridad” (Oszlak 2004:104). En el caso argentino, el instrumento clave empleado por el Estado para imponer este modo de control coactivo fue la creación de un ejército nacional unificado y distribuido territorialmente que no sólo reprimió los desafíos existentes, sino que evitó los futuros.

La penetración cooptativa refería a “la captación de apoyos entre los sectores dominantes locales y gobiernos provinciales, a través de la conformación de alianzas y coaliciones basadas

en compromisos y prestaciones recíprocas” (Oszlak 2004:120) orientadas a preservar y consolidar el sistema de dominación impuesto en el orden nacional.

Por su parte, la penetración material remitía a las

formas de avance del Estado nacional sobre el interior [...], mediante la localización en territorio provincial de obras, servicios y regulaciones [...], destinadas a incorporar las actividades productivas desarrolladas en el territorio nacional al circuito dinámico de la economía pampeana (Oszlak 2004:132).

En las últimas décadas del siglo XIX los trenes ocuparían la centralidad de esta penetración.

Por último, la penetración ideológica consistía en crear y difundir valores, conocimientos y símbolos “a fin de reforzar los sentimientos de pertenencia a la comunidad nacional [...], con el objetivo de legitimar el sistema de dominación establecido” (Oszlak 2004: 151). En el caso argentino, como en el de toda Hispanoamérica, la construcción de esta identidad nacional para los nuevos estados no pudo apoyarse en el idioma, como ocurrió en Europa, por la simple razón que este era compartido por casi todos los estados vecinos.

Ahora bien, acompañando a las modalidades de penetración en la sociedad, tuvo lugar un proceso de expropiación social. El gobierno nacional decidió apropiarse de ciertos ámbitos de actuación e instrumentos de regulación social que hasta ese momento habían sido impuestos por la tradición, heredados de la época colonial o asumidos por instituciones como la Iglesia, a fin de ir conformando lo que constituiría su jurisdicción funcional.

Según Max Weber (1964) este proceso consistió en la expropiación de los medios de coerción y de administración que se encontraban bajo el control de distintas asociaciones políticas. En sus palabras:

[El desarrollo del Estado moderno] se inicia por doquiera a partir del momento en que se empieza a expropiar por parte del príncipe a aquellos portadores [privados] de poder administrativo que figuran a su lado: aquellos poseedores en propiedad de medios de administración, de guerra, de finanzas y de bienes políticamente utilizables de toda clase (Weber, 1964: 1059).

A este proceso de expropiación de los medios de coerción y de administración, es necesario agregar el de expropiación de los medios de legalidad y de sentencia judicial. Al respecto, O'Donnell (2007: 17) señala que “varios tipos de derecho consuetudinario, feudal, urbano y religioso fueron progresivamente anulados, absorbidos o marginalizados por la legislación emanada desde el centro político”, lo cual derivó en una creciente homogeneización de la legalidad estatal.

De este modo, los avances sobre la sociedad civil tuvieron como contrapartida un crecientemente complejo sistema institucional, es decir, que fue emergiendo “un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas relativamente autónomas respecto de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y de control

centralizado sobre sus actividades” (Oszlak 2004:157). Esto se conoce como la burocracia estatal, uno de los atributos principales de la estadidad.

Sobre el proceso de formación del Estado, Oszlak advierte que, en los primeros años de la organización nacional, el aparato institucional se concentró básicamente en dos áreas de envergadura: la formación de un ejército nacional distribuido por todo el país, y el desarrollo de un aparato recaudador en el ámbito nacional que implicó principalmente el control de las aduanas interiores. El modelo institucional que comenzaría a delinearse a partir de la década de 1880 fue producto de la confluencia de resabios coloniales, el arrastre de organismos provinciales y la influencia de modelos extranjeros, como el europeo y el estadounidense.

Por último, es de notar que el proceso formativo del Estado argentino marcó un tipo de trayectoria institucional de fortalezas y debilidades en torno a la idea de capacidad estatal⁴. Para autores como Kurtz (2013), Saylor (2014) y Soifer (2018), el proceso de formación del Estado argentino estuvo atravesado por distintas coyunturas críticas asociadas tanto a la economía política del periodo postindependencia (relaciones de producción están basadas en el empleo de mano de obra libre) como al momento de incorporación de las masas a la política (élites locales y regionales incorporan a la clase trabajadora y sus demandas de redistribución y mayor intervencionismo). Estos argumentos permiten entender la trayectoria cambiante del Estado argentino: el periodo posindependencia se caracterizó por la no cooperación entre las élites en torno a la centralización del Estado, a pesar de que estas élites bregaron por la existencia de mano de obra libre; esta cooperación intraelites se produjo tardíamente, después de 1881, situando al país en una trayectoria institucional favorable para el desarrollo de capacidades estatales. Sin embargo, este proceso volvió a interrumpirse por una demanda de incorporación de las masas temprana, antes de la Gran Depresión, que imposibilitó la existencia de una alianza interclasista entre los sectores medios y trabajadores.

LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO ARGENTINO

La historia del Estado argentino es la historia de las luchas y los consensos entre los distintos actores sociales por imponer un modelo de desarrollo político y económico. Muchas veces no existieron proyectos formulados explícitamente, otras se implementaron esquemas que imitaban las políticas pensadas o implementadas en otras latitudes y, en algunos momentos, se logró una interacción entre lo propio y lo ajeno configurándose una propuesta más cercana a las particularidades del país.

Tomando como referencia el análisis propuesto por Marcelo Cavarozzi (1996), sintetizaremos esta historia en tres períodos, cada uno de los cuales se encuentra caracterizado por una

⁴ Retomamos aquí la idea de poder infraestructural de Mann (1991) en el sentido del control de la sociedad en un territorio a través de instituciones estatales. La idea de capacidad estatal ha sido abordada por la literatura a partir de distintas dimensiones constitutivas entre las que se destacan la capacidad extractiva, la coercitiva y la de provisión de bienes públicos (Kurtz 2013, Saylor 2014, Soifer 2018). Si bien estos autores coinciden en las dimensiones a analizar, difieren en la forma de medirlas. Kurtz (2013) y Saylor (2014: 42) utilizan indicadores nacionales como la tasa de recaudación de impuestos, la provisión de infraestructura (sobre todo de redes ferroviarias) o las tasas de escolarización primarias y secundarias. Soifer (2018: 149) por su parte va a combinar indicadores nacionales (provisión de infraestructura) con desempeños regionales (tasas de escolaridad y recaudación de impuestos en el ámbito urbano y rural).

articulación particular de instituciones políticas y económicas y actores sociales. Estos estadios son: el capitalismo oligárquico (1880-1930), la matriz estadocéntrica (1930 hasta mediados de la década de 1970) y la desestatización (mediados de la década 1970 hasta comienzos del siglo XXI). Estos estadios coinciden con las fases del desarrollo histórico del Estado en los países centrales que la literatura trabaja en término de modelos de Estado (Abal Medina 2015), entendidos estos como tipos ideales⁵.

EL CAPITALISMO OLIGÁRQUICO

El primer estadio, que Cavarozzi denomina el capitalismo oligárquico, tuvo lugar entre 1880 y 1930 y estuvo caracterizado por la constitución de “un modo de organización económica capitalista [...] y de un modo de dominación oligárquica” (1996: 22). A partir del último tercio del siglo XIX se produjo la integración de la economía argentina al mercado mundial de la mano del modelo agroexportador como eje de la política económica, y este hecho exigió la organización de un aparato estatal moderno para acompañar al desarrollo capitalista (Sábato 1991:163).

En este marco, los actores sociales más destacados fueron las élites políticas y económicas vinculadas con la producción agropecuaria y asociadas con el capital extranjero para explotar los circuitos productivos, comerciales y financieros ligados a la expansión primario-exportadora. Esta burguesía que se formó durante el orden oligárquico se constituyó como la clase política dominante. Ella fue la que impulsó la construcción del Estado nacional para garantizar la reproducción de las relaciones sociales de dominación. En consecuencia, mientras por un lado el rápido desarrollo capitalista y la expansión económica daban lugar a la formación de una sociedad abierta y democrática, en la que predominaban niveles altos de movilidad y autonomía individual, por el otro, “esta situación contrastaba con el cuasi monopolio del gobierno por parte de un grupo social reducido durante toda esa primera fase en la que se formaba la Argentina ‘moderna’” (Sábato 1991:159).

En el mismo sentido se expresa Romero (1969) al señalar que, para los grupos dirigentes de la época, el liberalismo representaba un sistema de convivencia deseable para transformar el país, pero desde arriba, ya que les permitía deslindar lo político de lo económico, acentuando en este último campo el espíritu renovador, en tanto se contenía en el primero todo intento de evolución.

Así pues, el Estado oligárquico fue excluyente, donde la política estaba reservada a las clases propietarias y las políticas estatales eran instrumentos para promover los intereses y valores de la clase dominante. Los actores políticos característicos de la época eran los partidos oligárquicos o de notables, en tanto la mayoría de la población, es decir los asalariados, los nuevos sectores

⁵ Un tipo ideal está conformado por una acentuación parcial de uno o más dimensiones de un fenómeno y por la síntesis de varios fenómenos individuales concretos que son ordenados, de acuerdo con esas dimensiones, en una construcción analítica unificada. Weber (1949) enfatiza el hecho de que los tipos ideales son una mera construcción mental, una utopía, que no puede ser encontrada empíricamente en la realidad y que por ello mismo no es posible esperar que encajen perfectamente en el mundo real. En este sentido, los tipos ideales constituyen modelos contra los cuales contrastar la realidad en cada caso específico, analizando en qué medida estos modelos se aproximan o divergen de la realidad.

medios, los pobres urbanos y los campesinos, quedaron al margen de la política (Cavarozzi 1996:7). Los principales mecanismos de exclusión empleados para garantizar la continuidad de esta situación fueron el fraude electoral y la restricción a la libertad de expresión y de asociación (Botana 1977). Sin embargo, la última etapa de este estadio del Estado argentino experimentó una importante modificación cuando, a partir de un conjunto de reformas institucionales⁶, la competencia política se abrió y la Unión Cívica Radical –partido que expresaba a las clases medias urbanas y rurales– consiguió la presidencia en 1916, manteniéndola hasta la crisis de este modelo estatal (1930).

El Estado en su estadio de capitalismo oligárquico puede inscribirse cercano al modelo de Estado liberal de los países centrales. El Estado liberal se presenta como un tipo de organización política perfectamente compatible con el capitalismo. Se plantea una sociedad de individuos libres que compiten en el mercado por su bienestar, en el marco de una democracia restringida. En la visión liberal, el Estado cumple una finalidad negativa: remover los obstáculos para la autonomía de los mercados. Esta visión está basada en el modelo clásico elaborado por Adam Smith, que centra su análisis en la idea de la mano invisible y en un modelo de sociedad en la cual, si cada hombre lucha en forma egoísta por conseguir su bienestar particular, se logrará por un efecto cascada el bienestar de toda la comunidad.

De todos modos, se reconocía al Estado, además de actuar como garante externo de la situación, un papel activo en ciertas áreas, como el desarrollo de infraestructura, la apertura de nuevos mercados a través de la colonización, la solución de los problemas del crecimiento urbano, entre otras.

Sin embargo, el consenso intraelites en torno al proceso de construcción de un Estado con capacidades de penetración en la economía capitalista mundial no encontraba el mismo consenso en lo referido a cómo abordar la cuestión social. Desde 1857 Argentina experimentó un proceso migratorio con fuerte impacto demográfico (Germani 1965: 185). Desde sus inicios el Estado argentino se involucró solamente en las zonas conflictivas de la sociedad, allí donde donde el orden social y económico aparecían amenazados por la posibilidad de que los trabajadores puedan realizar sus reclamos. Entre 1880 y 1900 el consenso intraelites sobre la cuestión social fue de prescindencia, negación y regulación represiva del conflicto (Suriano 1990, awGoldbert 2010). La creencia de que el Estado debía garantizar relaciones sociales entre hombres libres (Kurtz 2013) se evidenció en la poca disposición de involucrarse en las relaciones entre los trabajadores y los empleadores. Es recién a partir del segundo mandato de Julio Argentina Roca (1889-1904) cuando comienzan algunos sectores de las elites gobernantes comenzaron a mostrar

⁶ En un contexto político de creciente impugnación al régimen imperante, con la cada vez más poderosa estrategia abstencionista de la Unión Cívica Radical y los conflictos intraelite exacerbados, la reforma de las instituciones vigentes aparecía como una necesidad insoslayable, nuevamente como un mecanismo para conjurar la amenaza creciente de nuevos sectores. Durante la presidencia de Roque Sáenz Peña se presentó el proyecto de reforma electoral que se convertiría en la Ley 8.871, más comúnmente conocida como la Ley Sáenz Peña. Esta norma electoral fue acompañada por otras no menos importantes y, sin lugar a dudas, imprescindibles para su cabal funcionamiento: las Leyes de Enrolamiento (Ley 8.129) y de Padrón Electoral (Ley 8.130). El nuevo ordenamiento electoral tuvo principalmente un efecto incorporante. La obligatoriedad del voto (a partir de padrones conformados en base al enrolamiento militar) junto con la garantía de que el mismo fuera de carácter secreto, redujo notablemente los niveles anteriores de fraude. La incorporación incluyó tanto a la naciente clase media como a sectores campesinos y a sus expresiones políticas, en particular a la UCR, que abandonó su estrategia de no presentarse a elecciones.

interés en desarrollar mecanismos estatales con capacidad de integrar socialmente a sectores populares.

LA MATRIZ ESTADOCÉNTRICA

El segundo momento en la evolución del Estado argentino corresponde a lo que Cavarozzi denomina la matriz estadocéntrica, que abarca un largo período que comienza en la década de 1930 y culmina a mediados de la década de 1970. En términos generales, esta etapa está signada por la simultánea crisis del modelo económico agroexportador y de las instituciones liberal-democráticas.

La Gran Depresión desatada en 1929 en el escenario internacional generó importantes cambios en el comercio internacional que provocaron inevitables dificultades para la economía argentina. El país, que se había beneficiado hasta ese momento de su plena integración al mundo desarrollado como exportador de alimentos, necesitaba con urgencia un cambio de modelo económico para retomar el rumbo del crecimiento (Novaro 2006: 26). Consecuentemente, se fue reemplazando el agotado modelo agroexportador por un modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones. Así, la Argentina pasó a ser una economía cerrada o semicerrada, donde los mercados de bienes y de trabajo estaban regulados por el Estado y el nivel de inflación era moderado (Cavarozzi 1996: 112).

En este contexto, se llevó adelante un proceso de estatización de la economía, es decir que la misma pasó a estar organizada y regulada por el Estado, logrando afectar las oportunidades de vida de prácticamente toda la población. Así, a partir del impacto de la Gran Depresión de 1929 y, de manera mucho más visible, a partir del primer gobierno peronista (1946-1952) en el inicio de la segunda posguerra, el Estado asumió una fuerte presencia en la regulación de la economía. Acompañando la intervención económica estatal, el Estado de bienestar argentino tuvo una gran expansión desde mediados de la década de 1940: se amplió la extensión de la cobertura del sistema previsional; se desarrollaron los esquemas de salud pública, denominados obras sociales; se expandió la política habitacional y se realizaron notables inversiones en la infraestructura pública en las áreas de salud y educación (Isuani 2005). En la construcción del Estado de bienestar argentino fue determinante la alianza policlasista que significó el peronismo – fundamentalmente de trabajadores urbanos y rurales–, la movilización de la clase trabajadora argentina, la importante influencia de los sindicatos y las relaciones entre el movimiento sindical y el peronismo como partido político.

Pero el nuevo modelo presentaba ineludibles costos para muchos actores y, por ende, comenzó a plantear serios desafíos de gobierno. Recordemos que la sociedad argentina se estaba tornando cada vez más compleja a raíz del surgimiento y consolidación tanto de organizaciones de trabajadores –pobres urbanos y, en menor medida, de campesinos– como de movimientos sociales. Frente a este avance social, las resistencias y los temores de los sectores dominantes respecto del proceso de integración de las masas populares se agravaron (Novaro 2006). Paralelamente, fue teniendo lugar un progresivo deterioro de los recursos del Estado tanto para ejercer la autoridad legal como para administrar los crecientes conflictos sociales y políticos⁷.

⁷ Este cuadro se vio agravado por otra nota característica de esta etapa denominada por Cavarozzi (1996:9) inflación simbólica, entendida como la confrontación exacerbada de grandes discursos ideológicos difícilmente conciliables

Como resultado de todo lo anterior, el período estuvo marcado por un círculo vicioso de inestabilidad política (sucesión entre gobiernos civiles y militares, proscripción a partidos mayoritarios), inestabilidad económica (inflación) y el uso de la violencia. Estos “ciclos” se caracterizaron por la conformación de alianzas “defensivas” donde los sectores de las burguesías urbanas y sectores populares forjaron alianzas alrededor de la defensa del mercado interno y la defensa del nivel de ingreso y consumo (O’Donnell 1997: 43). La reacción a estas políticas estatales va a tomar la forma de una alianza ofensiva entre grupos económicos transnacionalizados, parte de la clase media, sectores tecnocráticos del Estado y los militares quienes van a encontrar una afinidad electiva en una particular forma de organización estatal: el Estado burocrático autoritario (O’Donnell 1982, Collier 1985).

Este estadio del Estado argentino, el de la matriz estadocéntrica, se asocia al modelo que en los estados centrales llamamos Estado keynesiano de bienestar⁸ como la combinación de dos componentes que tienen orígenes y motivaciones distintas⁹ (Isuani, Lo Vuolo y Tenti 1991). En el estadio de la matriz estadocéntrica el componente asistencial o de bienestar predomina sobre el componente específicamente keynesiano, especialmente por la poca relevancia de los instrumentos contracíclicos propios del Estado keynesiano de bienestar (Lo Vuolo y Goldberg 2006).

El establecimiento del Estado keynesiano de bienestar significó el fin de las políticas del *laissez faire* y la creación de una economía mixta en la que la lógica del mercado y de la ganancia individual fuera moderada por otra que tuviera en cuenta el interés de la colectividad. El Estado avanzó en procesos de desmercantilización de bienes públicos sociales, lo que implicó fuertes aumentos del gasto público y pasó a ocupar un lugar central en su agenda el logro del pleno empleo. Con el Estado keynesiano de bienestar se desarrollaron en forma impresionante todas las actividades sociales, fundamentalmente las relacionadas con los servicios educativos, de salud

entre sí, algunas con una impronta ligada al curso de los acontecimientos en el plano internacional (como el antagonismo fascismo y liberalismo político), y otras con un tinte más local (como el enfrentamiento entre las ideologías nacional-populares con el constitucionalismo oligárquico y el liberalismo económico).

⁸ Si bien se suele hablar del modelo Estado keynesiano de bienestar como si fuese uno la literatura académica reconoce ampliamente la clasificación desarrollada por Esping-Andersen (1990) que estableció tres tipos de estados keynesianos de bienestar: el liberal, el corporativo y el socialdemócrata. Los estados keynesianos de bienestar liberales, propios de los países anglosajones, se caracterizaron por impulsar al mercado, se limitaron a la protección de la pobreza y desarrollaron servicios sociales limitados. Los estados keynesianos de bienestar corporativos, propios de los países de Europa continental, desplazaron al mercado como proveedor de bienestar, generaron un fuerte impacto redistributivo y otorgaron extensivos beneficios, pero distribuidos selectivamente en tanto la posición en el mercado de trabajo es determinante para acceder a las prestaciones y los beneficios dependen de la contribución. Por último, los estados keynesianos de bienestar socialdemócratas, propios de los países escandinavos, se caracterizaron por el principio de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales a través de servicios y beneficios de alto nivel.

⁹ “En primer lugar, mientras el keynesianismo o el EK [Estado keynesiano] significó una ruptura con la etapa liberal previa a la década de 1930 y una respuesta a las crisis recurrentes por ésta producidas, el EB ya había desarrollado sus instituciones antes de la Gran Depresión. Segundo, las causas que los originaron son diferentes: el EB respondió a motivaciones de índole político-social, mientras que el EK lo hizo a determinantes de naturaleza fundamentalmente económica. En tercer lugar, mientras los instrumentos típicos del EK son flexibles, para poder ser utilizados anticíclicamente, las instituciones del EB están caracterizadas por su rigidez, ya que crean derechos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población. Cuarto, el EK opera en el campo de la inversión y la producción, mientras que el EB lo hace en el terreno de una redistribución que pretende permitir el acceso de amplios sectores de la población al consumo de bienes y servicios” (Isuani, Lo Vuolo y Tenti 1991: 9).

y las políticas de vivienda impulsando una serie de mecanismos de movilidad social ascendente. Este aumento del gasto público se financió sobre la base de una estructura impositiva de tasación progresiva, aunque dicho punto es el que mayores debates ha suscitado entre los analistas.

EL PROCESO DE DESESTATIZACIÓN

El colapso de la matriz estadocéntrica, desatado a mediados de la década de 1970, estuvo ligado a procesos agudos de crisis económica y fiscal, a conflictos distributivos y a enfrentamientos político-ideológicos intrapartidarios que derivaron en el desmantelamiento de los mecanismos normales de intervención estatal (Cavarozzi 1996: 10). En parte este colapso puede explicarse por lo que ocurría en los países centrales con los Estado keynesiano de bienestar.

A partir de la década de 1970 comenzó a hacerse evidente una crisis del Estado keynesiano de bienestar en las naciones más desarrolladas. Los indicadores económicos empezaron a mostrar una declinación en la producción y el empleo y se inició un momento novedoso en la economía: la simultaneidad de recesión e inflación (o estanflación). El elemento detonante fue la crisis económica generada por el aumento de los precios del petróleo y la crisis fiscal que prosiguió, agravada por cambios demográficos que derivaron en una población más envejecida y por ende con una menor proporción de contribuyentes. Pero una vasta literatura ha asignado las causas de esta crisis a un proceso endógeno a la dinámica del Estado keynesiano de bienestar. O'Connor (1984) señala que consistió en una crisis de acumulación, es decir una baja en el proceso de inversión, situación absolutamente diferente a la vivida en los años 1930 cuando se trató de una crisis de sobreacumulación o subconsumo.

Uno de los argumentos frecuentemente utilizados para explicar esta crisis de acumulación se basó en el aumento creciente del gasto social por parte del Estado. Es decir, el proceso de redistribución del capital al trabajo habría generado una reducción del excedente disponible en manos de los capitalistas para destinar a inversiones. Sin embargo, el hecho de que gran parte del gasto social surgiera del salario de los trabajadores refuta las críticas efectuadas al Estado keynesiano de bienestar como mecanismo de reducción del excedente para inversión (Isuani, Lo Vuolo y Tenti 1991).

Otras argumentaciones, provenientes desde una perspectiva más cercana a la derecha del espectro político, sostuvieron que la crisis de acumulación se produjo por la existencia de pleno empleo y de una excesiva legislación laboral, que habrían desincentivado tanto al trabajo como a la inversión. Esta crítica se corporizó principalmente en la ideología neoliberal, que se basó en el desarrollo teórico de economistas de la escuela austríaca, como Fiedrich von Hayek y la escuela de Chicago, como Milton Friedman. Hayek (1944) aseguró que la regulación del mercado era un atentado contra la libertad individual, y definió al Estado de bienestar de fines de la segunda guerra mundial como un Estado opresivo e intervencionista que necesariamente se convertiría en un Estado totalitario. Sobre estas bases, la ideología neoliberal que predominó a partir de los años 1980 sostuvo que la solución se encontraba en una vuelta al mercado, aconsejando reducir el aparato estatal¹⁰.

¹⁰ Los casos paradigmáticos de implementación de esta ideología corresponden a los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990) y de Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989). Aunque con diversos resultados, ambos gobiernos abandonaron como principal objetivo macroeconómico el pleno empleo y

De todas maneras, más allá de los cambios globales, como veremos a continuación este proceso de desestatización también estuvo marcado por una evolución político-institucional particular e implicó una reestructuración tanto de la política como de la economía en el país.

En el plano político-institucional, desde 1976 la Argentina experimentó un régimen autoritario. El gobierno militar, liderado por las fuerzas armadas, interrumpió el libre funcionamiento de las instituciones y poderes característico de una república democrática, a través de la instauración de una política del terror desde el Estado. En consecuencia, las garantías constitucionales, la actuación del Congreso, la acción de la justicia y los canales de participación de la sociedad civil en el proceso político dejaron de existir.

El cambio de régimen llegó en diciembre de 1983, cuando asumió el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) y la Unión Cívica Radical, con un amplio apoyo social para construir un Estado de derecho al cual las fuerzas militares debieran someterse. El objetivo era generar y consolidar un conjunto de reglas capaces de resolver los conflictos de una manera pacífica, ordenada y más transparente. No obstante, los intentos de la administración de Raúl Alfonsín para reconstruir el sistema democrático fueron realizados desde una base todavía inestable, asociada a continuas y profundas crisis económicas que desestabilizaron al país y llevaron al final de su mandato a un proceso que combinó planes de estabilización y salidas hiperinflacionarias (Damil y Frenkel 1990: 6).

En materia de política económica, la década de 1980 se caracterizó por la continuación del modelo económico neoliberal, que se había iniciado con la dictadura militar en 1976, y que se acentuó y consolidó en los años 1990 durante la presidencia de Menem (Acuña 1995: 332). En términos generales, este modelo proponía la no intervención del Estado en las actividades económicas y surgió como contraposición al modelo anterior, el Estado benefactor, que impulsaba la regulación temporaria del Estado en la economía para resolver problemas sociales. Así el Estado dejó de pensarse como solución para considerarse como problema. En consecuencia, el Estado fue separándose de la esfera económica, disminuyendo sus competencias. De esta manera, la reforma emprendida durante los años 1990 en Argentina, con la influencia del modelo de la nueva gestión pública, implicó una fuerte transformación del rol del Estado, el que delegó muchas de sus funciones en el mercado y, en el caso del gobierno nacional, en niveles de gobierno inferiores:

Durante la década del '90, el Estado nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización) (Oszlak 2003: 541).

orientaron sus políticas hacia el control de la inflación, el recorte del gasto público, la desregulación del mercado de trabajo y la reducción del Estado.

El control inflacionario y el ajuste estructural se convirtieron en los pilares discursivos de una política económica que derivó en una distribución cada vez menos equitativa del ingreso y que implicó una reducción del aparato estatal en términos de la producción de bienes y servicios, de las regulaciones al mercado y de las decisiones económicas centralizadas en ámbitos nacionales (Cavarozzi 1996: 109-111). A esto se sumó la considerable internacionalización tanto comercial como del flujo de capitales.

El impacto de estas políticas empezó rápidamente a hacerse sentir con un fuerte crecimiento del desempleo, y con el aumento de los indicadores de pobreza después del relativo alivio que produjo el control de la inflación¹¹.

La ineficiencia de los distintos gobiernos para resolver esta situación, junto al desarrollo de una sociedad cada vez más individualista y heterogénea, condujeron al descentramiento de la política, que debió ceder lugar frente a las relaciones mercantiles. En consecuencia, el régimen político perdió gran parte de su carácter integrador y representativo, pasando a primar una lógica de autorreferencialidad creciente. Lo anterior se vio potenciado por los efectos concretos de un mundo que se globalizaba, en el que los grandes procesos económicos y culturales escapaban cada día más a las fronteras nacionales de los aparatos estatales.

La experiencia neoliberal en Argentina llegó dramáticamente a su fin en diciembre de 2001 con decenas de muertes en las calles, como consecuencia de una profunda crisis expresada en términos económicos (recesión, déficit fiscal, cesación de pagos), sociales (desocupación, pobreza e indigencia) y políticos (movilizaciones populares, inestabilidad institucional, deterioro en la legitimidad de la clase política).

EL ESTADO EN DEBATE: DE SU RECUPERACIÓN AL REFLUJO

El modelo de acumulación económica establecido posteriormente a la crisis de 2001 se basó en una incipiente recuperación del rol del Estado a partir del establecimiento de una nueva relación entre la política y la economía. Esta nueva relación no es sino la expresión de una redefinición en el vínculo entre el Estado y el mercado. Si durante el período en el que primó la matriz estadocéntrica el Estado había tenido un rol preponderante en la definición de las relaciones sociales, y durante la hegemonía neoliberal el mercado se convirtió en el único asignador de los recursos, es posible afirmar que en esta nueva etapa, iniciada con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), el Estado busca recuperar el terreno perdido, pero sin que ello signifique volver a alcanzar el nivel de intervención desarrollado antaño por el Estado keynesiano de bienestar.

Esta recuperación del rol del Estado se evidencia en algunas de las políticas adoptadas en los últimos años: establecimiento de mayores controles sobre los niveles de inversión de las empresas privatizadas durante los años 1990, en un intento por regular sus actividades; estatización de algunas de ellas; impulso a una fuerte política de mediación entre el capital y el

¹¹ Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la recuperación económica entre 1991 y 1994 favoreció la disminución de la pobreza. Esta situación empeoró entre 1994 y 1998 haciendo que el índice de personas bajo la línea de pobreza se ubicara en torno al 27% al final del mandato de Menem. Algo similar sucedió con la tasa de desempleo: la tasa de desempleo va a pasar del 7% al inicio del mandato al 14% en 1999.

trabajo, a través de los convenios colectivos de trabajo; implementación de políticas de subsidio al consumo y a la producción (especialmente industrial); y retorno al Estado de una de las principales banderas del Estado keynesiano de bienestar: la seguridad social, privatizada parcialmente durante la década anterior. A su vez retornaron las políticas sociales universales con base en el empleo propias del modelo anterior (Huber 2006).

Todo esto se dio a la par de un conjunto de políticas que impulsaron el fortalecimiento del aparato estatal durante aquellos años: 1) la recomposición de las capacidades de los cuerpos burocráticos (definición de competencias claramente establecidas a fin de evitar la superposición de funciones, políticas de capacitación y formación, unificación de los sistemas de empleo¹²); 2) la construcción de organismos públicos fuertes, capaces de volver a actuar desarrollando políticas sobre el territorio (la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES, especialmente); y 3) el rediseño de las agencias estatales de control.

De esta manera, a través de este tipo de políticas, el Estado argentino retomó un rol en la definición del desarrollo económico. Esta mayor intervención coexistió durante los primeros años, los de la presidencia de Néstor Kirchner, con un equilibrio en las cuentas públicas y una reducción del endeudamiento externo. Sin embargo, en la Argentina, al igual que en otros países, esta creciente participación estatal en la economía y las relaciones sociales enfrentó significativas resistencias por parte de sectores que se habían beneficiado con la ausencia de regulaciones del período anterior.

En efecto, las políticas impulsadas estimularon una fuerte reactivación económica e industrial asociada con avances progresivos en materia laboral y social (Gerchunoff y Aguirre 2004; Damill, Frenkel y Rapatti 2014; Kulfas 2016), al mismo tiempo que desplazó la vulnerabilidad externa, en un contexto internacional favorable. No obstante, las políticas de estímulo a la demanda y el tipo de cambio real estable y competitivo se exhibieron incapaces de encauzar un cambio estructural que garantizara un sendero sustentable de crecimiento y redistribución.

Sin una base productiva que permita financiar de un modo sustentable las pretensiones distributivas de aumento y mantenimiento de un salario real alto, el régimen de crecimiento encontró sus límites endógenos. A partir de 2008, la economía argentina empezó a acumular desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal y externo) que culminaron en el estancamiento productivo y el deterioro de las condiciones distributivas que, sin embargo, no revirtieron los avances alcanzados. La apreciación del tipo de cambio real, asociada a la inflación creciente, desmanteló los efectos virtuosos iniciales generados por una paridad real alta y estable, y agredió seriamente la competitividad de la producción local. Adicionalmente, las políticas defensivas implementadas para contener la escalada inflacionaria y proteger el salario real, sobre todo en la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), hirieron sensiblemente el frente externo y la rentabilidad de los sectores transables (Damill y Frenkel 2015). El crecimiento encalló, otra vez, en el estrangulamiento externo. Esta restricción reapareció en la economía argentina a partir de 2011, con nítida tendencia hacia una profundización significativa en los años subsiguientes.

¹² Especialmente un nuevo sistema de empleo público, el SINEP (Sistema Nacional de Empleo Público) que reemplazó al SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) de los años 1990.

La sensación de agotamiento del modelo económico que antes describimos puede explicar, en parte, la derrota del peronismo en 2015 en manos de Mauricio Macri encabezando la coalición electoral Juntos por el Cambio, la que unió a la UCR, el PRO –el partido por él fundado en la Ciudad de Buenos Aires– y la Coalición Cívica de Elisa Carrió.

Sin embargo, los problemas de la economía no afectaban las condiciones de vida de la población, quienes a pesar de varios déficits en políticas sectoriales, mantenía por aquellos años un salario real entre los más altos de la región, junto con poderosos niveles de protección social (Neffa 2017: 102). Por ello, a diferencia del gobierno de Menem, Macri resolvió adoptar inicialmente una estrategia de implementación de las reformas de mercado, denominada gradualista, que se caracterizó por una velocidad acelerada en el área de la política cambiaria y monetaria; un ritmo gradual en el frente fiscal, sostenido mediante un nivel histórico de endeudamiento externo; y un comienzo tardío y paulatino de las innovaciones en materia laboral, comercial y ajuste del Estado. A fines de 2017, el nivel de gasto público y el del salario real seguían siendo los de 2015, lo que llevó al oficialismo a ganar las elecciones de medio término, pero también hacia una inevitable crisis por basarse exclusivamente en el endeudamiento público.

La persistencia de serios desequilibrios macroeconómicos (alta inflación combinada con déficit fiscal y externo) y el cierre de los mercados internacionales de crédito, que volvía imposible mantener el financiamiento del déficit fiscal, el gobierno resolvió, en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), modificar la estrategia de implementación de las reformas de mercado acelerando el ritmo de disminución del déficit fiscal al mismo tiempo que pasaba a una estrategia más agresiva en la política monetaria (Abal Medina y Garibaldi 2019); es decir una clásica –y tardía– política de ajuste neoliberal.

La magnitud del ajuste y el incumplimiento de las promesas –especialmente en lo económico– por parte del macrismo explican su contundente derrota a manos del peronismo en 2019 (Abal Medina 2020). En estas elecciones, Alberto Fernández fue electo como presidente acompañado de Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta por el Frente de Todos (FDT, en adelante). Sin embargo, a pocos meses de asumir el nuevo gobierno estalló la pandemia del COVID-19, y todas sus prioridades debieron enfocarse en la política sanitaria, más aún porque el ajuste de Macri de 2018 había incluido la desaparición del propio Ministerio de Salud y su degradación a Secretaría.

En términos de eficacia, las políticas diseñadas para enfrentar la pandemia demostraron las precariedades que el Estado, como aparato administrativo, sigue teniendo en el país, acrecentadas por el ajuste de 2018-2019. Muchas de las decisiones de políticas públicas no pudieron implementarse de manera rápida y efectiva. A los ya históricos problemas de coordinación se le sumaron cuestiones de diagnóstico que demostraron cierto desconocimiento del propio Estado de la situación socioeconómica.¹³

¹³ Al diseñarse el Ingreso Familiar de Emergencia, conocido como IFE, para cubrir los ingresos de los trabajadores sin relación de dependencia se estimó que debería entregarse a 3.000.000 ó 4.000.000 de personas, al registro se anotaron más de 10.000.000 y, finalmente, 9.000.000 de personas lo cobraron (Slipczuk 2020).

De todas maneras, la rapidez y contundencia con que el sistema de salud nacional enfrentó la pandemia del COVID-19 demostró que el Estado argentino sigue contando con subsistemas sólidos, fuertes y socialmente imbricados como el de Salud, que no pudo ser seriamente deteriorado ni por las políticas neoliberales del Menem ni por el ajuste de Macri.

El final de la pandemia trajo un nuevo conjunto de cuestionamientos al Estado, no sólo en términos de su “tamaño”, como porcentaje del PBI, sino centralmente sobre su efecto sobre la economía. Los problemas de la gestión de Fernández para lidiar con el creciente desorden macroeconómico heredado del macrismo pero potenciado por los gastos ocasionados por la pandemia potenció la inflación que, a su vez, fue horadando la capacidad de comprar de los ingresos de la población. Así mientras que desde el gobierno se hablaba de un Estado cada vez más presente gran parte de la población veía como sus ingresos reales decrecían mes a mes.

Las crecientes críticas al accionar estatal no solo surgían de sectores de Juntos por el Cambio que, como el mismo Macri, consideran haberse equivocado con la estrategia gradualista implementada; sino también por los llamados libertarios, que con propuestas claramente antiestatistas referenciadas en la escuela austriaca que antes desarrollamos, se beneficiaron del rechazo en amplios sectores hacia las políticas de distanciamiento, controles y cuidado social que se implementaron frente a la pandemia (Abal Media y Ariza 2022) y de la incapacidad del gobierno para frenar la inflación y mejorar los ingresos de la población.

La victoria electoral de los libertarios de Javier Milei en 2023 mostró como la predica antiestado había calado profundamente en la población, especialmente en los más jóvenes. Milei con dos propuestas sencillas pero poderosas, la motosierra para recortar al Estado y la dolarización para terminar con la inflación desplazó el balotaje a Juntos por el Cambio y en él derrotó a al oficialismo. Sin embargo, a diferencia de los que ocurría en los años noventa no existe el consenso de entender al Estado como problema ya que un porcentaje similar al que votó a Milei en esa segunda vuelta apoyó a un peronismo que seguía sosteniendo al Estado como la solución a los problemas sociales. Esta especie de situación de empate puede observarse en lo que ocurrió los dos primeros meses de la nueva gestión. Así el oficialismo produjo dos medidas legislativas, un decreto de necesidad y urgencia y una propuesta de modificación legislativa (la llamada ley ómnibus) muy abarcativas y ambiciosas, que buscan reformar gran parte de la normativa del país mediante una profunda desregulación de amplios sectores, un fuerte recorte a los derechos sociales y una drástica reducción del aparato estatal y del gasto público.

Ambas iniciativas se encuentran hoy frenadas, en el caso del decreto de necesidad y urgencia como producto de un conjunto de resoluciones judiciales que impidieron su aplicación. En cuanto al proyecto de ley enviado al parlamento si bien éste consiguió su aprobación en la votación de la ley en general el rechazo de varios artículos en la votación en particular llevó al oficialismo a retirarlo de la discusión.

Los próximos meses auguran una creciente incertidumbre. El gobierno de Milei se encontró rápidamente con los límites a sus ideas de reformas profundas. La marcada minoría del oficialismo en el Congreso (donde tiene apenas el 15% de los diputados y el 10% de los senadores no es compensada con negociaciones con el resto de las fuerzas políticas ya que los libertarios descreen de su utilidad. A su vez las organizaciones sociales, la histórica Confederación General del Trabajo (CGT) y la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEPE) especialmente,

mostraron rapidez de reflejos en la movilización callejera y en los tribunales para impedir recortes a los derechos de sus representados. De tal manera que el ajuste, la prometida motosierra, se aplica directamente desde la devaluación de la moneda y la reducción del gasto público, en un clásico ajuste ortodoxo que busca frenar la inflación reduciendo la demanda.

CONCLUSIONES

El Estado, en tanto institución por excelencia de las sociedades modernas, constituye una forma de organización política que tuvo sus comienzos durante el siglo XIII en Europa. Analizar los proyectos de construcción estatal implica entender que estos no reflejan simplemente los intereses de una clase particular o la composición social de la coalición gobernante. La construcción estatal es fundamentalmente un proceso político (Mazzuca 2022: 4) que implica procesos convergentes. Por un lado, un proceso de expropiación del poder (coercitivo y administrativo) –disperso hasta entonces– en distintos tipos de asociaciones políticas y de centralización de las relaciones políticas en un territorio delimitado sobre el que se ejerce la coerción física. Este proceso de formación del Estado, entendida como la consolidación del territorio y la imposición del monopolio legítimo de la violencia, que puede asociarse al atributo weberiano de su definición mínima de estatidad. Pero, por otro lado, el proceso de construcción del Estado tiene que ser entendido a partir de la institucionalización de las capacidades de penetración estatal en las relaciones sociales y la creación de una capacidad burocrática.

Este proceso de centralización del poder fue lo que también caracterizó al proceso de formación del Estado argentino durante el siglo XIX sobre el cual se sustentó sobre un modelo económico agroexportador. Este proceso permitió una transformación de los poderes locales y los patrones de dominación patrimonialista. Sin embargo, dos problemas subsistieron: la falta de un acuerdo intraélites para abordar la cuestión social y las debilidades institucionales de los procesos de desarrollo de distintas formas de penetración (coercitiva, cooptativa, material y simbólica). Este desacople entre ambos mecanismos caracterizaron los procesos de formación estatal latinoamericanos y los alejaron de los procesos noroccidentales o de lo que llamamos países centrales (Kurtz 2013, Mazzuca 2021).

Recién a mediados del siglo XX, el surgimiento de un nuevo movimiento político (el peronismo) sustentado en el acceso de los sectores populares a la política posibilitó el desarrollo de un Estado de bienestar en la Argentina, el que consolidó importantes instituciones sociales tales como el sistema de previsión social y el sistema de obras sociales de atención de la salud. De esta manera, dentro de esta matriz que llamamos estadocéntrica, se promovió la mayor intervención del Estado en la economía y la provisión de una amplia gama de derechos sociales sobre la base de la incorporación al mercado de trabajo de segmentos de la población largamente excluidos. Sin embargo, tensiones exógenas a este modelo (condiciones económicas para renovar la inversión extranjera, itinerancia entre gobiernos débiles y fuertes, exclusión del peronismo de la competencia democrática) pusieron límites a los acuerdos intraélites para sostener un tipo de incorporación y penetración estatal, dando paso a contralianzas de tipo autoritario que asumieron la forma de Estado burocrático autoritario.

Este robusto Estado de bienestar, uno de los más desarrollado de los países de América Latina (Mesa Lago 1978, Huber y Stephens 2001, Filguera 2009), se vio debilitado fuertemente a partir de los años 1970 con la adopción de políticas neoliberales que impulsaron la no intervención del Estado en la economía y su achicamiento a través de procesos como las privatizaciones y las

tercerizaciones. La reconfiguración de las funciones del Estado no sólo tuvo serias implicancias sobre las capacidades administrativas de la burocracia estatal, sino que también tuvo serias consecuencias sociales (altas tasas de pobreza, indigencia y desempleo). En este sentido, O'Donnell (2007) hizo referencia a tres dimensiones de la crisis que caracterizó al Estado argentino y a los estados latinoamericanos en general, como consecuencia de las políticas neoliberales que primaron en la región: baja eficiencia burocrática, escasa efectividad y legalidad y dificultad de convertirse en un Estado para la nación.

La baja eficiencia burocrática hace referencia no sólo a la baja penetración de sus burocracias en todo el territorio sino también a la mala atención brindada por las mismas a los ciudadanos, principalmente a los sectores socioeconómicos bajos, que se traduce en una importante dificultad para acceder a los servicios brindados por el Estado. La ineffectividad se encuentra vinculada con la incapacidad del Estado para hacer valer sus leyes en todo el territorio por igual. Estas desigualdades hacen que algunos ciudadanos, por lo general los de sectores socioeconómicos más bajos, no tengan acceso a todos los derechos que respalda de forma legal el Estado. Por último, la incapacidad de ser un Estado para la nación se refiere a su escasa credibilidad como representante del bien común.

Ante esta situación, la reforma y reconstrucción del Estado desarrollada los quince años posteriores al colapso del modelo neoliberal lograron paliar y revertir parcialmente los daños ocasionados con una recuperación del rol del Estado argentino en la esfera económica y social. Sin alcanzar los niveles de intervención del período de la matriz estadocéntrica, es indudable que el Estado mínimo del neoliberalismo de los años 1990 cedió el paso a un Estado más presente en la regulación de los mercados y en la promoción de la equidad social, rasgos característicos del Estado keynesiano de bienestar. De esta manera, el proceso de desestatización iniciada en los años 1970 tuvo un límite. Sin embargo, la etapa de recuperación estatal que muchos creyeron había venido para quedarse empezó a encontrar sus límites la segunda década de nuestro siglo a la par de las crecientes dificultades para consolidar una estrategia de crecimiento económico con inclusión social. Los desórdenes macroeconómicos que se profundizaron en los gobiernos de Macri y Fernández más las consecuencias de la pandemia generaron una creciente desconfianza sobre las capacidades del accionar estatal en una parte importante de la población, de ahí el nombre de Estado en debate con el que hemos denominado a este último y cuarto estadio de la evolución del Estado en la Argentina. Este debate se da entre sectores sociales de similar tamaño y poder que disputan actualmente en las calles el parlamento, los tribunales y la opinión pública si Argentina debe mantener su aparato estatal o reducirlo drásticamente.

REFERENCIAS

- Abal Medina, J. M. 2015. *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: EUDEBA.
- _____. 2020. Peronism back in Power in Argentina: Economic Crisis and Political Stability. *Latin American Policy*, 11(1), 148-153.
- Abal Medina J. M. y Ariza A. (2022). The Argentine political and economic paradox. *Cuadernos Iberoamericanos*. 2022; 10(3), 152-168.
- Abal Medina, J. M. y Garibaldi, P. 2019. Desafíos y alternativas: las estrategias de desarrollo en la Argentina contemporánea. *Revista Argentina de Ciencia Política*. 1(23), 31-58.
- Acuña, C. 1995. *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Cavarozzi, M. 1996. *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Chiaromonte, J. C. 1986. Legalidad constitucional o caudillismo: el problema del orden social en el surgimiento de los estados autónomos del litoral argentino en la primera mitad del siglo XIX, *Desarrollo Económico*, 26(102), 175-196.
- Collier, D. 1985. *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Damill, M. y Frenkel, R. 1990. Hiperinflación en Argentina: 1989-1990. *Documento del CEDES/62*, 1-34.
- _____. 2015. La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (Eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Editorial Debate.
- Damill, M., Frenkel, R y Rapetti, M. 2014, The new millennium Argentine saga: From crisis to success and from success to failure. En Dimitri Papadimitriou (Ed.) *Contributions to economic theory, policy, development and finance*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Figueras, F. 2009. *El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Cambridge Polity Press.

- Evans, P. 1996. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 2-28.
- Gerchunoff, P. y Aguirre H. 2004. La política económica de Kirchner en Argentina: varios estilos, una sola agenda. *Documento de Trabajo 35/2004*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 1-27.
- Germani, G. 1965. *Política y sociedad en una época en transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Paidós.
- Goldbert, L. 2010. *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Halperín Donghi, T. 2000. *De la revolución de la independencia a la confederación rosista*. Buenos Aires: Paidós.
- Hayek, F. 1944. *The road to serfdom*. Chicago: Chicago University Press.
- Huber E. y Stephens J. 2001. *Development and crisis of the welfare State: Parties and policies in global markets*. Chicago: Chicago University Press.
- Huber, E. 2006. Un nuevo enfoque para la seguridad social en la región. En Molina, C. Ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. México: Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta Mexicana.
- Kulfas, M. 2016. *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Kurtz, M. J. 2013. *Latin American state building in comparative perspective. Social foundations of institutional order*. New York: Cambridge University Press.
- Isuani, E. 2005. Focalización y gasto social en la década menemista. *Politikos*, 5.
- Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti, F. 1991. *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.
- Lo Vuolo, R. y L. Goldberg, L. 2006. *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: Editorial: Miño y Dávila/CIEPP.
- Mann, M. 1991. *Las fuentes del poder social I*. Madrid: Alianza Editorial.

- Mazzuca, S. 2022. *Latecomer state formation. Political geography and capacity failure in Latin America*. New Heaven: Yale University Press.
- Mesa Lago, C. 1978. *Social security in Latin America: Pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Munk, G. y Luna, J. P. 2022. *Latin American politics and society. A comparative and historical analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Neffa, J. 2017. Modos de desarrollo trabajo y empleo en la Argentina (2002-2017). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9, 93-119.
- Novaro, M. 2006. *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*. Buenos Aires; Edhasa.
- O'Connor, J. 1984. *Accumulation crisis*. Nueva York: Basil Blackwell Publisher.
- O'Donnell, G. 1982. *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Belgrano.
- _____ 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ 2007. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia* Buenos Aires: Prometeo.
- _____ 2010. *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. 2003. El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(68), 519-543.
- _____ 2004. *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- Romero, J. L. 1969. *Las ideas políticas en Argentina*. México, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sábato, J. F. 1991. *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*. Buenos Aires: CISEA/Imago Mundi.
- Saylor, R. 2014. *State building in boom times. Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Nueva York: Cambridge University Press.

Skocpol, T. 1989. El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Zona Abierta*, (50), 1-42.

Slipczuk, M. 2020. Pandemia en la Argentina: Cuáles son las ayudas estatales a las personas. *Chequeado*. Disponible en: <https://chequeado.com/el-explicador/coronavirus-en-la-argentina-que-beneficios-ofrece-el-estado-nacional-a-las-personas> [01-12-2023].

Soifer, H. D. 2018. *State building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

Suriano, J. 1990. El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916, *Anuario 1989/1990*, 14, 109-136.

Weber, M. 1949. *The methodology of the social sciences*. Nueva York: The Free Press.

_____ 1964. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ 1987. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Fecha de envío: 10-02-2023
Fecha de aceptación: 01-12-2023