

**¿QUÉ PIENSAN LOS QUE DECIDEN?
LAS IDEAS PRESIDENCIALES SOBRE LA CUESTIÓN
DEL DESARROLLO EN ARGENTINA.**

Tesis presentada a la Escuela de Gobierno
de la Universidad Nacional de San Martín
en cumplimiento parcial de los requisitos para el título de
Master en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

Por
María Eugenia Lafforgue.

Buenos Aires, Argentina
31 de mayo de 2022

Tabla de Contenidos

Tabla de Contenidos	1
Abstract	2
Introducción: las ideas y el desarrollo	4
El rol de las ideas en el campo de las políticas públicas	7
¿Por qué estudiar las ideas?	7
¿Dónde estudiar las ideas?	9
¿Cómo estudiar las ideas?	10
Ideas sobre el desarrollo: El Estado Desarrollista	11
Antecedentes del Estado Desarrollista: influencia de teorías y debates previos	11
La teoría del Estado Desarrollista	17
Potencial como modelo teórico	19
Operacionalización del Estado Desarrollista	22
Metodología	25
Las ideas del desarrollo en los Presidentes argentinos	26
Cristina Fernández de Kirchner	27
Desarrollo	27
Organización de la burocracia	28
Relación Estado-sector privado	29
Mauricio Macri	32
Desarrollo	32
Organización de la burocracia	33
Relación Estado-sector privado	34
Alberto Fernández	36
Desarrollo	36
Organización de la burocracia	38
Relación Estado-sector privado	39
¿Quieren los Presidentes ser desarrollistas?	42
Resultados del análisis	42
Hallazgos sobre el desarrollo y el Estado	45
Conclusiones	49
Referencias	53

¿QUÉ PIENSAN LOS QUE DECIDEN?
LAS IDEAS PRESIDENCIALES SOBRE LA CUESTIÓN DEL DESARROLLO EN
ARGENTINA.

María Eugenia Lafforgue

Director de tesis: Mario Navarro

Abstract

El tema del desarrollo es amplio, y como tal, su significado ha sufrido variaciones a lo largo de la historia - especialmente durante el siglo XX - en base a la sucesión de paradigmas teóricos que primaron en el estudio de esta disciplina. En esta tesis se busca entender cómo se piensa al tema del desarrollo desde el lugar más elevado de decisión política de un país. Es decir, cómo y qué piensan los Presidentes sobre el desarrollo. El universo que aquí se analizará es el de las ideas presidenciales, entendiendo que a partir de éstas se construyen los mapas conceptuales que guían la adopción de decisiones en materia de políticas públicas. Para responder a la pregunta de investigación, se utilizará como marco teórico el concepto de Estado Desarrollista, surgido para caracterizar a un tipo de Estado que dirigió exitosamente experiencias de crecimiento económico en los países del Este Asiático en la segunda mitad del siglo XX. Esta teoría se sigue utilizando entre los estudiosos del desarrollo en la actualidad, aunque ha recibido algunas críticas y modificaciones que también serán incorporadas al marco teórico original. En particular, se analizarán tres dimensiones del Estado Desarrollista: por un lado, el desarrollo *per se*, y por el otro, las dos variables institucionales que Peter Evans propone para este tipo de Estado: las organizaciones burocráticas que lo conforman, y la relación que éste establece con el sector privado. Con esas herramientas conceptuales, se realizará un análisis de contenido de tipo cualitativo para conocer en qué grado los Presidentes argentinos han incorporado las ideas sobre el Estado Desarrollista, y de esa manera, entender qué piensan los Presidentes sobre el tema del desarrollo. Se considerarán como objeto de estudio las ideas al respecto de este tema de los tres Presidentes más recientes de Argentina - Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri, y Alberto Fernández - utilizando los discursos que éstos dieran en ocasión de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Los resultados de este estudio muestran que las ideas de Alberto Fernández reflejan la concepción clásica - y también actualizada - del modelo teórico del Estado Desarrollista en mayor medida que las ideas de sus antecesores, que reflejan parcial o incompletamente este modelo. Asimismo, estos resultados señalan que

las ideas que cada uno de estos Presidentes tiene en relación al desarrollo son mayormente distintas entre sí - aunque también poseen algunas similitudes. Esto se observará en una tipología que ilustra qué tipo de desarrollo concibe cada uno de ellos - en cuanto a los temas a los que el desarrollo apunta, y a las relaciones que éste prevé-, y qué tipo de Estado piensan estos Presidentes que es necesario para lograr el tipo de desarrollo que conciben. Se ofrece finalmente una propuesta de otras líneas de investigación que puedan ayudar a nutrir en mayor profundidad esta perspectiva.

“En resumidas cuentas, estoy tan interesado en provocar como en ser convincente. Si los capítulos que siguen incitan a los lectores a dejar de discutir sobre "más" versus "menos" intervención estatal y comenzar a debatir la eficacia relativa de diferentes estructuras y roles, habré logrado mi propósito. Si mi trabajo provoca que otros se embarquen en investigaciones concretas del proceso a través del cual los Estados y las sociedades dan forma el uno al otro, eso sería aún mejor”

Peter Evans (1995), ‘Embedded Autonomy’

Introducción: las ideas y el desarrollo

Definir qué es el desarrollo es un debate de larga data. Desde los teóricos clásicos del desarrollo de los siglos XVIII y XIX - como Hamilton y List -; pasando por los autores estructuralistas y los neoclásicos del siglo XX; hasta los autores institucionalistas de fines del siglo pasado y principios del siglo XXI, las definiciones del tema se han alterado constantemente, a la luz no sólo de los paradigmas teóricos vigentes, sino también de las experiencias de desarrollo que estos teóricos observaron en la realidad de los distintos países.

Ahora bien, más allá de la multiplicidad de teorías y puntos de vista sobre el desarrollo existentes, definir qué es el desarrollo para los máximos decisores de política pública de un país - los Presidentes - es un campo de estudio con menor recorrido que el anterior. En este trabajo se buscará entender cuáles son las ideas que los Presidentes tienen en relación al tema del desarrollo.

En primer lugar, es necesario definir el universo de estudio, en este caso el plano de las ideas sobre el desarrollo. Hay varios motivos por los cuales en este trabajo opto por estudiar ideas y no acciones - en forma de políticas, programas o planes. En primer lugar, las ideas resultan de gran utilidad para entender cómo se determinan las preferencias y se toman las decisiones en los procesos de políticas. Asimismo, las ideas tienen eficacia causal. En tercer lugar, constituyen un modelo novedoso y alternativo al clásico análisis de políticas públicas. Por último, algo no menor es que un análisis de este tipo parece más pertinente en un contexto de baja institucionalidad como el argentino, donde la conexión entre ideas y políticas gubernamentales no es inmediata - en varias ocasiones las ideas pueden quedar solo en el papel, o ser opacadas por ideas o intereses más fuertes - y el intento de estudiar ideas en el plano de las políticas podría ser inconducente.

Para encontrar las ideas que busco analizar, recurriré al momento previo a la implementación de las políticas, que es el de la voluntad política - cuando se idean o evalúan las opciones con respecto a una política. En particular, estudiaré la voluntad política de quienes tienen un gran

poder decisor sobre las políticas, que son los Presidentes. Un momento donde estos Presidentes expresan su voluntad política es en los varios discursos que dan a lo largo de su gestión. En este trabajo, me interesa puntualmente analizar los discursos que cada uno de ellos diera en ocasión de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Se considera aquí que esos discursos son representativos de la visión de país de cada uno de ellos, dado que implican una instancia anual en la que cada Presidente tiene para transmitir a la sociedad el estado de la nación, y las políticas a llevar a cabo en ese año. Es por ello que analizaré las ideas con respecto al desarrollo en los discursos de tres Presidentes recientes de la Argentina: Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri, y Alberto Fernández.

Por otro lado, debo definir a qué me refiero con desarrollo. En este caso, tomaré una de las teorías sobre el desarrollo que más resonancia tuvo en la historia reciente, y cuyo modelo considero que sigue vigente a nivel mundial - aunque con ciertas adaptaciones: la teoría del Estado Desarrollista. Esta conceptualización proviene de un grupo de académicos que buscaban definir un modelo de desarrollo cuya característica más saliente era el rol del Estado en la dirección de ese proceso (Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990). Estos autores se inspiraron en la experiencia de desarrollo de los países del Este Asiático de la segunda mitad del siglo XX - también conocidos como los Tigres Asiáticos - donde las economías en su conjunto habían crecido más rápido que todas las economías del mundo juntas.

Entre quienes estudiaron este modelo, fue Peter Evans (1995) quien definió más claramente cuáles eran los componentes de este tipo de Estado, ya que realizó una caracterización de los componentes de este Estado basándose en las instituciones que lo conforman. Su argumento era que estos Estados debían poseer un tipo particular de burocracia - una burocracia weberiana, caracterizada por tener un reclutamiento de tipo meritocrático y una carrera burocrática que ofreciera recompensas en el largo plazo - y un tipo particular de relación entre el Estado y el sector privado, de “autonomía enraizada”, en la cual el Estado fuera autónomo con respecto al sector privado, pero a su vez dependiese de éste para lograr sus objetivos.

Hay varios motivos por los cuales elijo la teoría del Estado Desarrollista como mi marco teórico de análisis. En primer lugar, el atractivo del Estado Desarrollista reside en que ilustra una experiencia exitosa de desarrollo, la de los países del Este Asiático. En segundo lugar, esta teoría resulta interesante debido a que aborda esta experiencia de desarrollo no desde el lado convencional del análisis económico, sino que lo hace desde el ángulo novedoso de la ciencia política y la economía política; y a su vez, las explicaciones que ofrece con respecto al

éxito de este fenómeno radican en cuestiones de índole más institucional y no tanto en políticas estrictamente económicas. En tercer lugar, es una teoría que propone cierta replicabilidad; esto es, señala ciertas características de este tipo de Estado que pueden ser adoptadas por otros Estados para lograr resultados similares. En este sentido, considero que es un modelo interesante y útil, ya que permite analizar las ideas sobre el desarrollo de los Presidentes argentinos de forma general, y en particular puede ayudar a entender si en algún punto estas autoridades han incorporado las ideas y conceptos que este modelo de desarrollo exitoso propone.

Los resultados de este estudio muestran que no todos los Presidentes tienen ideas sobre el desarrollo similares a aquellas planteadas en el modelo del Estado Desarrollista. En cuanto a las instituciones que conforman al Estado Desarrollista, en las ideas de la ex Presidenta éstas están incorporadas de forma marginal - la burocracia no tiene un rol en el desarrollo, y no hay tanto enraizamiento con el sector privado como sí dirigismo e imposición. En el caso del ex Presidente Macri, se observa que incorpora a estas instituciones de forma parcial - quiere profesionalizar la burocracia, y tiene relaciones institucionalizadas con el sector privado, pero con el objetivo de facilitar la labor de este último, y no de negociar en conjunto goles y políticas. En cambio, en las ideas del Presidente actual, estas instituciones desarrollistas están presentes casi en forma plena - con relaciones enraizadas con el sector privado, pero una burocracia con baja autonomía.

Asimismo, lo que estos resultados muestran es que estos Presidentes conciben al desarrollo mayormente de una forma distinta, aunque comparten algunas ideas. En cuanto a los objetivos del desarrollo, los tres Presidentes mencionan tener múltiples metas al respecto, y todos consideran dos dimensiones del desarrollo - el crecimiento económico y el bienestar. En cuanto a las relaciones público-privadas necesarias para lograr desarrollo, Macri y Fernández de Kirchner las consideran de forma unidireccional y con cierta verticalidad de poder - aunque en Macri la direccionalidad va del sector privado hacia el Estado en tanto órgano burocrático-administrativo, mientras que en su antecesora la dirección de la relación va desde el Poder Ejecutivo y no desde la burocracia hacia los actores privados. Contrariamente, el actual Presidente Fernández concibe relaciones multidireccionales - del Estado hacia diferentes sectores y no sólo el sector privado - e igualitarias. Esto deriva en que el perfil o tipo ideal del Estado vinculado al desarrollo que se encuentra en los discursos de cada uno de ellos sean distintos: mientras que en Cristina Fernández de Kirchner la idea de Estado

Desarrollista que se encuentra es la de un Estado dirigista, en Macri hay una idea de Estado facilitador, y en Fernández, una idea de Estado articulador.

El trabajo está estructurado siguiendo esta línea argumental expuesta. En primer lugar, hay una sección referida al rol y la relevancia del estudio de las ideas en el ámbito de las políticas públicas. En segundo lugar, hay una sección que aborda la teoría del Estado Desarrollista, sus antecedentes, características, y su utilidad como modelo teórico. En tercer lugar, habrá una sección que ofrecerá notas sobre el método utilizado en el análisis de la información. Seguidamente, habrá una sección dedicada al análisis de las ideas del desarrollo en cada uno de los tres Presidentes argentinos estudiados. A continuación, habrá una sección que expondrá, por un lado, los resultados inmediatos de la aplicación del concepto del Estado Desarrollista a las ideas de los Presidentes, y por otro, hallazgos más generales sobre sus ideas en torno al Estado y al desarrollo. Finalmente, se expondrán las conclusiones del estudio, y propuestas de otras líneas de investigación que puedan nutrir de forma complementaria a este campo de análisis.

El rol de las ideas en el campo de las políticas públicas

El objetivo de este trabajo es entender cuáles han sido las ideas en torno al tema del desarrollo entre los Presidentes argentinos durante los últimos años. Para entender esta cuestión, es importante entender cuál es el universo de estudio que aquí se quiere analizar: el mundo de las ideas. A su vez, resulta importante aclarar por qué el estudio de las ideas es relevante para el estudio de las políticas públicas, dónde es posible encontrar estas ideas, y cómo es factible estudiarlas.

¿Por qué estudiar las ideas?

Hay varios motivos por los cuales es relevante estudiar el plano de las ideas vinculado con el campo de las políticas públicas. En primer lugar, las ideas tienen una eficacia causal; es decir, las ideas - como causas - llevan a individuos o grupos de individuos a realizar acciones - los efectos. En el ámbito de las políticas, las ideas pueden constituir modelos que lleven a individuos en los gobiernos a tomar decisiones y llevar a cabo acciones en cuanto a la planificación y a la movilización de recursos para un fin determinado (Hecló, 1974). En este sentido, tiene sentido interrogarse sobre cuál es el contenido teórico o las ideas detrás de una política pública en particular.

En segundo lugar, estudiar las ideas resulta de gran utilidad para entender cómo se determinan las preferencias y se toman las decisiones en los procesos de políticas. A partir de las ideas, se construyen los mapas conceptuales que guían la adopción de decisiones, ya que “la adopción de nuevos modelos es el resultado de las ideas de los principales responsables políticos, quienes reaccionan ante lo que perciben como las restricciones y oportunidades de la situación económica nacional e internacional. Sus ideas son, pues, la clave para comprender la adopción de determinadas políticas” (Sikkink, 2009:32).

En tercer lugar, estudiar las ideas en los procesos de decisión de políticas resulta un enfoque alternativo y novedoso al convencional en el campo de las políticas públicas, pudiendo arrojar resultados también novedosos. Generalmente, el estudio de las políticas públicas y de la economía política suele estar guiado por la premisa de que son las pasiones y los intereses los que guían la acción gubernamental. Sin embargo, en este trabajo se adscribe a lo propuesto por Sikkink (2009) en su investigación sobre las ideas desarrollistas en América Latina en los años ‘60; esto es, que las ideas sirven como un lente a través del cuál observar los intereses, ya que ellas transforman la percepción que se tiene de éstos - y no al revés, es decir, considerar que las ideas sean una variable intermedia entre los intereses y los resultados. La autora menciona como ejemplo que “las ideas sobre la economía y la política están presentes desde el comienzo mismo del proceso de formulación de los intereses, conformando no sólo la percepción que los actores tienen de sus posibilidades, sino también su comprensión de sus propios intereses” (Sikkink, 2009:302).

Por último - pero no por ello menos importante - estudiar las ideas adquiere relevancia en un contexto de baja calidad institucional, como lo es el latinoamericano en general, y el argentino en particular¹. En estos contextos, donde la conexión entre ideas y políticas gubernamentales no es inmediata, en varias ocasiones las ideas pueden ser opacadas por otras ideas o intereses más fuertes, ya que la toma de decisiones está determinada “por la magnitud e intensidad de las presiones internas y externas al gobierno” (Medellín Torres, 2004:44) - y por lo tanto el intento de estudiar ideas en el plano de las políticas podría ser inconducente. Es por ello que los dirigentes e intelectuales adquieren un papel significativo en la interpretación y adopción de ideas. Dichos individuos cobran un rol simbólico, ya que pasan a representar a las ideas

¹ Los especialistas consideran casi unánimemente a la Argentina como un país con baja institucionalidad, en especial, en el ámbito de las políticas públicas (entre la abundante literatura al respecto, véase Stein y Tommasi (2006), “La Política de las Políticas Públicas”, en donde se ubica a Argentina con nivel bajo de institucionalidad. También, Brinks, Levitsky y Murillo (2020) en “The Politics of Institutional Weakness”).

mismas; con lo cual la interpretación que se hace de estas últimas se entrelaza con el éxito y la interpretación de los individuos, y con su vida política (Sikkink, 2009: 316).

¿Dónde estudiar las ideas?

Ahora bien, también es importante explicar dónde se pueden estudiar estas ideas. Un terreno convencional donde podrían obtenerse ideas en torno al desarrollo es en el diseño de una política en particular, en planes que nuclea varias políticas públicas, o de forma más general, en programas de gobierno. Al fin y al cabo, una política es teoría aplicada - una teoría a la que se suma la fuerza gubernamental.

Hay otro plano anterior al de los planes y políticas, el de la voluntad política, que ofrece mayores oportunidades para examinar la adopción de ideas. La voluntad política refiere a un momento anterior a la implementación de una política, al momento de ideación o evaluación de opciones con respecto a una política. Ésta resulta una dimensión más propicia de análisis ya que, en primer lugar, en un contexto de baja institucionalidad como el argentino - como se argumentó anteriormente - no se puede considerar una relación causal, lineal, inmediata o transparente entre una idea y una acción gubernamental, como sí sucede en otros contextos políticos. En un contexto así, las ideas pueden, o bien quedar reflejadas en alguna propuesta que no llegue a convertirse en política pública; o también pueden ser opacadas por ideas con una fuerza superior.

En segundo lugar, el plano de la voluntad política es un plano de fórmulas e ideas generales, y no un plano de tipo operativo, como lo era el Consenso de Washington, que era un decálogo de recetas de política a ser implementados. Por lo tanto, resulta propicio para estudiar las ideas generales sobre el desarrollo que se quieren analizar en este trabajo.

Una vez definido el plano de estudio, es importante definir cuál es el objeto concreto de estudio. Uno de los lugares donde puede estudiarse la voluntad política es en los discursos presidenciales. Estos son los momentos en los cuales los Presidentes tienen el poder de dar a conocer sus ideas, opiniones y puntos de vista, por lo tanto es un momento en donde se puede adivinar y entender mejor su voluntad política. Ahora bien, un Presidente puede dar muchos discursos a lo largo de su gestión. ¿Hay algunos discursos con más peso que otros?

En este trabajo se eligió analizar los discursos que estas autoridades dieron en ocasión de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, el 1° de marzo de cada año. El motivo de la elección de este tipo de discursos es que en estas alocuciones los Presidentes

deben dar cuenta “del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración [del Congreso Nacional] las medidas que juzgue necesarias y convenientes” (Constitución Nacional, art. 99, 1994). Esta instancia anual ubica al presidente en un rol de estadista, y por ende, es apta para observar su visión general de las cuestiones que atañen al país y los proyectos que quieren llevar adelante - su despliegue de ideas. Por lo tanto, se considera - a los fines de esta tesis - que estos discursos reflejan íntegramente las ideas públicas de cada uno de estos Presidentes.

Para delimitar el universo de análisis, este trabajo tomará como muestra las ideas de Presidentes de la historia argentina reciente: Cristina Fernández de Kirchner - que gobernó el país entre 2007 y 2015 -; Mauricio Macri - Presidente durante 2016-2020-; y Alberto Fernández, en funciones desde 2019 a la fecha. Esta selección responde a que, al elegir varios Presidentes y no sólo uno, se pueden observar más nítidamente las similitudes y diferencias en sus ideas, lo cual puede generar resultados más ricos. En particular, se buscará tener Presidentes cuyas visiones presenten ciertas diferencias a nivel general, para observar si también estas diferencias se observan en sus ideas sobre el desarrollo. En concreto, se tomarán los cuatro discursos de la segunda gestión de Fernández de Kirchner - 2012, 2013, 2014 y 2015 -; los cuatro de la gestión de Macri - 2016, 2017, 2018 y 2019-; y los tres de Alberto Fernández - 2020, 2021 y 2022² - para de esa manera tener un número similar de discursos para analizar de cada uno de ellos.

¿Cómo estudiar las ideas?

La adopción y uso de ciertas ideas o de una teoría se verifica cuando hay una correspondencia entre las agendas y medios propuestos por las teorías, y las que tienen los decisores políticos. De modo más operativo, esto se verifica cuando se comparte un mismo conjunto de tópicos, y especialmente, si también se comparte un mismo diccionario de palabras - palabras idénticas o equivalentes. Las palabras compartidas son, frecuentemente, suficientes índices de significados compartidos. Es importante señalar que las ideas no se obtienen solamente desde las frases explícitas sino también atendiendo a los implícitos y a lo que se elude mencionar.

En cuanto a lo metodológico, esta verificación puede ser hecha tanto de modo cuantitativo como cualitativo. Por un lado, de forma cuantitativa esto podría realizarse mediante un conteo de palabras. Por otro lado, se podría realizar de forma cualitativa. Hay en este punto diversas opciones: pueden observarse estilos de exposición - en el caso de los análisis retóricos o

² No se incluye el discurso de 2023 ya que este trabajo se realizó durante el año 2022.

argumentativos-; o bien - como aquí se hace -puede registrarse la presencia de unidades más elaboradas, como temas o tópicos. Este análisis cualitativo puede tomar a su vez dos direcciones: un análisis de tipo ideológico, que suele ser el más utilizado; o un análisis teórico - si se suscribe a la premisa de que las ideas guían las acciones.

Asimismo, antes de emprender el análisis de las ideas es importante preguntarse qué tan definidas están esas ideas. Pueden estar presentes como ideas concretas, que puedan ser aplicadas operativamente con cierta inmediatez - retomando el ejemplo de las ideas pregonadas por el Consenso de Washington, que estaban definidas como un recetario de políticas concretas. O pueden estar presentes como ideas que prescriban cuestiones de índole más abstracta y/o general. En este caso, no sería relevante estudiar solamente el proceso de implementación de una idea, ya que sin acompañar el análisis de una lectura del proceso de ideación y creación de la política, no se podría comprender la generalidad y abstracción de las ideas que se quiere analizar.

Ideas sobre el desarrollo: El Estado Desarrollista

Antecedentes del Estado Desarrollista: influencia de teorías y debates previos

Cómo los gobiernos pueden promover el desarrollo no es un debate nuevo. Durante el siglo XVIII - aparecieron los primeros trabajos de quienes hoy se consideran los fundadores de las ideas acerca del desarrollo y el Estado, principalmente en Europa y en los Estados Unidos. En ese momento, la idea del desarrollo estaba asociada más generalmente al crecimiento económico, y más específicamente, al desarrollo de las industrias manufactureras. En su “Informe sobre el Asunto de las Manufacturas”, Alexander Hamilton planteaba la necesidad de asegurar el crecimiento económico del recién independizado país mediante el incentivo a la industria manufacturera. Para ello proponía varias medidas, entre ellas, el otorgamiento de subsidios a la industria, y la regulación del comercio mediante la imposición de tarifas moderadas - ingresos que luego se otorgarían en forma de subsidios. Un siglo después, Friedrich List propuso que las naciones subdesarrolladas deberían usar el Estado para alcanzar a los países más desarrollados - “...una industria manufacturera perfectamente desarrollada, una marina mercante importante y un comercio exterior a gran escala, sólo pueden lograrse mediante la interposición del poder del Estado” (List, 1885:178; en Leftwich, 1995).

Ya durante el siglo XX, con el fin de los sistemas coloniales posterior a la Segunda Guerra Mundial y el subsecuente surgimiento de nuevos estados independientes, el foco - tanto de la

política como de estudio - se dirigió hacia estas recientemente independizadas naciones, y su proceso de desarrollo económico y social. En este contexto nació, como una rama de la economía, la disciplina de los estudios del desarrollo, con el objetivo de que los hacedores de política de estos nuevos países tuvieran una guía para la formulación de políticas económicas. Dentro de esta doctrina de estudio, también se asociaba al desarrollo con el crecimiento económico - de hecho, era el principal tópico de estudio y objetivo de política pública de esa disciplina - dado que se creía que a través de este tipo de crecimiento se lograrían eliminar las inequidades sociales y de ingreso presentes en estos países (Thorbecke, 2019).

Los estudios del desarrollo tienen su origen en las contribuciones seminales de los primeros teóricos del desarrollo, entre ellos Paul Rosenstein-Rodan, Albert Hirschman, Kurt Mandelbaum, Hans Walter Singer, y Alexander Gerschenkron - varios de ellos concentrados en Gran Bretaña y Estados Unidos. La mayoría de estos autores se centraron en el estudio de la industrialización en las regiones atrasadas de Europa (Gualerzi, 2012), y entre sus contribuciones principales se encuentran la propuesta de buscar el desarrollo mediante incentivos a invertir en sectores específicos con alto potencial, que al crecer pudiesen empujar con ellos al resto de la economía (Hirschman, 1958); y el argumento de que los países menos desarrollados que buscaban superar su atraso y alcanzar niveles de crecimiento similares a los de sus socios industrializados, necesitaban la intervención del Estado para movilizar al sector privado e invertir en sectores intensivos en capital (Gerschenkron, 1962; en Shapiro, 2007).

Durante las décadas de 1940 y 1960 prevaleció en los debates sobre el desarrollo la idea de que las estructuras - tanto en los países individuales como en el sistema en su totalidad - afectan el desarrollo económico de los países; evidenciado principalmente en las diferencias estructurales entre los países desarrollados y los no desarrollados. A este paradigma se lo conoció como el paradigma estructuralista (Öniş, 1991). Esta perspectiva abogaba por un mayor rol del gobierno en promover desarrollo económico a través de cambios estructurales (Dutt, 2019), y estaba alimentada por la desconfianza reinante hacia los mercados en gran medida influenciada por la experiencia de la Gran Depresión de los Estados Unidos en la década del '30, y por la creciente confianza en las habilidades del gobierno para tomar un rol productivo en dirigir inversiones (Meier y Stiglitz, 2000). Una rama del estructuralismo se originó en los Estados Unidos y en Europa, focalizándose en distorsiones, rigideces, y atrasos en los países en desarrollo; y la rama que nació en América Latina - con Raúl Prebisch y Celso Furtado como exponentes - propiciaba un nuevo enfoque para estudiar el proceso de

desarrollo en América Latina y en otros países en condiciones similares, partiendo de la base de su posición periférica a nivel global (Dutt, 2019).

Sin embargo, esta visión no estuvo exenta de críticas. Desde fines de los '60 y hasta durante la década de los '90, las ideas en torno al desarrollo estuvieron dominadas por el paradigma neoclásico, y las medidas de corte neoliberal asociadas a ese paradigma. Los postulados principales de este paradigma se dirigían contra lo que los promotores de esta visión denominaban una excesiva intervención estatal. Los problemas que ésta generaba eran varios: por un lado, al promover la industrialización por sustitución de importaciones había generado industrias ineficientes, que demandaban un alto nivel de subsidios para subsistir y que tenían pocas chances de ganar competitividad a nivel internacional; por otro, esta intervención llevaba a que los agentes económicos desviarán su atención de actividades productivas, para buscar atraer protección y subsidios por parte del gobierno (Öniş, 1991). Los promotores de esta visión criticaban en particular a la política industrial - entendida como “programas de crecimiento económico patrocinados por el gobierno, que fomentan el desarrollo o la inversión en una industria en particular” (Kim y Dobbin, 2012; en Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2009:1-2) - argumentando que los gobiernos no son capaces de elegir ganadores; carecen de burocracias apropiadas para implementar políticas efectivas; las intervenciones de política industrial colocan a los gobiernos en una posición que los inclina a la corrupción, la búsqueda de rentas y la captura política; no había evidencia de la efectividad de estas políticas; estas políticas no son suficientes dado que lo que se requiere es inversión en investigación y desarrollo; y que la política industrial está fuera del ámbito de las normas internacionales (Rodrik, 2004; Aghion et al., 2011). Quienes suscribían a esta perspectiva defendían la teoría de las ventajas comparativas, que postulaba que los países pueden beneficiarse en términos de comercio global si se especializan en producir y exportar bienes que no les representen un alto costo, y al mismo tiempo importen bienes que les costarían más producir que a otros países (Lin y Chang, 2009).

Esta visión contribuyó a constituir lo que se denominó el Consenso de Washington en los años '90 - esto es, una serie de prescripciones de política pública de ajuste fiscal propugnadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, dirigidas especialmente a estabilizar las economías de los países latinoamericanos, asediados en ese entonces por crisis de deuda. El predominio en el campo del desarrollo de estas ideas, a su vez, relegó a instituciones donde el estudio del desarrollo había florecido en las décadas anteriores, tales como la CELAC (Comisión Económica para

América Latina y el Caribe) o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y a las ideas de corte estructuralista - de las desventajas comparativas y las diferencias estructurales entre los países del centro y de la periferia - y de consecuente intervención del Estado que éstos propugnaban (Dutt, 2019).

La experiencia de los países en desarrollo durante esas mismas décadas, sin embargo, volvió a poner el foco en la relevancia del Estado como impulsor del desarrollo - aún entendido como crecimiento económico. Por un lado, este grupo de países crecieron en su conjunto más rápido durante la era de intervención estatal y sustitución de importaciones (1950-1980) que en la época del ajuste estructural (1990-2005), y por otro, su experiencia evidenció cómo regiones que adscribieron a políticas liberales - América Latina y África Subsahariana - habían quedado atrasadas con respecto al crecimiento de países como los asiáticos, que combinaron una intervención estatal no ortodoxa con apertura económica (Amsden, 2007; en Kohli, 2009).

Fue justamente la experiencia de los países asiáticos - que entre 1960 y 1990 mostraron elevadas tasas de crecimiento - la que llamó la atención de los estudiosos del desarrollo - analistas académicos, organismos internacionales - y de hacedores de política por igual. Las veintitrés economías de la región juntas habían crecido más rápido que todas las regiones del mundo. En un estudio de investigación realizado por el Banco Mundial (1993) titulado “El Milagro del Este Asiático” los autores atribuyeron este crecimiento especialmente a ocho países: Japón; Hong Kong; la República de Corea - o Corea del Sur, como se conoce actualmente-; Singapur; Taiwán; Indonesia, Malasia y Tailandia. Durante esas décadas, estos países habían duplicado el nivel de crecimiento del resto de los países de Asia oriental, triplicado el crecimiento de América Latina y el sur de Asia, multiplicado por cinco el crecimiento de África subsahariana e incluso superado el nivel de crecimiento de Medio Oriente y de África del Norte. Entre estos países, el crecimiento fue particularmente notable en Japón, Corea y Taiwán. Allí, el ingreso real per cápita había aumentado más de cuatro veces. Japón pasó de ser el trigésimo país más rico en 1962 al undécimo en 1986; Taiwán saltó del puesto 85 al 38; y Corea del Sur, que ocupaba el puesto 99 en el mundo en 1962, dos décadas después pasó a ocupar el puesto 44 (Atlas del Banco Mundial, s.f., en Wade, 1990).

En el seno de los debates acerca del desarrollo, hubo quienes adjudicaron este fenómeno de crecimiento a las consecuencias positivas de la combinación de la liberalización del comercio y un papel restringido del Estado (Patrick, 1976; Krugman, 1994). Esta perspectiva coincidió

con la fuerte defensa que los teóricos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional hacían de un modelo de libre mercado, como se mencionó anteriormente (Balassa, 1982; Corbo, Fischer & Webb, 1992). De hecho, a pesar de que el Banco admitía que el Estado había intervenido extensivamente en las economías de estos países, argumentaba que lo había hecho de una forma que era conforme al mercado - esto es, haciendo lo que el mercado hubiera hecho si hubiera funcionado de forma perfecta - de esta manera, descartando como un modelo relevante de desarrollo a emular a la experiencia de crecimiento de los países del Este Asiático (Fine, 2013).

Sin embargo, también surgieron otras explicaciones que resaltaron el papel del Estado en el desarrollo exponencial de los países asiáticos, remitiéndose a las ideas anteriormente planteadas por los exponentes del paradigma estructuralista y a los autores clásicos, como Gerschenkron y List. Así, surgió una perspectiva dentro de los debates sobre el desarrollo que tomó el nombre de institucionalista. Esta visión del desarrollo sugería una relación simbiótica entre el Estado y los actores privados, en la que el primero domesticaba a los últimos orientándolos hacia objetivos nacionales (Öniş, 1991). Los defensores iniciales de esta tendencia institucionalista intentaron demostrar cómo ciertas características del Estado habían contribuido a un crecimiento económico rápido y exitoso.

Hubo tres trabajos seminales - estudios de casos basados en información primaria - que dieron origen al paradigma institucionalista en los estudios del desarrollo. El primero de ellos fue el de Chalmers Johnson (1982), quien en su obra buscó explicar el proceso de crecimiento de Japón centrándose en el funcionamiento de su burocracia económica. Johnson argumentó que el Ministerio de Industria y Comercio de ese país (MITI) tuvo un rol preponderante en el crecimiento, al impulsar las políticas industriales en Japón durante las décadas de 1960 y 1970. Siete años más tarde, Alice Amsden publicó su trabajo sobre el proceso de industrialización de Corea en esa misma época. Argumentó que, a pesar de que Corea era parte de un gran grupo de países de “industrialización tardía”, logró acrecentar sus ingresos a nivel nacional rápidamente seleccionando industrias donde invertir (Amsden, 1989:i). Según Amsden, lo que distingue a Corea, Japón y Taiwán, de los demás países de industrialización tardía es el papel del gobierno en la generación de crecimiento, especialmente al establecer reglas estrictas de desempeño para las empresas que recibieron ayuda financiera pública. Al año siguiente, Robert Wade (1990) publicó su trabajo sobre el progreso económico de Taiwán, donde buscaba explicar los arreglos institucionales que guiaban el funcionamiento del mercado hacia objetivos económicos. En su trabajo titulado ‘Gobernando al Mercado’ -

Governing the Market - Wade se concentra en la forma en que las decisiones de asignación de recursos se dividían entre los mercados y el Estado, y la sinergia que se generaba entre ellos. Cada uno de estos autores estaba interesado en un aspecto institucional específico: agencias estatales, políticas industriales o arreglos institucionales. Pero todos coincidían en que el Estado había ayudado a impulsar el crecimiento económico en estos países, en lugar de obstaculizarlo, como argumentarían los defensores del paradigma neoclásico.

Una combinación de los debates mencionados en el campo de las ideas del desarrollo, sumado a las experiencias exitosas antes aludidas de intervención estatal en la economía - principalmente en los países del Este Asiático - derivó en crecientes consensos en los estudiosos del desarrollo de distintas vertientes ideológicas en torno a la idea de que el Estado tiene un rol importante en el desarrollo de las naciones. Un ejemplo claro de esto fue la publicación del Banco Mundial en el año 1997 de su “Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un mundo en transformación”, que exponía que las experiencias exitosas de desarrollo a nivel mundial - tanto el desarrollo de las economías industriales en el siglo XIX, como el crecimiento de posguerra de los países del Este Asiático - han demostrado que, lejos de legitimar una visión de Estado mínimo, el desarrollo requiere un Estado que tenga un rol de catalizador y facilitador, alentando y complementando las actividades de empresas privadas e individuos (Chhibber *et al.*, 1997). El informe declara que, a pesar de que el desarrollo dominado por el Estado ha fallado en la historia, también ha sucedido lo mismo en casos de desarrollo sin Estado. En conclusión, postula que sin un Estado efectivo, es imposible lograr un desarrollo económico y social sostenible. La agenda dejó de tener al mercado y al Estado como rivales, y pasó a ser una agenda de “mercado y Estado” (Fine, 2013:8). A raíz de ese consenso, la pregunta de quienes estudiaban el desarrollo dejó de ser si el Estado debe intervenir en la economía para lograr mayor desarrollo o no, sino cómo debe intervenir (Rodrik, 2009). O más bien, no cuánta intervención es necesaria sino qué tipo de intervención se necesita para lograr mayor desarrollo (Evans, 1995).

Estos nuevos interrogantes llevaron a quienes estudiaban el desarrollo y a los hacedores de políticas a focalizarse en otro aspecto del Estado en su rol económico: la dimensión institucional del desarrollo. Este renovado interés por el estudio de las instituciones en el campo del desarrollo también se produjo al recibir Douglass North un premio Nobel por su labor en este ámbito en 1993 (Bates, 2018). Según North (1990), las instituciones adquieren relevancia para lograr mayor desarrollo ya que constituyen las reglas del juego en una sociedad - es decir, limitan la interacción de los individuos, al tiempo que estructuran

incentivos en el intercambio tanto político como social o económico (1990:3). Estos incentivos pueden disuadir a los individuos de realizar acciones con rédito privado que sean perjudiciales a nivel social, e incentivarlos a emprender actividades que, a pesar de tener un costo a nivel privado o personal, sean altamente beneficiosas para la sociedad (North y Thomas, 1973). Acemoglu, Johnson y Robinson (2005) argumentan más específicamente que las instituciones económicas “tienen el poder de influenciar la estructura de incentivos económicos en una sociedad; en particular, influyen en las inversiones en capital físico y humano y en tecnología, y en la organización de la producción” (2005:389). De la misma manera, el Banco Mundial resaltó en su informe de 1997 la importancia de las instituciones para el desarrollo, dado que argumentaba que a pesar de no haber una receta única para iniciar reformas estatales a nivel global, sí recomendaba que los Estados centren sus esfuerzos en mejorar sus capacidades mediante el fortalecimiento de sus instituciones (Chhibber *et al.*, 1997). Aún más, en 1999 este organismo comenzó a publicar una serie de informes titulados “La gobernanza importa” - *Governance Matters*, su nombre original - en donde trataban de, por un lado, medir la calidad de las instituciones, y por otro, vincularlas con el desempeño económico de los países (Kaufmann *et al.* 1999; en Chang, 2019).

Esta visión institucionalista no sólo proveía una forma - novedosa para ese entonces - de combinar las dinámicas políticas y económicas del desarrollo sin subordinar una a la otra, sino que también obligaba a los estudiosos del desarrollo a enfrentar el interrogante de qué características institucionales concretas estaban asociadas con distintos tipos de resultados relativos al desarrollo (Evans y Stallings, 2016).

La teoría del Estado Desarrollista

Como se mencionó al inicio de este trabajo, el objetivo aquí es analizar las ideas en torno al desarrollo de los presidentes argentinos. Para llevar a cabo esa empresa, es necesario en primer lugar identificar a qué nos referimos con desarrollo. En este trabajo, me interesa tomar un modelo teórico particular, aquel que tuvo origen en las experiencias exitosas de crecimiento económico con alta participación estatal en los países del Este Asiático entre 1960 y 1990: el Estado Desarrollista.

Fue Chalmers Johnson quien introdujo por primera vez el término, para definir cómo en Japón el Estado había interactuado con el sector privado con resultados económicos exitosos³

³ Considero importante señalar que Johnson no apuntaba a acuñar una definición cuando introdujo el término de Estados Desarrollistas, sino que - como confesó en un trabajo posterior a su obra sobre Japón - creó este concepto a pedido de su editor, quien pensó que eso haría más atractivo su libro para lograr más ventas. De hecho, el capítulo final en el que detalla

(Johnson, 1982); y luego fue adoptado por los trabajos posteriores de Amsden y Wade sobre Corea y Taiwán respectivamente. En su trabajo sobre el crecimiento económico en Japón, Johnson planteaba que un Estado Desarrollista debe poseer una agencia pública con el poder de controlar los sectores de la economía que el Estado pretende desarrollar. Además, la intervención del Estado en la economía debe cumplir con métodos conformes al mercado, lo que ayuda a evitar la ineficiencia y la corrupción y evita que el Estado o el mercado prevalezca sobre el otro. En tercer lugar, un Estado de estas características debe tener un cuerpo burocrático de élite, con un personal pequeño y económico, pero con excelencia académica, por ejemplo, proveniente de las mejores universidades. Los deberes principales de estas burocracias deberían ser identificar las industrias a desarrollar y las políticas necesarias para que se desarrollen, y supervisar la competencia en los sectores que elijan. Finalmente, Johnson reconoce que el Estado Desarrollista necesita un sistema político que le permita a la burocracia operar libremente, sin las limitaciones de otras ramas gubernamentales, que sólo tendrán que actuar como una válvula de seguridad. Este sistema debería separar las tareas reinantes y gobernantes de la política, debiendo los políticos realizar las primeras, mientras que los burócratas estarían a cargo de las segundas (Johnson, 1982).

El concepto de Estado Desarrollista ha demostrado ser un modelo conceptual de análisis útil, dado que varios otros académicos y estudiosos del desarrollo lo han utilizado en sus trabajos - más allá de sus precursores Johnson, Amsden y Wade. En un trabajo contemporáneo al de estos tres autores, Deyo *et al.* (1987) estudiaron el fenómeno de crecimiento económico en Corea del Sur, Taiwán y Singapur, resaltando la importancia de que estos países hayan contado con una estrategia de desarrollo consistente liderada por el Estado. Woo-Cummings (1999) rescató el trabajo de Johnson no por haber planteado una teoría sino por haber hecho explicable el fenómeno de desarrollo económico de Japón. En una de sus primeras obras, Chang (1993) argumentó a favor del rol del gobierno y de la política industrial en el proceso de desarrollo de los países en vías de desarrollo; y posteriormente demostró que el rol del gobierno había sido clave en las etapas tempranas del desarrollo económico de los países más avanzados, y mucho mayor y profundo que lo que imaginaban aquellos que sustentaban una visión ortodoxa y subestimaban el rol del gobierno en ese proceso (Chang, 2002).

Este modelo conceptual, como otros, posee algunos puntos débiles que es importante resaltar. Uno de los mayores cuestionamientos hacia la concepción del Estado Desarrollista es su

las características del Estado Desarrollista que había extraído de la experiencia del MITI, en realidad no formaba parte del manuscrito original (Johnson, 1999).

concepción estado-céntrica, que deja de lado cuestiones de índole global. Esta aproximación privilegia a los Estados como unidades naturales de análisis, y omite un análisis genuino de la teoría capitalista, ya que interpreta al capitalismo principalmente como desarrollo económico nacional. Asimismo, minimiza el rol del capital transnacional y de organizaciones supranacionales en el desarrollo del capitalismo (Hundt y Uttam, 2017). En esta misma línea, se presenta como un desafío entender el concepto dentro del paradigma de la globalización, ya que éste último aborda al tema del Estado en la promoción del desarrollo de una forma más general y amplia, que margina de esa manera al concepto de Estado Desarrollista (Fine *et al.*, 2013). El estado-centrismo del concepto también se ve reflejado en el hecho de que subestima la interrelación entre el Estado y la sociedad. Según esta perspectiva, la sociedad está enraizada en el Estado de una forma tal que genera una determinación conjunta a lograr mayor desarrollo económico (Hundt y Uttam, 2017).

Otro punto débil de este modelo es su dependencia contextual. Varias críticas al respecto se han centrado en argumentar que el Estado Desarrollista no es un modelo replicable en otros países, en particular en países en vías de desarrollo. Según el Banco Mundial, uno de estos motivos es que es imposible encontrar en otro lugar las condiciones que permitieron el surgimiento de este tipo de Estado (Fine *et al.*, 2013). También se señala que este tipo de Estado no podría existir en regímenes políticos que no sean autoritarios, ya que “los cambios a nivel nacional hacia una mayor democratización y liberalización contribuirían a fragmentar al Estado Desarrollista y a la burocracia que lo conforma” (Yeung, 2016:189; en Kwon, 2021).

Potencial como modelo teórico

Sin embargo, considero que el modelo teórico del Estado Desarrollista, más allá de sus puntos débiles, puede ser una herramienta conceptual de gran utilidad para analizar - como un marco teórico pero también como una operacionalización del concepto del desarrollo - las ideas de los Presidentes argentinos en torno al tema del desarrollo.

En primer lugar, si se observa de forma más amplia, el Estado Desarrollista no fue específico solamente de los países del Este Asiático. La idea originalmente propuesta por Johnson de que el crecimiento japonés se debía a una intervención estatal coherente sobre el mercado ya había estado anteriormente presente en la literatura; por lo tanto el Estado Desarrollista “no era nada nuevo bajo el sol” (Woo-Cummings, 1999:5) De hecho, se puede considerar que también fue aplicado en otros países, aunque haya recibido ese mismo nombre. Por ejemplo,

durante la época de apogeo de los Tigres Asiáticos, y con un tipo de hegemonía similar - nacionalista, intervencionista, y de derecha - Francia adoptó una estrategia de desarrollo económico análoga a la asiática - con un ente que dirigía la planificación, políticas industriales sectoriales dirigidas por una burocracia de élite y un uso agresivo de empresas públicas. Otro ejemplo es el de los países escandinavos, donde a pesar de tener distintas condiciones político-ideológicas y un Estado mayormente enfocado a la provisión de bienestar, también adoptaron características de los Estados Desarrollistas, especialmente desde la década del '50. Estos países adoptaron políticas industriales selectivas - aunque no tan extendidamente como en los países asiáticos; promovieron la investigación y el desarrollo favoreciendo industrias tecnológico-intensivas; e incluso su política de bienestar estaba vinculada a la promoción de cambios estructurales hacia sectores de mayor productividad - otorgando seguros sociales a empleados de forma universal para reducir la retención a cambiar de trabajo en otra industria, o manteniendo su salario en el mismo caso. Esa experiencia también demuestra que el Estado Desarrollista puede surgir en diferentes condiciones políticas, y no necesita de una hegemonía ideológica gobernante de derecha. Como último ejemplo también se puede considerar que Estados Unidos tuvo una especie de Estado Desarrollista. Esto se explica en que, con la aplicación de los principios propuestos por Hamilton en 1791, desde 1830 y hasta la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos fue uno de los países más proteccionistas del mundo - aunque a diferencia de los países del Este Asiático no contaba con una meticulosa política de selección de industrias. Incluso luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos tuvo, según Chang un Estado Desarrollista “escondido”. Era un Estado que dependía más de redes que de la burocracia, y se concentraba en traducir investigación tecnológica de punta para su uso comercial, mediante la cooperación de redes de individuos - en agencias estatales, industrias, universidades, u otros centros de investigación - con alto conocimiento en el campo de la tecnología. Su diferencia con el Estado Desarrollista clásico de los países Asiáticos eran las condiciones políticas y económicas reinantes (Chang, 2010).

En segundo lugar, y en conexión con lo planteado en el párrafo anterior, el valor del concepto del Estado Desarrollista reside en su poder explicativo sobre otras experiencias de desarrollo. En concreto, la posibilidad de poder aplicar la definición de Estados Desarrollistas a otros países y/o casos - una definición amplia que considere un Estado Desarrollista a aquel Estado que interviene en la economía para lograr desarrollo económico favoreciendo ciertos sectores sobre otros - puede arrojar aprendizajes más detallados que se conviertan en recomendaciones

de política pública. No hay que olvidar que las teorías “existen para servirnos, no para esclavizarnos” (Chang:2010:83).

En tercer lugar, más allá de los cambios que se han producido en el mundo en los 40 años desde que el concepto surgió hasta el día de hoy, los debates en torno al desarrollo siguen teniendo a esta definición y a sus componentes como partícipes - y a veces, como protagonistas. Es por ello que en este trabajo se considera que este modelo puede seguir siendo útil para analizar las realidades de los países del siglo XXI.

A su vez, considero que la teoría del Estado Desarrollista es interesante para analizar las ideas de los Presidentes en torno al desarrollo. En primer lugar, el atractivo del Estado Desarrollista reside en que ilustra una experiencia exitosa de desarrollo, la de los países del Este Asiático. En segundo lugar, esta teoría resulta interesante debido a que aborda esta experiencia de desarrollo no desde el lado convencional del análisis económico, sino que lo hace desde el ángulo novedoso de la ciencia política y la economía política; y a su vez, las explicaciones que ofrece con respecto al éxito de este fenómeno radican en cuestiones de índole más institucional y no tanto en políticas estrictamente económicas. En tercer lugar, es una teoría que propone cierta replicabilidad; esto es, señala ciertas características de este tipo de Estado que pueden ser adoptadas por otros Estados para lograr resultados similares. En este sentido, considero que es un modelo interesante y útil, ya que permite analizar las ideas sobre el desarrollo de los Presidentes argentinos de forma general, y en particular puede ayudar a entender si en algún punto estas autoridades han incorporado las ideas y conceptos que este modelo de desarrollo exitoso propone.

Hay, sin embargo, algunas cuestiones que los países que quieran adoptar este tipo de Estados deberían tener en cuenta para trascender el modelo original del siglo XX: el cambio en prioridades económicas - de una economía de manufacturas a una del conocimiento-; la política doméstica - expandiendo el enraizamiento del Estado con las élites de negocios hacia la sociedad en su totalidad, mediante la participación democrática-; cambios epistémicos, expandiendo el concepto del desarrollo de una cuestión de crecimiento agregado hacia una noción más amplia de bienestar - incluyendo la justicia social, la ley, la eliminación de la pobreza y la desigualdad, y la participación democrática-; y límites en términos ecológicos, forjando un modelo de desarrollo que considere al medioambiente no como un reservorio sin límites de recursos naturales a ser explotados para obtener energía, ni como un recipiente de desechos industriales y de consumo (Williams, 2014). A su vez, para ser exitosos en el futuro,

los Estados Desarrollistas deben reestructurar sus instituciones para que sean innovadoras, flexibles, y democráticas, y que tengan tanto legitimidad para dedicarse al desarrollo como la autoridad para marcar que las prioridades nacionales sean el motor del desarrollo económico (Evans, 2014).

Operacionalización del Estado Desarrollista

Ahora bien, ¿cómo estudiar en forma concreta al Estado Desarrollista? Aunque hubo varios intentos en la literatura del desarrollo de definir más nítidamente este concepto, en esta tesis me interesa retomar los trabajos de Peter Evans, otro estudioso de la cuestión del desarrollo que abogaba - al igual que otros autores - por utilizar esta definición para el análisis de otras experiencias. En particular, me interesa rescatar su operacionalización del concepto de Estado Desarrollista. Evans señala que este tipo de Estado se puede definir a partir de dos instituciones que lo constituyen: sus burocracias, y las relaciones entre el Estado y el sector privado. Esto implica que otros países, para emular al Estado Desarrollista, pueden tratar de replicar a las instituciones tal como aparecieron en los países del Este Asiático.

Es importante aclarar que Evans no desconoce que la experiencia de los países del Este Asiático había dependido en cierto punto del contexto en el que había sucedido. Sin embargo, Evans subraya que las instituciones de este tipo de Estado sí eran replicables. Por lo tanto, consciente o inconscientemente, Evans contribuye a delimitar con mayor claridad el campo de estudio del Estado Desarrollista, y a elaborar herramientas de análisis más concretas de este tipo de Estado con las que observar otros contextos - tanto geográficos como históricos. Su argumento se focaliza en dos arreglos institucionales de los Estados asiáticos: las burocracias económicas y las relaciones entre el gobierno y el sector privado.

En cuanto al primer arreglo institucional que menciona - las burocracias económicas de los países del Este Asiático - Evans afirma que éstas poseían las características del modelo burocrático weberiano (1998). Una de las cualidades de este modelo es la presencia de un sistema de reclutamiento meritocrático - un aspecto que anteriormente Chalmers Johnson había considerado en su conceptualización del Estado Desarrollista. La otra cualidad del modelo weberiano es la existencia de una carrera a largo plazo con incentivos y retribuciones que recompense a los empleados de manera análoga al sector privado. Evans argumenta que, al reclutar a los servidores públicos según su mérito y ofrecerles una carrera a largo plazo, las burocracias desarrollan compromiso y un sentido de coherencia corporativa, lo que les da autonomía.

Como señala Chang (2003), en esta fórmula la autonomía estatal es fundamental para el éxito de la política industrial, ya que de esta manera el Estado puede retirar su apoyo a cierta industria cuando lo considere necesario - por ejemplo, cuando el desempeño en esa área disminuye, o cuando la industria ya no necesite ser protegida, ya que sino, el apoyo constante a una misma industria puede no producir ninguna mejora en cuanto a su productividad. Según este autor, fue esta elevada autonomía del Estado la que diferenció a los países del Este Asiático de otros países que buscaban aplicar políticas similares.

Como aclaración, a Evans no le es indiferente el hecho de que estas burocracias no constituirían un modelo unificado, ni tampoco ideal. En primer lugar, reconoce que no existe un único patrón en el Este Asiático - ya que cada país posee características diferentes - por lo tanto existen diferencias dentro de la burocracia de cada uno de ellos. Además, señala que fuera de las agencias industriales centrales de cada país, había sectores ineficientes dentro de la burocracia (1998).

Sin embargo, hay otros estudios que al igual que Evans resaltan la importancia de contar con una burocracia profesional como condición para el crecimiento económico. Deyo *et al.* (1987) resaltaron tempranamente que la autonomía coalicional del Estado era una de las claves para entender el fenómeno del desarrollo de los países del Este Asiático. Un trabajo cuantitativo de Evans y Rauch (1999) en el que analizan 35 países en vías de desarrollo, muestra que la presencia de estas características weberianas en las agencias centrales de desarrollo de cada país se relacionaba con mejores resultados económicos. A su vez, en un estudio en profundidad de los factores que influyeron en los distintos niveles de desarrollo de España por un lado, y de los países con mayor crecimiento de América Latina por otro entre los años 1930 y 1990, Centeno y Ferraro (2019) identifican que uno de los factores que incidió en estas diferencias fue la existencia de una mayor estabilidad institucional a raíz de la consolidación de burocracias estatales profesionalizadas. Schneider (1999) llega a conclusiones similares a las de Centeno y Ferraro cuando analiza las diferencias en las burocracias desarrollistas de América Latina y el Este Asiático, concluyendo que las primeras tienen burocracias ‘designadas’, donde el poder de los funcionarios es altamente inestable, y aunque los funcionarios tienen puestos administrativos, raramente administran en una forma weberiana.

El segundo arreglo institucional que Evans plantea que puede ser replicado por otros países, es la relación que se estableció entre el Estado y el sector privado en los países del Este

Asiático. Evans aclara que en el modelo del Estado Desarrollista - a diferencia del modelo weberiano - la burocracia no es enteramente autónoma de sus contrapartes privadas. Por el contrario, es una relación de “autonomía enraizada” - o *embedded autonomy* (Evans, 1995: 12) - en la que ambas partes se encuentran conectadas por una serie de lazos concretos, que proporcionan una forma institucionalizada en la que ambos actores negocian sus objetivos y las políticas necesarias para alcanzarlos. En esta relación simbiótica que describe Evans, el Estado se beneficia de la inteligencia y el poder de implementación de los actores privados; y estos últimos se benefician de la capacidad del Estado para resolver problemas de acción colectiva y superar problemas de intereses privados sectoriales.

Esta premisa de Evans ha encontrado también apoyo en otros estudiosos del desarrollo. La idea de autonomía enraizada se puede rastrear incluso en el postulado de ‘Gobernar al Mercado’ con que Wade (1990) caracterizó - algunos años antes que Evans elaborara su concepto - la relación sinérgica entre el Estado y el sector privado en el desarrollo de Taiwán. En el mismo año en que Evans introdujo la definición de autonomía enraizada, Weiss (1995) propuso el concepto de ‘interdependencia gobernada’ - *governed interdependence* - para definir el mismo fenómeno, esto es, una relación en la que tanto un Estado fuerte y una industria fuerte van de la mano, mejorando mutuamente sus capacidades. Woo-Cummings (1999) afirmó que existía un consenso en los estudiosos del Estado Desarrollista de que éste era “no una entidad autoritaria mandando despóticamente sobre la sociedad, sino un socio del sector privado durante la época de transformación industrial” (1999:16). Más recientemente, Dutt (2019) coincidió con Evans en que una política industrial exitosa para construir capacidades tecnológicas requiere una relación recíproca entre el Estado y el sector privado, facilitada por la existencia de una relación de autonomía enraizada.

Con esta definición, Evans contribuyó a delimitar con mayor claridad el campo de estudio del Estado Desarrollista, y a elaborar herramientas de análisis más concretas de este tipo de Estado con las que observar otros contextos - tanto geográficos como históricos. Es por ello que en este trabajo utilizaré las variables propuestas por Evans - la organización burocrática, y la forma de vinculación público-privada - para analizar las ideas en torno al desarrollismo de los Presidentes argentinos.

Como aclaración, en su fórmula de Estado Desarrollista, Evans refiere solamente a la burocracia económica - las agencias industriales o económicas, los Ministerios de Economía y Finanzas, entre otros. Sin embargo en este trabajo se ampliará el término para abarcar a toda

la burocracia estatal, ya que es posible que en el universo de análisis haya escasas o nulas referencias íntegramente a ese primer tipo de burocracias. En cuanto a las relaciones entre el el Estado y el sector privado, en su trabajo Evans refiere a éstos últimos solamente en tanto sector privado industrial. Aquí también se hará una ampliación del término, para abarcar no sólo a sectores económicos de la industria sino también a otros - como por ejemplo, los agro-ganaderos, o también a los pertenecientes a la rama de servicios - entendiendo que es posible que estén mayor o igualmente presentes en la información a analizar que solamente los industriales, debido a la composición actual del sector privado en la Argentina.

Metodología

Este estudio será de tipo cualitativo, ya que tiene el objetivo de interpretar información a través del análisis del significado en la misma. En particular, se realizará un análisis de contenido - *content analysis* - ya que resulta un método flexible para analizar datos en textos (Cavanagh, 1997; en Hsieh y Shannon, 2005) - a comparación del estrictamente lingüístico análisis del discurso. El análisis de contenido de tipo cualitativo “va más allá de contar palabras para examinar el lenguaje, ya que tiene propósito de clasificar grandes cantidades de texto en un número de categorías eficiente que tengan significados similares. Estas categorías pueden contener tanto comunicación explícita como implícita. El objetivo de este tipo de análisis es proveer mayor conocimiento y comprensión sobre el fenómeno de estudio” (Weber, 1990 y Downe-Wamboldt, 1992; en Hsieh y Shannon, 2005). Concretamente, se utilizará una combinación de dos subtipos del análisis de contenido. Por un lado, se recurrirá al análisis de contenido dirigido (*directed content analysis*), que parte de una o varias teorías seleccionadas por el investigador, quien define códigos o categorías para clasificar la información previo al análisis de la información - a partir de la teoría - o durante el análisis - a partir de los hallazgos. Por otro lado, se usará también el análisis de contenido sumativo (*summative content analysis*), que parte de ciertas palabras clave elegidas por el investigador previamente a comenzar la investigación, tanto por su interés en ellas como porque provienen de la revisión de literatura realizada anteriormente (Hsieh y Shannon, 2005).

En concreto, este estudio en primer lugar comienza siendo un análisis de contenido dirigido, ya que se parte de la teoría que arrojó la revisión de literatura inicial - la teoría de los Estados Desarrollistas - y a partir de esa teoría se generan códigos o categorías previamente a comenzar el análisis - en este caso, las categorías son el desarrollo, la organización burocrática, y las relaciones público-privadas. En segundo lugar - y de forma complementaria

- es un análisis de contenido sumativo, ya que se definen también previamente ciertas palabras clave a partir de la teoría que arroja la revisión de literatura, alrededor de las categorías ya mencionadas. Entre las palabras clave a utilizar, en cuanto al desarrollo, se buscarán menciones a temas de industria/industrialización, crecimiento, y desarrollo. En cuanto a la estructura del Estado, se buscarán menciones al Estado, empleo público, administración, organización estatal, burocracia, trabajadores estatales, carrera pública o estatal, y aparato burocrático/público/estatal; con el objetivo de entender cómo conciben estos Presidentes que la estructura burocrática del Estado pueda contribuir al desarrollo del país. Por último, para encontrar ideas relativas a las relaciones entre el sector público y el privado, se examinarán en los discursos menciones a temas relativos a articulación; diálogo; sector privado, empresas, pymes, y emprendedores. Como aclaración, la búsqueda de ideas a través de palabras clave no excluye información relativa a la temática que pudiera encontrarse en los discursos bajo palabras clave distintas - información que también se considerará en este trabajo.

Sin embargo, es importante aclarar que es posible que las palabras y/o conceptos que se buscarán en los discursos no aparezcan en forma literal, o tampoco se puedan derivar del contexto. En estas situaciones, ¿cómo interpretar las omisiones en el discurso? Para estos casos, tengo tres hipótesis. La primera hipótesis - y la que resulta más evidente en un principio - es considerar que si un Presidente no menciona un tema puede deberse a que ese tema no sea parte de su agenda ni de sus prioridades de gestión. Ahora bien, un Presidente puede no mencionar un tema por otros motivos. La segunda hipótesis de la investigación es que un Presidente puede no mencionar un tema porque no cree que sea necesario hacerlo. La tercera hipótesis postula que un Presidente puede omitir un tema en sus discursos de forma deliberada, pero a diferencia de la segunda hipótesis, lo hace porque considera que mencionándolo se perjudicaría en algún sentido. Con esta reflexión quiero aclarar que, cuando no encuentre información a un determinado tema en los discursos a analizar, me preguntaré en primer lugar si creo que esto se relaciona con estas dos últimas hipótesis. Si considero que no hay motivos para vincular esa omisión con esas hipótesis, estimaré que se debe a que no es una cuestión prioritaria en la agenda del Presidente estudiado.

Las ideas del desarrollo en los Presidentes argentinos

En la presente sección, se realizará el análisis de la información seleccionada - los discursos presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner entre 2012 y 2015; Mauricio Macri entre 2016 y 2019; y de Alberto Fernández entre 2020 y 2022 - para entender cuáles son sus ideas

en torno al desarrollo. Como se explicó en las notas metodológicas, se buscarán concretamente referencias a tres dimensiones: una dimensión más general, la del desarrollo, y dos dimensiones particulares, la organización burocrática y a las relaciones entre el Estado y el sector privado.

Cristina Fernández de Kirchner

En esta sección, se analizarán los cuatro discursos que Cristina Fernández de Kirchner dio en ocasión de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional en los años 2012, 2013, 2014, y 2015 - los correspondientes a su segundo mandato presidencial - con el objetivo de analizar si están presentes en su visión las dimensiones vinculadas al desarrollo que se identificaron anteriormente.

Desarrollo

En los discursos de Cristina Fernández de Kirchner, los temas del crecimiento y el desarrollo aparecen repetidas veces a lo largo de los cuatro años analizados. En particular, hay una asociación fuerte entre éstos y el sector de la industria. Hay sugerencias explícitas de que el crecimiento y el desarrollo del país se pueden lograr a partir del crecimiento y el fortalecimiento de la industria. Esta idea está justificada en dos nociones: por un lado, que la actividad industrial y la exportación de sus productos genera mayor valor agregado que la exportación de productos primarios; y por otro, que una economía que está basada en la actividad industrial puede sobrellevar mejor los momentos de crisis, comparado a una economía que se base únicamente en servicios. Es por ello que la ex Presidenta menciona repetidas veces que uno de los ejes fundamentales de su modelo de gobierno es reindustrializar al país, y menciona contadas veces indicadores de la industria para mostrar como hito de sus gestiones la participación del crecimiento industrial en el crecimiento total del país, o planes para contribuir a ese objetivo, como las becas para la formación de ingenieros (Fernández de Kirchner, 2012:5; 2014:11; 2015:12,23,33). En relación con esto, cuando la ex Presidenta habla de temas referidos a la investigación y a la generación de conocimiento, también se refiere al desarrollo de tipo industrial y a la generación de valor agregado (Fernández de Kirchner, 2013:22; 2014:17).

Esta primera idea indica una dimensión de crecimiento asociada a la exportación. Sin embargo, hay una segunda dimensión a la que Fernández de Kirchner hace referencia cuando habla de crecimiento - aunque en menor medida si se la compara con la anterior - que es la del

consumo interno como motor de este crecimiento (Fernández de Kirchner, 2014:13). Esto lo subraya, por ejemplo, cuando menciona que el consumo interno también puede ayudar a sostener al país en épocas de crisis (Fernández de Kirchner, 2014:14) y a la economía en general (Fernández de Kirchner, 2015,5).

En este sentido, las ideas de Fernández de Kirchner se inscriben en gran medida en el paradigma institucionalista en forma general, y de forma particular aborda los temas presentes en los autores clásicos del Estado Desarrollista, que habían tomado como inspiración para su concepto el crecimiento exponencial en materia industrial de los países del Este Asiático. A su vez, retoma varias de las ideas presentes en los trabajos de Evans, que también conceptualiza al Estado Desarrollista en cuanto a la fortaleza de su economía de tipo industrial.

A su vez, se posiciona por fuera del paradigma denominado neoclásico en varias oportunidades. Una de ellas se da cuando se refiere a las funciones que debe tener un Banco Central. Contrariamente a lo que pregonaron los exponentes de ese paradigma, Fernández de Kirchner argumenta que “todos los Bancos Centrales en general tienen una historia de fuerte intervención de la economía, dirección del crédito y no solamente cuidar la estabilidad de la moneda”, y que por lo tanto el Banco Central en Argentina “debe estar en función de la economía real (...) preservando la estabilidad fiscal, (...) preservando el valor de la producción” (Fernández de Kirchner, 2012:XX). En otra ocasión, cuando menciona al Consenso de Washington como un paradigma que determinaba el crecimiento sólo en relación al crecimiento de la producción, y no tenía en cuenta la inclusión social, como por ejemplo la cantidad de obreros que empleaba cada industria (Fernández de Kirchner, 2012:XX). En este ejemplo, la concepción de desarrollo de Fernández de Kirchner se asemeja a los autores que participan en los debates recientes sobre el desarrollo, que resaltan una dimensión más integral de bienestar por sobre el crecimiento neto de una economía. Esta dimensión del bienestar asociada al crecimiento está presente en repetidas ocasiones cuando la ex Presidenta menciona el tema del empleo (“hay que identificar claramente a los sectores que aumenten, por un lado, capacidad de oferta, pero que también, al mismo tiempo, puedan generar mayor cantidad de puestos de trabajo”, (Fernández de Kirchner, 2012:10) al que considera un eje fundamental para sostener la economía (Fernández de Kirchner, 2015:5,12).

Organización de la burocracia

En los discursos analizados de Fernández de Kirchner, las ideas sobre la organización de la burocracia y/o la estructura del Estado están totalmente ausentes. Al buscar referencias al

Estado en tanto maquinaria, aparato, o estructura burocrática, no se encuentra referencia alguna en los cuatro discursos. Tampoco se observan propuestas de políticas o planificación en torno al tema de la burocracia estatal y la administración pública. Esto es más saliente aún cuando se tiene en cuenta que los discursos de Fernández de Kirchner tienden a realizar un recorrido completo e integral del estado de situación de la Nación, y generalmente a enunciar proyectos de ley o de políticas que se quieren llevar a cabo durante ese período, lo cual sugiere que no es un tema relevante en su agenda de gobierno.

Por lo tanto, tampoco encontramos indicios de una concepción de la administración pública autónoma que pueda contribuir al desarrollo - como Evans y otros autores habían sugerido para el modelo del Estado Desarrollista -; y menos aún las características weberianas necesarias para ese fin, esto es, con un reclutamiento altamente selectivo o retribuciones en la carrera estatal a largo plazo que creen un sentido de compromiso y coherencia corporativa.

Relación Estado-sector privado

Por otra parte, en los discursos de Cristina Fernández de Kirchner se encuentran varias referencias a la vinculación entre el Estado y el sector privado. La ex Presidenta expresa que esta vinculación es fundamental para que todos los sectores - empresarios, trabajadores, el Estado - crezcan, y que hay una unión “indisoluble” entre ambas partes (Fernández de Kirchner, 2012:22; 2013:40). Hay menciones explícitas de la intención de su gobierno de fortalecer lazos con este sector. Se dirige especialmente a los empresarios, haciendo un llamamiento a “constituir un capitalismo nacional”; esto es, una relación virtuosa entre el capital y el Estado para beneficio de la nación (Fernández de Kirchner, 2014:53,54). Esta intención de hacer sinergia con el sector privado desde el Estado en pos de un proyecto de desarrollo industrial también se ve reforzada cuando la ex Presidenta responde a quienes sugieren que su gobierno quiere ir en contra de estos sectores. Por el contrario, ella da cuenta que entiende que para lograr mejores resultados es necesario e imprescindible que esa relación suceda: “Este gobierno no va a tomar una sola medida que atente contra la sustentabilidad de los empleos y de las empresas. Porque no somos idiotas, señores, si se caen las empresas se nos caen los trabajadores, no es que seamos buenos con los empresarios, sabemos que los necesitamos como parte indisoluble de un proyecto de trabajo industrial (...) queremos defender a nuestros empresarios y a nuestras industrias” (Fernández de Kirchner, 2015:26).

Ahora bien, si tomamos el lente que Evans y otros autores propusieron para analizar estas relaciones - la presencia de lazos concretos que proporcionan una forma institucionalizada en la que ambos actores negocian sus objetivos y las políticas necesarias para alcanzarlos según Evans (1995) y ratificado por Dutt (2019), una relación sinérgica o de interdependencia gobernada según Wade y Weiss, o una relación de socios y no del Estado como una entidad autoritaria mandando despóticamente sobre las empresas según Woo-Cummings (1999) - la relación sinérgica que muestra Fernández de Kirchner adquiere ciertos matices. Concretamente, no en todas las menciones que hace la ex Presidenta a las relaciones entre el Estado y el sector privado están completamente presentes entre ambas partes lazos concretos y canales institucionalizados que les permitan renegociar mutuamente políticas y objetivos.

Por ejemplo, en el caso mencionado en el párrafo anterior - el llamamiento de la entonces Presidenta a los empresarios a constituir un capitalismo nacional - no se adivina a partir del discurso qué forma institucional deberían tener estos lazos - por ejemplo, un Consejo que permita el diálogo y la articulación de ambos sectores, reuniones periódicas, etc. Se ve más bien una suerte de invitación para establecer la relación que una relación institucionalmente consolidada. Algo similar se observa cuando la entonces Presidenta se refiere a la relación de su gobierno con el sector agrícola-ganadero. Fernández de Kirchner habla de la existencia de diálogo de un ministro de su gobierno con los representantes sectoriales (Fernández de Kirchner, 2012:22); sin embargo, no aparecen como lazos sólidos que tengan durabilidad institucional, sino que se refiere a que existen conversaciones entre ellos. Más allá de que en muestra la idea de un trabajo conjunto entre sector público y privado en materia agrícola y ganadera, no están presentes ideas concretas de vinculación institucional entre ambos sectores, sino que más bien se entiende como un vínculo coyuntural.

Otro ejemplo interesante de baja institucionalidad en el vínculo es el otorgamiento de subsidios por parte del Estado Nacional a las empresas, mencionado repetidamente en los discursos (Fernández de Kirchner, 2012:14). La relación que se observa en esos pasajes no es tanto de “socios” - tampoco aparece el Estado como un déspota - pero sí demuestra una cierta verticalidad del poder del Estado para con las empresas. Eso se debe a que se adivina que hay discrecionalidad en la asignación de los mismos, ya que la ex Presidenta no menciona un criterio fijo, ni planes, programas o leyes que determinen a quién, cuándo y por qué deben dirigirse estos subsidios. Este sentido de discrecionalidad sugiere también la idea de una especie de “deuda” que los sectores receptores del subsidio tienen para con el Estado (“¿por qué no ponerle el hombro al país para continuar con este modelo de crecimiento...”; “Porque

se tienen que enterar de una buena vez por todas las grandes empresas que parte de sus utilidades se deben a los subsidios energéticos que reciben”, Fernández de Kirchner, 2012:54). Utilizo la palabra “deuda” en contraposición a “contraprestación”, lo cual indicaría una especie de devolución institucionalizada que ese sector tendría que hacer al sector público - que podría ser, por ejemplo, la existencia de indicadores de performance que cada sector tendría que alcanzar para recibir el subsidio.

En esa misma línea, hay otros ejemplos que también muestran una relación jerárquica y vertical, e incluso de absorción, del Estado por sobre el sector privado. Uno de estos casos es el de la compra del Estado argentino del 51% de las acciones de la empresa de energía YPF - o como lo llama Fernández de Kirchner en el discurso, la “recuperación” o “nacionalización”. En este caso, la ex Presidenta menciona que hay que exigir inversiones y obtener garantías de parte de las empresas de energía de que inversiones se dirijan al territorio nacional; pero como esto es difícil de garantizar, menciona que es necesario que el Estado participe y tenga peso determinante en la toma de decisiones de la empresa (Fernández de Kirchner, 2014:50). Este ejemplo es interesante porque se está refiriendo a una conexión directa entre el funcionamiento de la empresa y el logro de objetivos vinculados al desarrollo, que son objetivos de industrialización. Un caso similar se observa cuando Fernández de Kirchner se pregunta cómo controlar a las empresas extractivas en relación a su impacto ambiental y en cuanto a las ganancias que generan. La Presidenta da un ejemplo de una empresa pública encargada de realizar la explotación de recursos de la provincia de Santa Cruz, como ejemplo de buena práctica para lograr un impacto controlado a nivel ambiental y de impacto positivo en la comunidad (Fernández de Kirchner, 2012:27). En su concepción, entonces, los resultados positivos se logran cuando el control del Estado en la política pública es directo - teniendo injerencia directa sobre la empresa. Cuando se refiere a empresas de capitales privados, la ex Presidenta habla de exigirles ciertas condiciones, pero no menciona concretamente mecanismos institucionales de control que permitieran llevar a cabo la misma actividad logrando impactos positivos similares.

Sin embargo, sí se pueden encontrar en sus discursos algunas menciones a relaciones Estado-sector privado mediadas por canales con mayor institucionalidad, con cierto grado de sinergia y de asociación entre ambas partes. Un ejemplo de ello es su mención al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) como un modelo institucional mixto - gerenciado tanto por el Estado como por los productores agropecuarios - para el establecimiento de políticas en ese sector (Fernández de Kirchner, 2012:19). Otro ejemplo que

menciona en esa línea es la existencia del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil como canal de negociación entre el sector privado, los trabajadores y el Estado para establecer los parámetros mínimos del salario de los trabajadores formales - institucionalizado en la Constitución Nacional (Fernández de Kirchner, 2015:12). Otro ejemplo, no tanto de canal institucional, pero sí de políticas con las que el Estado contribuye a beneficiar al sector privado, es la mención a la aprobación de la Ley de Software - en la que interviene el Poder Legislativo - como un instrumento otorgado por el Estado para dar valor agregado a la industria a través del contenido tecnológico (Fernández de Kirchner, 2012:7).

Mauricio Macri

En esta sección - como en la anterior - se analizarán los discursos del mandatario que sucedió a Cristina Kirchner, Mauricio Macri, durante la apertura de sesiones del Congreso en los años 2016, 2017, 2018, y 2019. De la misma forma, se buscará entender qué ideas sobre el desarrollo están presentes en sus discursos, teniendo en cuenta las dimensiones del desarrollo, la organización burocrática, y las relaciones entre el Estado y el sector privado.

Desarrollo

En los cuatro discursos analizados, hay algunas menciones a los temas del crecimiento y el desarrollo - aunque en menor medida, si se los compara con los de su antecesora. Sin embargo, en su mayor parte, el ex Presidente no se refiere con esos conceptos a una dimensión concreta del desarrollo, como sí lo hacía Fernández de Kirchner al asociar mayormente el desarrollo con la actividad industrial. Por el contrario, varias de sus nociones se presentan con una forma abstracta y con cierta vaguedad (Macri, 2017:3; Macri, 2019:16). En este sentido, Macri se aleja no sólo de las ideas del desarrollo que plantea Fernández de Kirchner, sino también de la noción más clásica del desarrollo que se plantea dentro del paradigma institucionalista, por un lado, y más específicamente en la concepción del Estado Desarrollista que varios adherentes a ese paradigma elaboraron y nutrieron, que es la noción del desarrollo vinculado a la actividad de la industria y su participación en el crecimiento de la economía.

En menor medida, hay algunas referencias al desarrollo vinculadas no tanto a una dimensión meramente económica sino a una socio-económica, que es la de reducir la pobreza (Macri, 2016:9; 2017:6; 2018:2). Hay también en sus discursos referencias al desarrollo vinculado a la construcción de infraestructura, de forma federal a lo largo del país (Macri, 2017:13; 2019:9).

En mayor medida en el primer caso, pero también en esta segunda dimensión, las ideas de Macri sobre el desarrollo coinciden con lo que algunos autores señalaron como requisito para que el Estado Desarrollista pueda arraigarse en el siglo XXI, que es que expanda su definición asociada solamente al crecimiento económico, y que también contemple otras nociones relativas al bienestar, como la igualdad, la justicia social, y la reducción de la pobreza.

También hace referencia a una dimensión internacional, y no tanto nacional, del desarrollo. Esto sucede, por ejemplo, cuando menciona que la competitividad en el contexto de un mundo globalizado es fundamental para lograr desarrollo (Macri, 2016:9), o cuando manifiesta su intención de que “las empresas se inserten en las cadenas globales de valor y que la inversión extranjera genere empleo en la Argentina” (Macri, 2017:XX). En este sentido, las ideas de Macri sobre el desarrollo se asocian con aquello que ciertos críticos del concepto del Estado Desarrollista señalaban, que era el carácter estado-céntrico del concepto, que deja de lado cuestiones de índole global.

Organización de la burocracia

Sin embargo, en los discursos del entonces Presidente Macri sí se encuentran, a diferencia de los de su antecesora, varias nociones relativas al Estado y a la organización burocrática. En primer lugar, y especialmente durante el primer discurso de su administración, el entonces Presidente hace un diagnóstico en el que identifica los problemas que el Estado presenta. Habla del Estado como mal gestor, ya que es grande - con varios aumentos del empleo público-, gasta más de lo que tiene, y no es buen prestador de servicios ni de políticas (Macri, 2016:2,5,6). También se refiere a la falta de datos e información - o la manipulación de esta información - como impedimento para gestionar de forma eficiente (Macri, 2016:3; 2017:19). En otros momentos, menciona como problema del Estado la corrupción (Macri, 2016:5). Por último, también menciona que el Estado limita a las personas a raíz de la abundancia de trámites y la dificultad de realizarlos (Macri, 2019:12,13).

Como solución a esos problemas, una noción que atraviesa todos sus discursos es la de modernizar el Estado. En este sentido, se refiere principalmente a la introducción de tecnología en la gestión estatal; algo que realizó a partir de la creación de un Ministerio dedicado a ello - el Ministerio de Modernización (Macri, 2016:14). Cuando Macri menciona el objetivo de modernizar el Estado, lo hace refiriéndose principalmente a mejorar la relación cotidiana del Estado con el ciudadano - “Queremos un Estado al servicio de la gente. Un Estado moderno y facilitador (...)” (Macri, 2018:4; 2019:13). En menor medida alude a

mejorar la relación del servidor público con el Estado, en cuanto a hacer su trabajo diario más eficiente y con menos dificultades (Macri, 2017:19). En este sentido, también resalta el derecho que tienen los ciudadanos a conocer qué se hace dentro del Estado, cuando propone tratar una ley de acceso a la información pública, que finalmente se aprobó (Macri, 2016:19; 2017:18).

En segundo plano en sus discursos, aunque de forma más relevante para este análisis, Macri hace referencia a revalorizar la carrera pública como uno de los objetivos del recientemente creado Ministerio de Modernización. En concreto, el ex Presidente menciona la importancia de capacitar a los servidores públicos con el objetivo de resaltar la vocación pública en ellos (Macri, 2016:14; 2017:19). Esta propuesta tiene relación con uno de los requisitos necesarios para tener un Estado Desarrollista; que es la existencia de burocracias estatales profesionalizadas que plantean Centeno y Ferraro (2019) para tener una mayor estabilidad institucional.

Sin embargo, más allá del diagnóstico detallado que hace el entonces Presidente de las fallas y los problemas del Estado, y las soluciones propuestas - modernizar el Estado, en primer lugar, y revalorizar a la carrera pública mediante la capacitación a sus empleados, en segundo lugar - se observa que las ideas presentes en los discursos de Macri no están completamente alineadas con aquellos requisitos necesarios para tener una burocracia autónoma que pueda contribuir al proceso de desarrollo, de la forma en que los autores del Estado Desarrollista habían propuesto para lograr un tener un Estado de este tipo. A pesar de que sus ideas en un punto refieren a la profesionalización de la burocracia - en línea con lo que plantean Centeno y Ferraro (2019), Macri no menciona cuestiones referidas a reclutar meritocráticamente a los servidores públicos, ni de desarrollar una carrera pública a largo plazo que tenga incentivos y retribuciones similares a aquellos del sector privado, ambos requisitos que Evans y otros autores plantean para tener una burocracia weberiana que contribuya al desarrollo.

Relación Estado-sector privado

En los cuatro discursos analizados del ex Presidente Macri - al igual que en los de su antecesora - hay referencias a la relación entre el Estado y el sector privado. Sin embargo, a diferencia de los discursos de Fernández de Kirchner, el ex Presidente no sólo hace referencia al sector privado en tanto grandes empresas, sino que también incluye en sus menciones a los

emprendedores, y no refiere solamente al sector industrial, sino que también hace alusión al sector de los servicios (Macri, 2018:8; 2019:13).

Del mismo modo que abordé los discursos de su antecesora, si se analizan los discursos de Macri teniendo en cuenta los requisitos que Evans y otros autores mencionan para tener una relación entre el Estado y el sector privado que contribuya al desarrollo y por tanto, lograr un Estado Desarrollista - canales institucionalizados entre ambas partes o lazos concretos, relaciones sinérgicas o de interdependencia gobernada, o una relación de socios, y no de un déspota imponiendo medidas a su contraparte - las ideas de la relación con el sector privado también presentan ciertos matices.

En sus discursos hay algunas referencias a la existencia de canales entre el sector privado y el Estado que denotan una cierta institucionalización, uno de los aspectos que Evans (1995) propone para lograr tener un Estado Desarrollista. Un ejemplo de ello es cuando menciona la existencia de mesas sectoriales de diálogo, “con Vaca Muerta, con la lechería, con la carne, con la construcción, con el sector automotriz, con el sector forestal y con la biotecnología”, que tienen el objetivo de plantear inquietudes y propuestas, y analizar las trabas existentes (Macri, 2018:16; 2019:14). A pesar de que el concepto de diálogo podría sugerir que no es una vinculación completamente institucionalizada - sino que depende de la voluntad de dialogar de ambas partes - en palabras del ex Presidente, esas mesas de diálogo condujeron a resultados positivos, y demuestran la presencia de un intercambio entre ambas partes en torno a las políticas a llevar a cabo y a sus objetivos, como la elaboración de un Plan Nacional de Turismo, o una Ley Autopartista (Macri, 2017: 11), o los acuerdos en torno a Vaca Muerta entre el Estado, las provincias, los trabajadores, y las empresas (Macri, 2017:12).

Por otro lado, se observa que Macri hace referencia a varias políticas que se quieren aprobar o establecer para beneficiar al sector privado - en casos más puntuales - como el ejemplo del pedido del ex Presidente al Congreso para aprobar la Ley de Financiamiento Productivo, que permitiría “seguir teniendo crédito hipotecario por varias décadas y va a dar más opciones para canalizar el ahorro de los argentinos, en especial a las pymes que necesitan capital para crecer” (Macri, 2018:XX); o la eliminación de las retenciones a la exportación para los sectores primarios e industriales (Macri, 2016:XX). De la misma forma, menciona ejemplos de políticas públicas dirigidas al sector privado más duraderas, como la simplificación del trámite para constituir una empresa, o la creación de una plataforma que permita exportar a las pequeñas y medianas empresas de una forma simplificada, o - vinculado con la idea de

modernizar al Estado presentada en la sección anterior - mejorar la relación entre el Estado y el sector productivo, por ejemplo facilitando a los emprendedores la realización de trámites, para que puedan invertir ese tiempo en crear o mejorar su emprendimiento (Macri, 2019:14). En este sentido, a primera vista, pareciera que el Estado está en un nivel de igualdad con el sector privado, ya que no aparecen en los discursos indicios que muestren una verticalidad o jerarquía en la relación. Sin embargo, mirando más de cerca, tampoco se asemeja a una relación de “socios” según sugiere Woo-Cummings para los Estados Desarrollistas, o una relación sinérgica o de interdependencia gobernada, según Wade y Weiss. En estos ejemplos el Estado aparece continuamente más como un “facilitador” de la acción de los actores privados, que tiene como objetivo liberar de escollos el camino de éstos últimos; y no se observa que el Estado obtenga directamente beneficios como resultado de este intercambio.

Alberto Fernández

En la presente sección, se analizarán los tres discursos que el Presidente Alberto Fernández dio en ocasión de la apertura de sesiones ordinarias en el Congreso de la Nación entre los años 2020 y 2022, para entender sus concepciones acerca del desarrollo y el crecimiento, la estructura del Estado, y la relación entre éste y el sector privado.

Desarrollo

En los discursos de Alberto Fernández analizados, hay varias menciones a los temas del desarrollo y del crecimiento. A diferencia de sus antecesores, el Presidente no los usa como términos intercambiables, sino que hace referencias a cuestiones distintas cuando usa cada uno de esos conceptos.

Cuando hace referencia al desarrollo, en su mayoría lo hace mediante el concepto de “desarrollo integral” (Fernández, 2020:10; 2021:42; 2022:19); sin embargo, no especifica concretamente a qué se refiere con la palabra integral - si es un desarrollo que integra a la población, si se está refiriendo a integrar a distintas ramas productivas, etc. Podría entenderse, en este caso, que con “desarrollo integral” quiere referirse a lo que quienes escribieron sobre el Estado Desarrollista en el presente siglo mencionan como una dimensión más general del desarrollo, que abarque también a la cuestión del bienestar y no sólo a la dimensión del crecimiento netamente económico (Williams, 2014). Sin embargo, esto no se deriva directamente de cómo el Presidente menciona esta idea en sus discursos, por lo tanto, la interpretación al respecto queda abierta.

En segundo lugar, aunque no en menor medida, el Presidente hace repetidas veces alusión a una dimensión socio-económica del desarrollo, cuando asocia al desarrollo con la creación de empleo, mostrando al último como condición para que el primero suceda (Fernández, 2020:13; Fernández, 2021:21; Fernández, 2022:22). También en este caso podría considerarse que las ideas del Presidente contienen las propuestas de Williams (2014) de considerar al Estado Desarrollista en la actualidad como atendiendo a cuestiones no meramente económicas, sino también de justicia social, como es el caso de las menciones a crear empleo que hace el Presidente.

En menor medida, en una ocasión Fernández aborda el tema del desarrollo vinculado al cuidado del medio ambiente, con su mención a “desarrollar una industrialización verde para una transición ecológica justa” (Fernández, 2022:20). A pesar de ser una sola mención, es importante señalar que es el único de los tres Presidentes analizados que hace mención a esta dimensión del desarrollo. En este sentido, las ideas de Fernández vuelven a asociarse a las ideas del Estado Desarrollista adaptado al siglo XXI, el que - según Williams (2014:20) - debe tener límites en términos ecológicos, para lograr ser un modelo de desarrollo que considere al medioambiente más allá de ser un “reservorio de recursos naturales”, o un “recipiente de desechos industriales y de consumo”.

Quizás la mención estas múltiples dimensiones del desarrollo por parte de Fernández - desarrollo integral, de creación de empleo, y con conciencia ambiental - responde a que no piensa de la misma forma al desarrollo y al crecimiento. En cuanto a este último, mayormente en las menciones que el Presidente hace al respecto, hay una fuerte asociación del crecimiento con el impulso a las exportaciones, subrayando la importancia de incentivar las exportaciones de mayor valor agregado, y de aumentar la oferta exportable (Fernández, 2020:11; 2022:20). Se puede considerar que es en este sentido que con sus ideas Fernández adscribe al modelo clásico del Estado Desarrollista propuesto por Johnson (1982), y suscripto por Evans (1995) y otros, ya que hace alusión a potenciar particularmente las exportaciones de mayor valor agregado, mediante la reducción de los derechos de exportación a la producción industrial (Fernández, 2021:20). Sin embargo, no se refiere sólo a las exportaciones de origen industrial, sino también a las correspondientes a la economía del conocimiento, lo que denota también ideas sobre el crecimiento más aggiornadas - comparadas con el modelo del Estado Desarrollista del siglo pasado -, vinculadas a la noción de exportación de servicios, que actualmente componen una parte importante de las exportaciones en los países industrializados.

Organización de la burocracia

A diferencia de los discursos de Cristina Fernández de Kirchner, y en consonancia con los discursos de Mauricio Macri, Alberto Fernández hace varias referencias a la organización y estructura del Estado. Estas referencias están presentes en su gran mayoría en su discurso inicial del año 2020.

En ese discurso, el Presidente Fernández propone ciertas políticas para fortalecer las capacidades del aparato estatal. Por un lado, propone crear una Agencia de evaluación de impacto de políticas públicas, con el objetivo de que “cada peso que se gaste debe tener en el Estado un sentido de productividad social, atendiendo en primer lugar a los últimos, para llegar a todos” (Fernández, 2020:19). También propone ciertas políticas tendientes a modernizar el Estado en cuanto a su relación con el ciudadano, mediante la simplificación y digitalización de trámites administrativos (Fernández, 2022:30). Por último, también propone un plan de descentralización administrativa del Estado nacional, para que haya 24 capitales alternativas a la ciudad de Buenos Aires (Fernández, 2020:12).

En otro momento, también habla de capacitar a los servidores públicos - incluyéndose a sí mismo y a otros funcionarios con cargos de decisión - cuando refiere a la implementación de la Ley Micaela, que implica la realización de capacitaciones dentro del Estado Nacional en materia de género y violencias por razones de género (Fernández, 2020:25). En este sentido, las capacitaciones podrían contribuir a “profesionalizar la burocracia”, como plantean Centeno y Ferraro (2019) que es necesario en un Estado Desarrollista. Sin embargo, no se considera aquí que con la mención a estas capacitaciones se cumpla completamente con el requisito planteado por estos autores, quienes se referían a profesionalizar la burocracia de forma más general, en relación a cuestiones de administración y gestión pública.

El actual Presidente también hace referencia a la creación de un Programa de gobierno, con el objetivo de conformar un cuerpo de servidores públicos “*formados con excelencia académica, con arraigo a la carrera administrativa y con una mística de transformación del Estado para ponerlo al servicio de la sociedad*” (Fernández, 2020:19), a partir del llamado a un concurso nacional. En este sentido, por primera vez en los doce discursos analizados el Presidente Fernández hace referencia al componente weberiano del reclutamiento meritocrático que Evans (1995) menciona como necesario para tener un Estado Desarrollista. Sin embargo, esta propuesta no se alinea completamente con lo que plantea este autor, dado que el reclutamiento por razón de mérito que prevé este Programa contempla sólo a una

pequeño grupo dentro del cuerpo estatal, y no a su totalidad - como si lo preveía Evans cuando pensó esta dimensión del Estado Desarrollista.

En resumen, a pesar de que Fernández es quién - en comparación con sus antecesores - aborda en mayor medida nociones vinculadas al tipo de organización burocrática que se requiere para un Estado Desarrollista, sus ideas no reflejan fiel, completa y totalmente la concepción que tenían de la burocracia quienes concibieron esta dimensión del Estado Desarrollista. En cuanto al requisito Evansiano del reclutamiento meritocrático (1995), en las propuestas del Presidente sólo está previsto para un grupo selecto dentro de la administración pública; y no hace mención al otro componente de la burocracia de tipo weberiana que propone Evans, que es el de poseer una carrera a largo plazo que recompense a los empleados públicos de manera análoga al sector privado. En cuanto a profesionalizar la burocracia, como plantean Centeno y Ferraro (2019), a pesar de que Fernández si prevé hacerlo - con las capacitaciones en materia de género a los empleados públicos - no abarca una dimensión más integral de capacitaciones en temas de gestión y administración pública como plantean originalmente estos autores.

Relación Estado-sector privado

En los discursos de Alberto Fernández hay varias menciones a ejemplos concretos de relaciones entre el Estado y el sector privado. Sin embargo, a diferencia de sus antecesores, en la mayoría de los ejemplos encontrados el Presidente no hace referencia solamente al sector privado empresarial, sino que también contempla en la vinculación público-privada a sectores académicos, científicos y universitarios, sectores sindicales, y de la sociedad civil en general.

Del mismo modo que en los casos anteriores, al analizar estos esta dimensión con las herramientas conceptuales que propusieron quienes debatieron acerca del Estado Desarrollista - en particular, la presencia de lazos concretos o canales institucionalizados entre ambas partes que plantea Evans (1995), la relación sinérgica o de interdependencia gobernada que plantean Wade (1990) y Weiss (1995), o la relación de socios no despótica que propone Woo-Cummings (1999) - se observa que la relación entre el Estado y el sector privado en el ideario del Presidente Fernández adopta diversas formas.

En varios pasajes, el Presidente menciona una relación Estado-sector privado-sociedad signada por una mayor institucionalidad en el vínculo. Un ejemplo de ello es la propuesta de creación del Consejo Económico y Social, como organismo que reúna a actores de la sociedad tales como empresarios, trabajadores, científicos, sindicalistas, movimientos sociales, y

miembros de la sociedad civil, para que éstos puedan proponer políticas y una agenda de trabajo para desarrollar el país, abriendo “canales de participación en el sistema democrático”, y evitando “el microclima de intereses, de miradas tecnocráticas o de pujas estériles” (Fernández, 2020:14; Fernandez, 2022:26). Considero que este ejemplo es - de los once discursos analizados - el que más cabalmente refleja la idea de una relación de enraizamiento del Estado con el sector privado, de interdependencia gobernada, y de asociación en igualdad de condiciones entre ambas partes, tal como fue planteada por quienes concibieron la dimensión de las relaciones público-privadas como constitutiva del Estado Desarrollista. Esto se debe a que es una instancia formal, institucionalizada - la creación se aprueba en el Congreso -, que incorpora no sólo al sector privado sino a diversidad de sectores, y que apunta específicamente a pensar políticas relativas al desarrollo del país. Aún más, en esta idea de Fernández - “Sé muy bien qué implica estar dispuesto a abrir cauces de participación novedosos en nuestro sistema democrático. Quiero desplegar esos cauces, propiciar la llegada de un aire nuevo y renovador” (Fernández, 2020:14) - están presentes dos requisitos anteriormente planteados que ayudan al Estado Desarrollista a adaptarse a la coyuntura del siglo XXI. Por un lado, la expansión del enraizamiento del del Estado con las élites de negocios hacia la sociedad en su totalidad, mediante la participación democrática (Williams, 2014); y por otro, la reestructuración de sus instituciones para que sean innovadoras, flexibles, y democráticas (Evans, 2014).

Hay otros ejemplos que también muestran una relación institucionalizada entre el Estado y el sector privado. Uno de ellos es la creación de un Consejo Público Privado para la Promoción de Exportaciones en el ámbito de la Cancillería, que permita a los funcionarios y a las cámaras y los empresarios que buscan exportar articular para lograr mayores ventas e inversiones (Fernández, 2021:41). A pesar de implicar un vínculo institucionalizado, y con el objetivo de lograr mayor crecimiento económico, se considera que es menos representativo de la dimensión del Estado Desarrollista que el ejemplo anterior dado que plantea una relación estrictamente entre Estado y sector privado, y que no se contempla al sector privado en su totalidad sino sólo a aquel que exporta sus productos. Otro ejemplo en el que el Presidente menciona una relación institucionalizada entre el Estado y el sector privado, es en su intención de crear un Plan Argentino de Ciencia y Tecnología 2030 avalado por el trabajo conjunto entre funcionarios de gobierno y las comunidades académicas y universitarias, que se institucionalizaría mediante su aprobación en el Congreso (Fernández, 2022:23). En este sentido, más allá de estar institucionalizado, plantea solamente un vínculo entre Estado y las

comunidades científicas, sin contemplar al empresariado - tal como lo propone la definición original del Estado Desarrollista.

Hay también más menciones a vínculos entre Estado y el sector privado en los discursos de Alberto Fernández, que sin embargo no demuestran ser tan concretos o institucionalizados como los mencionados en los párrafos anteriores. Un ejemplo de ello es su mención a la creación de mesas de diálogo y trabajo entre los sectores empresario y sindical con el objetivo de coordinar esfuerzos para preservar el poder adquisitivo de los salarios frente a la inflación, que no parecen estar previstas en una Ley o algún otro mecanismo institucionalizado (Fernández, 2021:21). Otro ejemplo de un vínculo con un menor nivel de institucionalización es su mención a la intención de trabajar planes estratégicos en movilidad sustentable y fortalecimiento de los programas de Parques industriales junto a académicos, trabajadores y empresarios (Fernández, 2020:11); o su mención al trabajo colaborativo público-privado que se produjo entre medios privados y el Estado para reconvertir la publicidad oficial; ambos ejemplos en los cuales no se denota que esas mesas de trabajo estén previstas en algún tipo de norma con mayor institucionalidad (Fernández, 2020:26).

Por último, hay menciones que refieren a una relación del Estado con el sector privado no tanto signada por la presencia de canales institucionalizados entre ambos, sino más bien con la presencia de lazos sociales entre ambas partes. Un ejemplo de ello son las referencias al trabajo colaborativo entre el Estado y diversos sectores - no sólo con el sector privado, sino también con la comunidad científica y la universitaria, con los sectores sindicales, y los movimientos sociales - cuando hubo que renegociar la deuda externa (Fernández, 2021:12). Otro ejemplo de lazos sociales del Estado con la sociedad lo constituye su mención al aporte que hicieron los empresarios, las iglesias, los movimientos sociales y gremiales durante la pandemia, para brindar asistencia de alimentos y de respiradores en una situación de emergencia junto al Estado (Fernández, 2021:4); y su mención a la consecuente respuesta estatal de crear un programa de asistencia a los empleadores que preveía el pago de salarios complementarios a los trabajadores, subsidios a préstamos y reducción o postergación de cargas patronales por parte del Estado (Fernández, 2021:6).

¿Quieren los Presidentes ser desarrollistas?

Resultados del análisis

En los discursos de Fernández de Kirchner se observa que hay repetidas menciones a los temas del crecimiento y el desarrollo. Se los asocia en mayor medida al crecimiento de la industria y a la exportación de sus productos como clave para lograr mayor crecimiento; y en menor medida al consumo interno como motor de crecimiento. Estas concepciones denotan varias similitudes con el paradigma institucionalista en la cuestión del desarrollo, y más particularmente, con los autores que acuñaron y suscribieron al Estado Desarrollista como modelo. A su vez, la ex Presidenta se posiciona por fuera del paradigma neoclásico del desarrollo, mostrando una inclinación hacia la economía productiva o real por sobre una economía basada en lo financiero, y una idea de crecimiento más integral que la del crecimiento económico, y mayormente asociada al bienestar. Esta dimensión del desarrollo en tanto bienestar está presente también en sus referencias a la creación de empleo como impulsor del crecimiento económico.

Sin embargo, en sus ideas no se encuentra reflejado de forma completa el modelo conceptual del Estado Desarrollista y las variables que lo conforman, según propone Evans y al que adhieren varios otros autores. Por un lado, no hay mención alguna a temas relativos a la organización de la burocracia y a la estructura del sector público, por ende están ausentes los requisitos necesarios de una burocracia weberiana que Evans plantea para el Estado Desarrollista. Por otro lado, a pesar de que se encuentran varias referencias a la vinculación entre el Estado y el sector privado en sus discursos, y la intención de tener una unión indisoluble, fortalecer lazos, y tener una relación virtuosa; al analizar esta relación con el lente que Evans y otros autores proponen para un Estado Desarrollista se observa que no en todos los ejemplos de esta relación que la ex Presidente menciona están presentes lazos concretos y canales institucionalizados que les permitan renegociar mutuamente políticas y objetivos, relaciones sinérgicas o de interdependencia, o vínculos de socios en posición de igualdad y con una relación vertical. En algunos casos, estos vínculos son más débiles institucionalmente - no poseen canales concretos de vinculación. En otros ejemplos, se observa una cierta verticalidad en el poder del Estado para con las empresas, que puede ser menor - como en el caso de los subsidios - o de mayor nivel, llegando incluso a “absorber” al sector privado - como en el caso de la inserción estatal en las empresas extractivas. Sin embargo, sí se pueden encontrar en sus discursos algunas menciones a relaciones Estado-sector privado mediadas

por canales con mayor institucionalidad, o con cierto grado de sinergia y de asociación entre ambas partes - como el caso del modelo mixto del INTA, o el Consejo de Salario Mínimo.

En los discursos de Mauricio Macri se observa que los temas del desarrollo y del crecimiento presentes adquieren distintas connotaciones. Mayormente, el desarrollo se presenta como una noción abstracta y vaga, alejada del postulado original del Estado Desarrollista que prevé un desarrollo asociado a la actividad industrial. Hay algunas referencias al desarrollo vinculadas no tanto a una dimensión meramente económica sino a una socio-económica, que es la de reducir la pobreza; en este sentido, las ideas sobre el tema de Macri coinciden con lo que algunos observadores del Estado Desarrollista señalan como necesario para que este tipo de Estado pueda seguir vigente en un contexto distinto: que expanda su definición asociada solamente al crecimiento económico, y que también contemple otras nociones relativas al bienestar. Por último, hay en las ideas del ex Presidente una dimensión mayormente internacional y no tanto nacional, sobre el desarrollo. En este sentido, se asocia con aquello que ciertos críticos del concepto del Estado Desarrollista señalaban, que era el carácter estado-céntrico del concepto, que desatendía cuestiones de índole global.

Asimismo, en este caso tampoco las ideas del ex Presidente Macri reflejan las dimensiones que conforman al concepto del Estado Desarrollista. En cuanto a la organización burocrática - el primer requisito para tener un Estado de este tipo - a pesar de hacer un diagnóstico completo del estado del Estado y de proponer soluciones integrales para ello - como modernizar el Estado y revalorizar la carrera pública mediante capacitaciones a los servidores públicos - las ideas presentes en los discursos de Macri no están completamente alineadas con aquellos requisitos necesarios para tener una burocracia autónoma que pueda contribuir al proceso de desarrollo, de la forma en que los autores del Estado Desarrollista habían propuesto para lograr un tener un Estado de este tipo. Esto se observa, por ejemplo, en la ausencia de menciones a políticas o propuestas que hagan más weberiana a la burocracia - reclutar meritocráticamente a los servidores públicos, o desarrollar una carrera pública a largo plazo que tenga incentivos y retribuciones similares a aquellos del sector privado. Solamente su mención a las capacitaciones se puede asociar con el concepto de profesionalización de la burocracia que Centeno y Ferraro (2019) proponen como requisito para lograr mayor desarrollo.

En cuanto a las relaciones entre el Estado y el sector privado, se observa que Macri refiere en varias ocasiones al sector privado - incluso ampliando el espectro al referirse a los

emprendedores y no sólo a las grandes empresas, y al sector de servicios y no principalmente al sector industrial - como lo hacía Fernández de Kirchner en sus alusiones al Congreso. Hay presentes en sus discursos menciones a ciertos canales institucionales que median la relación entre el sector privado y el Estado, tal como plantea Evans (1995) para lograr tener un Estado Desarrollista. Un ejemplo de ello, es su mención de la existencia de diálogos con diferentes sectores, que a pesar de parecer a primera vista una relación con vínculos no tan institucionalizados, los resultados positivos que se obtienen a partir de ésta demuestran un intercambio entre ambas partes en torno a las políticas a llevar a cabo y a sus objetivos. Por otra parte, a pesar de que Macri hace referencia a varias políticas que se quieren aprobar o establecer para beneficiar al sector privado, no se observa tanto una relación sinérgica o de socios entre ambas partes, sino que el Estado aparece más como un facilitador de la acción privada y un liberador de impedimentos, sin que el Estado tenga beneficios claros como resultado de esta relación. Por lo tanto, en el caso de Macri tampoco se encuentra que en sus ideas esté presente el modelo de Estado que se está analizando en este trabajo - el Estado Desarrollista - ni tampoco están presentes de forma completa las dimensiones que lo conforman.

En los discursos de Alberto Fernández, los temas de desarrollo y del crecimiento también se refieren a dos dimensiones distintas. En cuanto al primero, en su mayor parte aparece bajo el concepto de “desarrollo integral”, y en menor medida asociado a una dimensión socio-económica - el desarrollo en tanto creación de empleo - y a una dimensión ambiental - el desarrollo vinculado al cuidado del medio ambiente. Al referirse al crecimiento, el Presidente lo hace mayormente refiriéndose a impulsar las exportaciones, tanto de tipo industrial como de servicios. En este sentido, se puede encontrar en las ideas de Fernández una concepción más clásica del Estado Desarrollista. Sin embargo, también se puede encontrar en sus ideas una dimensión del Estado Desarrollista más *aggiornada* al siglo XXI, ya que contempla al desarrollo de forma integral, atendiendo a cuestiones no meramente económicas sino también de justicia social -como es el caso de las menciones a crear empleo-, y también considerando la dimensión medioambiental del desarrollo. En este sentido, las ideas del Presidente Fernández reproducen en mayor medida que sus antecesores al modelo del Estado Desarrollista, tanto en su versión clásica como en su versión más contemporánea.

Al considerar las dos dimensiones constitutivas del Estado Desarrollista también se observa en las ideas del Presidente nociones más cercanas - aunque no del todo idénticas - al modelo original del Estado Desarrollista. En sus ideas sobre la organización burocrática esto sucede

en menor medida. Por un lado contempla - por primera vez en todos los discursos presidenciales analizados hasta ahora - el reclutamiento meritocrático de los servidores públicos propuesto por Evans (1995) para este tipo de Estado - aunque no está dirigido a la totalidad del aparato estatal sino a un reducido grupo dentro del Estado; pero por otro, no incluye referencias sustanciales a la presencia de una carrera pública a largo plazo que recompense a los empleados públicos de manera análoga al sector privado, otro de los requisitos propuestos por Evans. En cuanto a profesionalizar la burocracia, como plantean Centeno y Ferraro (2019), a pesar de que Fernández sí prevé hacerlo - con las capacitaciones en materia de género a los empleados públicos - no contempla capacitaciones en temas de gestión y administración pública como plantean originalmente quienes acuñaron esta dimensión del Estado Desarrollista.

En cambio, en la dimensión de las relaciones entre el Estado y el sector privado - en donde el Presidente también incorpora a otros sectores, como los académicos, sindicales, y de la sociedad civil - se observa que está en mayor medida en sintonía con la dimensión original propuesta para el Estado Desarrollista. Esto se da en particular con la propuesta de creación del Consejo Económico y Social, ejemplo que en mi opinión refleja más cabalmente la idea de una relación de enraizamiento del Estado con el sector privado, de interdependencia gobernada, y de asociación en igualdad de condiciones entre ambas partes, tal como fue planteada por quienes concibieron la dimensión de las relaciones público-privadas como constitutiva del Estado Desarrollista. Además, en ese mismo ejemplo están presentes dos requisitos necesarios para que el Estado Desarrollista pueda adaptarse a la coyuntura del siglo XXI: el enraizamiento del Estado hacia la sociedad en su totalidad mediante la participación democrática, y la reestructuración de las instituciones del Estado para que sean innovadoras, flexibles, y democráticas. Además de ese, hay otros ejemplos que muestran la presencia de canales institucionalizados en la relación, otros que muestran una menor institucionalidad en el vínculo, y finalmente otros ejemplos que denotan la presencia de lazos sociales no institucionalizados entre las partes.

Hallazgos sobre el desarrollo y el Estado

Los resultados del análisis realizado en la sección anterior sobre los discursos de los Presidentes recientes a la luz de la teoría del Estado Desarrollista han arrojado hallazgos ciertamente interesantes. En esta sección, voy a exponer mi punto de vista acerca de estos hallazgos, y a mostrar qué sugieren en relación a la pregunta central de este estudio - ¿cuáles son las ideas de los Presidentes argentinos en torno al desarrollo? - y a la pregunta puntual de

si estos Presidentes han recibido las ideas del modelo del Estado Desarrollista y las han incorporado a su ideario.

En primer lugar, voy a analizar el grado en que estos Presidentes han incorporado las nociones contenidas en el modelo de Estado Desarrollista. Los resultados del análisis de los discursos de Cristina Fernández de Kirchner sugieren por un lado que sus ideas sobre el desarrollo están más vinculadas al modelo clásico del Estado Desarrollista ilustrado por los países del Este Asiático, ya que las prioridades de la ex Presidenta en cuanto al desarrollo son claras: lograr un desarrollo de tipo industrial, vinculado a la producción - esto es, a la economía real - y no a lo financiero. Aunque en menor medida, por otro lado, su idea del desarrollo apunta a consolidar el consumo interno, lo cual asemeja su concepción del desarrollo con las ideas prevalecientes en América Latina durante la vigencia de las ideas del paradigma estructuralista, que más allá de privilegiar la sustitución de importaciones, daba un rol muy importante al consumo como motor del crecimiento. A su vez, la ex Presidenta resalta la dimensión del bienestar del desarrollo, cuando se muestra contraria a las políticas neoclásicas que sólo buscaban generar valor, y cuando menciona a la cuestión del empleo como uno de los ejes y sostenes de la economía.

Sin embargo, al analizar la dimensión institucional del Estado Desarrollista se observa que la ex Presidenta no ha incorporado de forma total ideas relativas a las dos instituciones necesarias para tener un Estado de este tipo - una burocracia profesionalizada y una relación de enraizamiento del sector público con el sector privado - sino que las aborda marginalmente. La omisión al rol de la burocracia en esta empresa no es menor. Con un sector público que no es autónomo - al decir de Evans - pero con prioridades desarrollistas claras, se adivina que la ex Presidenta considera que el actor que toma relevancia en dirigir el rumbo del crecimiento es nada más y nada menos que el mismo Poder Ejecutivo. De éste proviene la autonomía en la toma de decisiones, y no del aparato burocrático, como plantea el modelo del Estado Desarrollista. Esto se relaciona con la segunda institución de este tipo de Estado - la relación con el sector privado. Al no haber autonomía burocrática, quien aparece del otro lado del vínculo es el Poder Ejecutivo, donde las decisiones están más concentradas. Esto también explica la concepción que tiene Fernández de Kirchner de esta relación: no hay enraizamiento, sino que por el contrario el Estado disciplina al sector privado - aunque no de forma total- ; puede hacerlo en menor medida, a través del otorgamiento o de la quita de subsidios, o en mayor medida, a través de la estatización - como en el caso de las empresas extractivas.

En el caso de Mauricio Macri como Presidente, se observa en sus ideas que el desarrollo no es solamente económico, sino que tiene una dimensión de bienestar - con reducción de la pobreza, o construcción de infraestructura; y tampoco tiene una única dirección u objetivo sino varios. Sin embargo, cuando es crecimiento, no es sólo interno, sino que es un crecimiento de cara al mundo. En este sentido, las ideas de Macri están vinculadas al modelo del Estado Desarrollista, incluida su versión más actualizada a las realidades del siglo XXI. Sin embargo, del mismo modo que en caso de su antecesora, no se observa que haya incorporado en forma plena en sus ideas nociones vinculadas a las instituciones que conforman al Estado Desarrollista. Podría decirse que, a diferencia de la ex Presidenta, las incorpora de forma parcial y no marginal: en su ideario, es necesario que la burocracia se forme y profesionalice; sin embargo, no para contribuir al proceso de desarrollo sino para facilitarlos - por ejemplo, digitalizando sus trámites, o agilizando los tiempos de sus procesos. Del mismo modo, menciona vínculos entre el sector público y el privado - institucionalizados en cierta forma en algunos casos y no tanto en otros- pero estos sirven no tanto para articular políticas y negociar objetivos conjuntos, sino para facilitarle al sector privado ciertas cuestiones, como mejorar procesos o liberar los escollos propios del Estado.

Finalmente, el Presidente Alberto Fernández en sus ideas en torno al desarrollo contempla en el mismo nivel al crecimiento meramente económico - especialmente, a través de las exportaciones - y al desarrollo entendido más integralmente como bienestar - englobando la creación de empleo, y el cuidado del medio ambiente. En este sentido, las ideas de Alberto Fernández sobre el desarrollo se alinean con ambas versiones del Estado Desarrollista: el clásico del siglo XX, y el contemporáneo-*aggiornato* del siglo XXI. Al analizar las dimensiones institucionales que conforman a este tipo de Estado en las ideas del actual Presidente, se observa que hay una incorporación mayor que en el caso de su antecesor, aunque no podría definirse como incorporación plena de estos conceptos. Más allá de las políticas puntuales dirigidas a profesionalizar la burocracia, no es claro el rol que ésta tiene en el desarrollo. Quien tiene mayor participación en el proceso es la sociedad - no sólo el sector privado, sino también la sociedad civil, los científicos y académicos, y los sectores sindicales. Sí hay en las ideas del Presidente enraizamiento y asociación en esta relación - lo cual refleja la recepción de una versión clásica del Estado Desarrollista - pero también hay democracia y flexibilidad institucional - lo que indica que también hay recepción en su ideario de las funciones del Estado Desarrollista más actualizado al presente siglo. Sin embargo, no hay tanta autonomía. Quizás una dosis de dirigismo podría darle a esta idea de Estado

Desarrollista mayor autonomía al sector público para conducir - aún articuladamente - de este proceso de desarrollo.

En resumen, si tuviera que ensayar un ‘tipo ideal’ weberiano con el que definir el tipo de desarrollo que cada uno de estos Presidentes concibió, podría decirse que la ex Presidenta Cristina Fernández de Kirchner concebía al desarrollo como un proceso con objetivos bi-dimensionales - ya que considera la dimensión del desarrollo como crecimiento, de tipo industrial, y como bienestar - y plurales - aunque mayormente se refiere al desarrollo industrial; y con relaciones levemente unidireccionales y verticales - desde el Poder Ejecutivo y no desde el Estado. El Estado involucrado en el desarrollo presente en las ideas de la ex Presidenta puede caracterizarse como uno de tipo dirigista, que provee las directrices, e impone premios y castigos al sector privado, quien tiene que ejecutar las acciones que el proceso de desarrollo requiere - sean estas exportar, producir, diversificar, o agregar valor.

En el caso del ex Presidente Macri, sus ideas en torno al desarrollo sugieren un tipo de desarrollo con pluralidad de objetivos y bi-dimensional - contempla al desarrollo como crecimiento y también como bienestar-; con relaciones de unidireccionalidad - pero desde el sector privado hacia el Estado - y leve verticalidad; y al tipo de Estado involucrado en el desarrollo como un Estado facilitador, en donde el sector público es fuerte pero no participa, sino que facilita y soluciona lo que el sector privado requiera para lograr desarrollo.

El tipo ideal de desarrollo que surge de las ideas de Alberto Fernández, es un desarrollo con objetivos plurales y bi-dimensional - ya que considera al crecimiento económico y al bienestar socio-ambiental -, y relacionalmente multidireccional - ya que tiene varios interlocutores - y en posición de igualdad con sus contrapartes - aunque podría aventurarse que hay una leve verticalidad de la sociedad hacia el Estado, en tanto ésta tiene cierto poder de participar en las decisiones que se toman sobre el desarrollo. El tipo de Estado involucrado en el desarrollo en las ideas del Presidente Fernández es un Estado articulador.

Tabla A. Tipos de desarrollo y tipos de Estado Desarrollista en las ideas de los Presidentes argentinos (2012-2022).

		Cristina Fernández de Kirchner	Mauricio Macri	Alberto Fernández
Tipo de desarrollo	Por objetivo	Plural (aunque predomina el desarrollo industrial) Bi-dimensional (Crecimiento + Bienestar)	Plural Bi-Dimensional (Crecimiento + Bienestar)	Plural Bi-Dimensional (Crecimiento + Bienestar)
	Por las relaciones que establece	Unidireccional Vertical (del Poder Ejecutivo hacia el sector privado)	Unidireccional (desde el sector privado hacia el sector público Leve verticalidad)	Multidireccional (desde el Estado hacia diferentes sectores, no sólo sector privado) Igualitario
Tipo de Estado Desarrollista		Dirigista	Facilitador	Articulador

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Desde hace tres siglos, el tema del desarrollo comenzó a formar parte de las preocupaciones centrales de las naciones, en primer lugar de las ya industrializadas, y más recientemente, de las nuevas naciones que surgieron en la postguerra con el fin de muchos sistemas coloniales. En primer lugar, el tema del desarrollo importaba en tanto crecimiento económico - cómo y qué herramientas necesita un país para crecer. Más recientemente, durante las últimas décadas y luego de varias experiencias de crecimiento económico en un punto incompletas, quienes se dedican a pensar el tema del desarrollo introdujeron una dimensión más amplia: la del desarrollo entendido como bienestar - esto es, reducción de pobreza, mayor igualdad, justicia social, y también, justicia ambiental.

En este trabajo, me interesó analizar qué piensan sobre este tema los mayores tomadores de decisiones de política de un país, es decir, sus Presidentes. Analizar sus ideas, antes que sus políticas, me pareció un punto de partida interesante y no convencional en el estudio de la economía política del desarrollo y de la dimensión institucional del desarrollo. Pero a su vez, me pareció útil: las ideas que estos decisores tienen con respecto a un tema, conforman luego - intereses y pujas de poder mediante - el mapa mental que guía la toma de decisiones, y en última instancia, la implementación de políticas. Elegir una muestra de sus ideas resultó desafiante, en cuanto es imposible meterse en la cabeza de estos dirigentes, y es muy difícil acceder a ellos para conocer estas cuestiones de primera mano. Es por ello que recurrí a la manifestación de sus ideas más próximas: sus discursos. En particular, elegí considerar los

discursos que estos actores dieran en ocasión de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, ya que representan instancias institucionalizadas en las que los Presidentes “deben dar cuenta del estado de la Nación, de las reformas prometidas (...), y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes” (Constitución Nacional, 1994). Es decir, son instancias anuales en las que cada Presidente tiene la oportunidad de dar su visión general de las cuestiones que atañen al país y los proyectos que quieren llevar adelante, y también escenas en las que los Presidentes usualmente se ubican como estadistas, y por ende, es apta para observar su despliegue de ideas.

Para navegar en la cantidad de información que contenían estos once discursos, fue necesario utilizar herramientas conceptuales que me permitieran identificar más puntualmente aquello que estaba buscando. Aquí es que llegué a una primera reducción de mi campo de estudio: al buscar ideas sobre el desarrollo, decidí utilizar la teoría del Estado Desarrollista, propuesta durante los ‘80 para explicar el crecimiento económico exitoso de los países del Este Asiático en esas décadas. La decisión no fue fácil, dado que, a pesar de tener varios adherentes, esta teoría también tenía y tiene varios críticos. Es por ello que decidí incluir en mi conceptualización de este tipo de Estado a las críticas y a las modificaciones que se han propuesto para este modelo teórico, modificaciones que se dirigen a actualizar el uso del concepto a la realidad del siglo XXI.

Sin embargo, el concepto de Estado Desarrollista sigue siendo amplio, es por ello que recurrí a una operacionalización propuesta por Peter Evans: este es un Estado que posee un tipo particular de organización burocrática - una burocracia de tipo weberiana, con reclutamiento meritocrático y una carrera con recompensas similares a las del sector privado, lo cual le da autonomía para tomar decisiones - y un tipo particular de relación entre el Estado y el sector privado - en el que la autonomía del Estado se encuentra limitada en tanto este está enraizado en el sector privado, esto es, unido por vínculos institucionalizados que les permiten renegociar políticas y prioridades. No sólo la operacionalización de Evans en sí misma resulta útil y a su vez representativa del concepto, sino que también varios estudiosos del desarrollo han ratificado en estudios posteriores que esos componentes institucionales son fundamentales para lograr mayor desarrollo. En resumidas cuentas, esta operacionalización me llevó a tener tres variables a aplicar en el análisis; esto es, tres temas que observar en los discursos: el desarrollo *per se*, la estructura de la burocracia, y las relaciones público-privadas. La metodología que elegí utilizar es una de tipo cualitativa, específicamente el análisis de contenido dirigido y sumativo. Comencé el análisis ya habiendo elegido una

teoría, y luego de ella derivé palabras clave que me permitieran encontrar en los documentos la información que buscaba.

Considero que este esfuerzo teórico de delimitar el marco teórico de estudio vale la pena, en tanto el modelo del Estado Desarrollista presenta varias ventajas. No sólo refleja una experiencia exitosa de desarrollo, sino que la aborda desde la ciencia política y la economía política, y no meramente desde la economía como se estila en los estudios más convencionales sobre el desarrollo de estos países - lo cual muestra dimensiones institucionales de este desarrollo, y no tanto las políticas económicas que contribuyeron a generarlo. A su vez, es un modelo que, de la forma en que está planteado, propone ser replicable por otros países que quieran continuar la misma senda.

Los resultados que este estudio arrojó, muestran que - a pesar de que los tres Presidentes en forma general adhieren a las ideas del desarrollo contenidas dentro del modelo del Estado Desarrollista - no sucede lo mismo cuando se analiza la presencia de las instituciones de este modelo en sus discursos. Esto indica que no todos han 'absorbido' las ideas planteadas por los autores de este modelo teórico de la misma manera. En las ideas de Cristina Fernández de Kirchner, estas instituciones están incorporadas de forma marginal, ya que la burocracia no pareciera tener un rol en la tarea del desarrollo, y debido a que la relación con el sector privado es más de dirigismo - vertical - que de enraizamiento - horizontal. En las ideas de Mauricio Macri sobre estas instituciones desarrollistas se observa que están presentes de forma parcial, ya que menciona su intención de profesionalizar la burocracia, y de establecer relaciones institucionalizadas con el sector privado - por ejemplo, del diálogo con diferentes sectores - pero el objetivo en este caso es facilitar la labor del sector privado, y no tanto asociarse con él para negociar objetivos y políticas tendientes al desarrollo. En cambio, en las ideas de Alberto Fernández, ambas instituciones desarrollistas están presentes, casi de forma plena - si se considera que la autonomía que se muestra de la burocracia no es tan elevada, pero que las relaciones público-privadas-sectoriales-sociales muestran la idea del enraizamiento planteado por Evans.

Estos resultados, a su vez, arrojaron hallazgos sumamente interesantes en cuanto al modelo de desarrollo y de Estado Desarrollista que surge del análisis del discurso de cada uno de estos Presidentes. Si ensayara una especie de designación de tipos ideales al estilo weberiano para cada uno de estos, podría decir que para la ex Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, el desarrollo tiene objetivos en dos dimensiones - de crecimiento y de bienestar-; las relaciones

que el desarrollo establece son unidireccionales y verticales - desde el Poder Ejecutivo y no desde la burocracia, hacia el sector privado -; y el tipo de Estado Desarrollista que concibe es de tipo dirigista. Mientras que, a partir de los discursos analizados, podemos argumentar que la concepción del ex Presidente Macri del desarrollo tiene objetivos bi-dimensionales, de crecimiento y de bienestar, y también plurales - reducción de pobreza, construcción de infraestructura, crecimiento económico externo-; las relaciones necesarias para el desarrollo son unidireccionales y levemente verticales, pero desde el sector privado hacia el sector público; y el Estado Desarrollista que concibe es un Estado facilitador. Por último, en el caso de Alberto Fernández, sus ideas sobre el desarrollo muestran que este tiene objetivos también bi-dimensionales de crecimiento económico y bienestar, y plurales - de creación de empleo, justicia social, y justicia ambiental; las relaciones que el desarrollo requieren para él deben ser multidireccionales - esto es, desde el Estado hacia diferentes sectores, y no sólo el sector privado - e igualitarias; y en su imaginario el Estado que el desarrollo requiere es un Estado articulador.

En conclusión, estos resultados ofrecen una visión general y panorámica sobre el tema del desarrollo y el Estado en la política argentina contemporánea. En particular, este análisis no sólo permitió encontrar conceptos relativos a este tema en el ideario de los Presidentes argentinos, sino que también permitió redefinir el concepto del desarrollo, y de esa manera entender más claramente cómo se concibe el desarrollo entre los máximos decisores de política en Argentina.

Estudios que quisieran complementar y sumar a esta perspectiva que propongo podrían explorar también las ideas del desarrollo y el Estado enfocándose en profundidad en analizar las ideas de un solo Presidente o algún funcionario de alto rango que haya trabajado temas relativos al desarrollo; o también focalizarse en estudiar puntualmente una política pública tendiente al desarrollo, y observar cómo está planteado el tema en ese caso - y ver si los supuestos que planteo de la no causalidad entre ideas y políticas en el contexto argentino se cumplen o no en ese caso. En línea con lo que Evans sugiere en la cita que introduce al principio, estudiar la eficacia relativa de diferentes estructuras y roles en un contexto de intervención estatal y los procesos en los que los Estados y las sociedades se condicionan el uno a otro, son campos de estudio amplios, que por lo tanto pueden admitir trabajos con diversos enfoques y/o métodos de abordaje. Este trabajo busca humildemente ser uno de ellos.

Referencias

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In Aghion, P. and Durlauf, S. N. (2005) *Handbook of economic growth, 1*, 385-472.
- Aghion, P., Boulanger, J., & Cohen, E. (2011). Rethinking industrial policy. Bruegel Policy Brief 2011/04, June 2011.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York, NY: Oxford University Press.
- Andreoni, A., & Chang, H. J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural change and economic dynamics*, 48, 136-150.
- Balassa, B. (1982). Structural adjustment policies in developing economies. *World Development*, 10(1), 23-38.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Bates, R. (2018) Political Development. In Lancaster, C., & Van de Walle, N. (Eds.). (2018). *The Oxford handbook of the politics of development*. Oxford University Press.
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (Eds.). (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Centeno, M. A., Ferraro, A. E., & Nemana, V. (2019). Those Were the Days: The Latin American Economic and Cultural Boom vs. the Spanish Miracle. *State and Nation Making in Latin America and Spain: The Rise and Fall of the Developmental State*
- Chang, H. J. (1993). The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 17(2), 131-157.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press.
- Chang, H. J. (2003) The East Asian Development Experience. In Chang, H. J. (Ed.). *Rethinking development economics*. Anthem Press.
- Chang, H. J. (2010). How to 'do' a developmental state: political, organizational and human resource requirements for the developmental state. In O. Edigheji (ed.), *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*, 82-96.
- Chang, H. J., & Andreoni, A. (2019). Institutions and the process of industrialisation: towards a theory of social capability development. *The Palgrave Handbook of Development Economics*, 409-439.

Chhibber, A.; Commander, S. J.; Evans, A. M.; Fuhr, H. L.; Kane, C. T.; Leechor, C.; Levy, B. D.; Pradhan, S.; Weder, B. S. (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. World Development Report Washington, D.C. : World Bank Group.

Cimoli, M., Dosi, G., & Stiglitz, J. E. (2008). *The political economy of capabilities accumulation: The past and future of policies for industrial development. Preface* (No. 2008/15). LEM Working Paper Series.

Constitución Nacional Argentina (1994) *Artículo 19 [Parte primera]*. 2da Ed. Elegis, Buenos Aires, Argentina.

Corbo, V., Fischer, S., & Webb, S. B. (1992). *Adjustment lending revisited: policies to restore growth*. The World Bank.

Deyo, F. C. (Ed.). (1987). *The political economy of the new Asian industrialism*. Cornell University Press.

Dutt, A. K. (2019). Structuralists, Structures, and Economic Development. In M. Nissanke & J. A. Ocampo (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Economics* (pp. 109–141). Springer International Publishing.

Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, P. B. (1998) Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. *Journal of Development Studies*, 34(6), 66–86.

Evans, P. B. (2014). The developmental state: Divergent responses to modern economic theory and the twenty-first-century economy. In *The end of the developmental state?* (pp. 246-266). Routledge.

Evans, P. B.. and Rauch, J. E. (1999) Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth, *American Sociological Review*, 64, 748–765

Evans, P. B., & Stallings, B. (2016). Development studies: enduring debates and possible trajectories. *Studies in Comparative International Development*, 51(1), 1-31.

Fernández, A. (2020) *Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.

Fernández, A. (2021) *Palabras del Presidente Alberto Fernández en la Apertura del 139 período de sesiones ordinarias, del Honorable Congreso de la Nación Argentina*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.

Fernández, A. (2022) *Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 140 período de sesiones ordinarias, en el Congreso de la Nación Argentina*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.

- Fernández de Kirchner, C. (2012) *Apertura del 130° periodo de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: Discurso de la Presidenta de la Nación*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.
- Fernández de Kirchner, C. (2013) *Inauguración del 131° período de sesiones ordinarias del Congreso: Discurso de la Presidenta de la Nación*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.
- Fernández de Kirchner, C. (2014) *Apertura el 132° período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: palabras de la Presidenta de la Nación*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.
- Fernández de Kirchner, C. (2015) *Discurso de la presidenta Cristina Fernández en la inauguración del 133° período de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.
- Fine, B. (2013). Beyond the Developmental State: An Introduction. In: Fine, Ben, Saraswati, Jyoti and Tavasci, Daniela, (eds.), *Beyond the Developmental State: Industrial Policy into the 21st Century*. London: Pluto, pp. 1-32.
- Gualerzi, D. (2012). Development economics: a theoretical and historical perspective. *International Journal of Political Economy*, 41(3), 3-23.
- Hecló, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of economic development* (No. HD82 H49).
- Hsieh, H. F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative health research*, 15(9), 1277-1288.
- Hundt, D., & Uttam, J. (2017). *Varieties of capitalism in Asia: Beyond the developmental state*. Springer.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford university press.
- Johnson, C. (1999). The developmental state: Odyssey of a concept. *The developmental state*, 12, 32-60.
- Kohli, A. (2009). States and economic development. *Brazilian Journal of Political Economy*, 29(2), 212-227.
- Krugman, P. (1994) The Myth of Asia's Miracle. *Foreign Affairs*, 73(6), 62.
- Kwon, H. K. (2021). *Changes by Competition: The Evolution of the South Korean Developmental State*. Oxford University Press.
- Leftwich, A. (1995). Bringing politics back in: Towards a model of the developmental state. *The journal of development studies*, 31(3), 400-427.

- Lin, J. Y. (2011). *Nueva economía estructural: un marco para reformular el desarrollo. Policy Research Working Paper; No. 5197. World Bank, Washington, DC., pp. 1-42.*
- Lin, J. Y. and Chang, H. (2009) Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang, *Development Policy Review*, Volume 27, Issue 5, 483-502.
- Macri, M. (2016) *Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.
- Macri, M. (2017) *Discurso del presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.
- Macri, M. (2018) *Mensaje del presidente Mauricio Macri en la apertura del 136° período de sesiones ordinarias del Congreso*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.
- Macri, M. (2019) *El presidente Mauricio Macri inauguró el 137° período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional*, Casa Rosada, Buenos Aires, Argentina.
- Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL.
- Meier, G. M., & Stiglitz, J. E. (Eds.). (2001). *Frontiers of development economics: The future in perspective*. World Bank; Oxford University Press.
- North, D. C., & Thomas, R. P. (1973). *The rise of the western world: A new economic history*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355–367. <https://doi.org/10.1177/0951692890002004001>
- Öniş, Z. (1991). The Logic of the Developmental State. *Comparative Politics*, 24(1), 109–126.
- Patrick, H. (1976) Prospects for Longer Run Productivity Growth in Japan, *Center Discussion Paper No. 257*, New Haven, CT: Economic Growth Center, Yale University.
- Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. SSRN Electronic Journal.
- Rodrik, D. (2009) Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How, *Middle East Development Journal*, 1:1, 1-29
- Shapiro, H. (2007). Industrial policy and growth. *DESA Working Paper No. 53*
- Schneider, B. R. (1999). The Desarrollista State in Brazil and Mexico, in Woo-Cummings,(ed.). *The Developmental State in Historical Perspective*. Cornell University Press.

Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 13(2), 393-416

Thorbecke, E. (2019). The History and Evolution of the Development Doctrine, 1950–2017. In *The Palgrave handbook of development economics* (pp. 61-108). Palgrave Macmillan, Cham.

Thorbecke, E. (2019). The History and Evolution of the Development Doctrine, 1950–2017. In M. Nissanke & J. A. Ocampo (Eds.), *The Palgrave Handbook of Development Economics*, (pp. 61–108). Springer International Publishing.

Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.

Weiss, L. (1995). Governed interdependence: Rethinking the government-business relationship in East Asia. *The Pacific Review*, 8(4), 589-616.

Williams, M. (2014). Rethinking the developmental state in the twenty-first century. In *The end of the developmental state?* (pp. 27-55). Routledge.

Woo-Cumings, M. (1999). Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development. In M. Woo-Cumings (Ed.), *The Developmental State* (pp. 1–31). Cornell University Press.