



FLACSO
ARGENTINA



50 AÑOS
1974-2024

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 22, Año XII, mayo – septiembre de 2024

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN : 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 22, Año XII, mayo – septiembre de 2024.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA



50 AÑOS
1974-2024

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Directora
Dra. Valentina Delich



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.

Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:
(54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
revistaeypp@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
cruiz@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trincherro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 22 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 22 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
Inversión en infraestructura pública <i>versus</i> gobiernos de extrema derecha Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	17
Infraestructura y Acción Colectiva. Coordinador: Eduardo Crespo	
El Estado como infraestructura:	19
<i>La condición material para la acción colectiva</i> Por Eduardo Crespo, Ariel García y Javier Walter Ghibaudi	
Portos e desenvolvimento regional	29
<i>Importância do porto de Itaguaí para o Estado do Rio de Janeiro</i> Por Alexandre Jeronimo Freitas e Dayene Victória Rodrigues da Silva	
Portos fluminenses e seus espaços urbano-regionais.	45
<i>Uma exploração da indústria e logística de exportação de commodities</i> Por Martín Scarpacci	
La era pandemia (2020):	59
<i>Un camino hacia la iniciativa de la Franja y la Ruta de China, el caso de la Argentina</i> Por Li Yongfeng	
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	81
<i>Research Articles</i>	
Estado, Políticas Públicas y Desarrollo:	83
<i>Claves para el análisis de sociedades complejas</i> Por Daniel García Delgado, Alejandro Casalis y Agustina Gradin	
Políticas Públicas:	99
<i>Notas para abordar su análisis y evaluación</i> Por Nerio Neirotti	

Transformaciones de la política social asistencial para trabajadores no asalariados de bajos ingresos en la Argentina: <i>Luces y sombras del gobierno del Frente de Todos</i> (2019-2023) Por Ana Logiudice	115
A construção da escuta-flânerie e a pesquisa psicanalítica no campo social Por Rose Gurski e Miriam Debieux Rosa	145
América Latina: ¿Una región no apta para oficialismos? <i>La experiencia político- electoral en esta cuarta etapa</i> (2015- 2023) Por Mariano Fraschini	163
RESEÑA DE LIBRO <i>Book Review</i>	199
Inda, G. (Comp.). (2023). <i>El Estado y sus burocracias. Discusiones teóricas y avances de investigación.</i> Buenos Aires: Teseo Press. Por Martina Acedo Czukiewiez	201
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	205
CONVOCATORIA: NÚMERO XXIII <i>Call for Contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Geopolítica y guerra mundial híbrida en el Siglo XXI: <i>Consecuencias para América Latina y su proceso de integración regional y global</i> Coordinador: Néstor Restivo. Fecha límite: 01 de junio de 2024.	207
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	215



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Estado, Políticas Públicas y Desarrollo: *Claves para el análisis de sociedades complejas*

*State, public policies and development:
Key to the analysis of complex societies*

Por Alejandro Casalis*, Daniel García Delgado** y Agustina Gradin***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2024.

Fecha de Aceptación: 20 de abril de 2024.

RESUMEN

En este artículo presentamos el dispositivo analítico y metodológico que desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina utilizamos para analizar las políticas públicas en sociedades complejas como las latinoamericanas, y particularmente cíclica como la Argentina debido a las interrupciones y cambios en el modelo de desarrollo a lo largo de su historia. Esta perspectiva ha sido aplicada y puesta en discusión en infinidad de publicaciones colectivas e individuales de nuestro equipo, en espacios de reflexión y encuentro como el Congreso Nacional de Estado y Po-

líticas Públicas de FLACSO, y en diferentes espacios de formación académica de posgrado. En este marco, el propósito principal consiste en brindar un dispositivo analítico, holístico y estructural con énfasis en la importancia del Estado en la región y sus tensiones con el mercado, las élites y el poder fáctico que permite analizar las políticas públicas desde las perspectivas de incidencia.

Palabras clave: *Estado, política pública, desarrollo, sociedades complejas.*

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctorando en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: acasalis@flacso.org.ar

** Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador. Magíster en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctor en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: dgarciad@flacso.org.ar

*** Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: agradin@flacso.org.ar

ABSTRACT

This article presents the analytical and methodological device that the State and Public Policies Area of FLACSO Argentina, use to analyze public policies in complex societies such as Latin American ones, and particularly cyclical ones like Argentina due to interruptions and changes in the development model, along its history. This perspective has been applied and discussed in countless collective and individual publications of our team, in spaces for reflection and meeting such as the National Congress of State and Public Policies of FLACSO, and in different spaces of postgraduate academic training. In this framework, the main purpose is to provide an analytical, holistic and structural device with emphasis on the importance of the State in the region and its tensions with the market, the elites and the de facto power that allows analyzing public policies from the perspectives of incidence.

Keywords: *State, public policies, development, complex societies.*

Introducción

En este artículo presentamos el dispositivo analítico y metodológico que desde el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina utilizamos, en nuestra trayectoria académica, para analizar las políticas públicas en sociedades complejas como las latinoamericanas, y particularmente cíclica como la Argentina debido a las interrupciones y cambios en el modelo de desarrollo a lo largo de su historia. Esta perspectiva ha sido aplicada y puesta en discusión en infinidad de publicaciones colectivas e individuales de nuestro equipo, en espacios de reflexión y encuentro como el Congreso Nacional de Estado y Políticas Públicas de FLACSO, y en diferentes espacios de formación académica de posgrado. A lo largo de los años, y bajo la dirección del Dr. Daniel García Delgado, hemos madurado y cristalizado una perspectiva teórica metodológica que

se compone de cuatro aspectos interrelacionados que detallamos a continuación.

Primero, una estrategia metodológica y marcos interpretativos que se caracterizan por el uso prioritario de métodos cualitativos para explicar problemas sociales y analizar políticas públicas, triangulada con la utilización de datos cuantitativos de forma complementaria en las investigaciones. El análisis basado en evidencia empírica cualitativa y cuantitativa a partir de la cual se construyen teorías que permitan explicar - comprender nuestra realidad.

En segundo lugar, la utilización de un método de análisis holístico, que integre las políticas públicas dentro de procesos de cambio más amplios, enmarcado en una teoría del Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, sobre modelos de relación Estado-sociedad que analice los cambios históricos y recientes de los gobiernos, de los modelos de desarrollo, en el sistema político e institucional, y en la inserción internacional, en particular en Argentina. A su vez, es un método que integra de forma interdisciplinaria los aportes provenientes de la ciencia política, la filosofía, la sociología y la economía política, entre otras, para comprender los procesos sociales.

En tercer lugar, es un estilo y una metodología de análisis que se enfoca en el análisis de la capacidad de agencia de los actores, sobre los aspectos institucionales, y donde el interés principal se encuentra puesto en el poder y el conflicto en la distribución de los recursos y bienes públicos que está en juego en cada caso. En particular, en una sociedad que no solo es compleja sino cíclica como la nuestra, por el conflicto entre dos coaliciones de poder y tradiciones políticas: la neoliberal y la nacional-popular. Se analizan las dimensiones que incluyen opciones o restricciones en las políticas, el contexto en el que opera la disputa por el poder entre los actores en conflicto y el proyecto político que impulsan las diferentes coaliciones en disputa.

En último lugar, utilizamos tres niveles de comprensión de la arena pública: la dimensión global, que se refiere a la identificación de factores externos, cambios geopolíticos, y en las políticas económicas y sociales que el Estado pretende implementar; y modificaciones en relación con las características de la sociedad civil, solicitudes e intereses de los actores. La dimensión nacional, a través de un análisis local, identificando los aspectos particulares de las políticas públicas como los procesos y la interacción de los actores de la sociedad civil con las burocracias públicas. La dimensión regional de los procesos de desarrollo y las políticas de integración en vinculación con los cambios en el orden global, las disputas por la hegemonía mundial y el modelo de desarrollo nacional.

En este marco, el propósito principal de este artículo consiste en brindar un dispositivo analítico, holístico y estructural con énfasis en la importancia del Estado en la región y sus tensiones con el mercado, las élites y el poder fáctico que permite analizar las políticas públicas desde las perspectivas de incidencia.

1- Estado, políticas públicas y desarrollo: metodologías y marcos interpretativos

Desde el comienzo de la larga historia de investigación del Área Estado y Políticas Públicas, asumimos una postura epistemológica interpretativa y comprensiva de los fenómenos sociales, y entre ellos específicamente las políticas públicas y los procesos de desarrollo, recuperando los principales debates sobre cómo construir conocimiento científico que abone este campo de estudio. En este sentido, recuperamos la preocupación por el sentido subjetivo de la acción social planteada por Weber y, por lo tanto, su historicidad y su intersubjetividad. La realidad social no es concebida como un hecho objetivo en sí mismo, sino como una construcción, histórica e intersubjetiva, que puede ser captada única-

mente a través de la experiencia de los sujetos. Esta cuestión supone que la realidad sólo puede ser comprendida a través de la perspectiva de los sujetos. Éstos portan construcciones teóricas de primer grado (sentido común) sobre su relación con el mundo social, mediada por el lenguaje y los discursos. La construcción de conocimiento científico, como señala Giddens, responde entonces a un proceso de doble hermenéutica, ya que éste se asienta sobre el sentido común de los propios sujetos y de su comprensión del mundo social. En la misma línea, Majone (1997) recuerda de manera oportuna que las políticas públicas están hechas de palabras, subrayando el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos. Esta perspectiva nos permite recuperar la dimensión “política” de la política pública, incorporando al análisis las disputas de poder y de sentido que las atraviesan.

Por todo esto, nos inscribimos en el paradigma epistemológico post empirista y realista que concibe a la realidad social como externa al sujeto y su conciencia, pero mediada por la subjetividad y/o la cultura, y por lo tanto por la “teoría”. De aquí que los marcos interpretativos construidos a lo largo de la trayectoria de investigación del Área Estado y Políticas Públicas porten una fuerte carga teórica e histórica para recortar la realidad y problematizar su análisis. El análisis de los procesos de cambio estructural, de desarrollo y de las políticas públicas que los acompañan en los diferentes momentos históricos de nuestras sociedades, nos obligan a construir marcos interpretativos que aborden en profundidad la complejidad de estos fenómenos (García Delgado, 1994, 1998; García Delgado y Gradín, 2017; García Delgado y Casalis, 2023).

Esta perspectiva metodológica de las políticas públicas, el Estado y el desarrollo, recupera la pretensión de generar clave de interpretativas situadas que permitan analizar estos fenómenos, y para ello recurre a la construcción de modelos analíticos que permitan

recortar la realidad social para su investigación, y también para proponer orientaciones superadoras, recuperando la dimensión normativa de la ciencia política. Para el análisis de las transformaciones ocurridas a nivel de la relación Estado - sociedad, los modelos permiten explorar las diferentes características y los procesos de cambio que se generan en diferentes momentos históricos. Para una mejor comprensión de este proceso de cambio utilizamos la metodología de tipos ideales. Ellos nos permiten contrastar diferentes modelos de Estado y de sociedad, diferenciar sus rasgos, coherencia y lógicas internas. La apuesta por los modelos deriva de una búsqueda de revelar las lógicas profundas del cambio y de sus modalidades. Pero los modelos, si bien permiten algunas cosas, también dificultan otras. Sí posibilitan reducir la complejidad, también pueden simplificar la realidad en el riesgo opuesto al de una crónica histórica minuciosa y detallada. De allí que, si la modelística utilizada nos posibilita diferenciar entre dos tipos de sociedad y Estado, vamos a presentar este cambio no como algo totalmente terminado o definido, sino como tendencias dominantes (García Delgado, 1994).

Para construir estos modelos y claves interpretativas situadas reponemos el desarrollo teórico de los tipos ideales de Weber, y le incorporamos, un elemento distintivo de nuestra estrategia metodológica como la combinación de fuentes y datos cuantitativos y cualitativos, recuperando una mirada macro, meso y micro social de los fenómenos estudiados. La complejidad de los fenómenos sociales, y el recorte analítico de los problemas de investigación abordados nos invitan a triangular estrategias y datos de diversa procedencia con el objetivo de profundizar en las diferentes texturas de nuestros objetos de estudio.

Por último, el Área procuró, a través de sus investigaciones (García Delgado, 1994, 1998, 2010; 2020; De Piero, 2005; García Delgado y Noretto, 2006; Altschuler y Casalis, 2006;

Casalis, 2011, 2013, 2019, 2020, 2020, 2021; De Piero y Gradin, 2015; García Delgado y Gradin, 2017; Ruiz del Ferrier, 2017, Gradin, 2018; Gradin y De Piero, 2018; García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013, 2015; 2018, 2020; Gradin y Soto Pimentel, 2020; Ruiz del Ferrier y Tirenni, 2016, 2021; Racovschik y González, 2022; Mazzola y Vommaro, 2022; Soto Pimentel y Gradin, 2023; 2024; García Delgado y Casalis, 2023), generar teoría de mediano alcance para explicar los fenómenos sociales en el marco de los debates sobre el Estado y la sociedad, sobre el ascenso y la consolidación del neoliberalismo en la región y las transformaciones en la teoría democrática. Esta pretensión confronta con la producción teórica de corto alcance que se centra en el estudio de casos o de fenómenos específicos y de forma exhaustiva, como así también de las teorías de largo alcance que recurriendo al análisis histórico y documental pretenden encontrar regularidades de alcance universal.

En este marco, recuperamos los desarrollos teóricos de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell en diferentes obras, y concebimos al Estado como relación social por lo que procuramos sistematizar sus mediaciones con la sociedad, tanto en lo económico, en lo político, como en lo socio-cultural. Pensamos el poder del Estado como relacional, buscando alejarnos tanto de perspectivas ahistóricas, que impiden comprender el fenómeno en su evolución y complejidad, como de aquellas que lo enfocan desde el nivel puramente institucional, suponiéndolo como una estructura autónoma y homogénea. Se trata de un distanciamiento tanto de las concepciones jurídicas como de las sistémicas, que consideran al Estado como autónomo de la sociedad civil y de su cultura y no influido o modelado recíprocamente por ésta.

2- Un método de análisis holístico

El Área Estado y Políticas Públicas desarrolló un método de análisis holístico e interdiscipli-

nar para el estudio de las políticas públicas que permitan captar la complejidad del proceso social como así también explicar la recurrencia cíclica de ciertos fenómenos económicos, políticos, sociales e institucionales que caracteriza a la Argentina. Diversas perspectivas aportan a una interpretación del Área sobre los cambios en los modelos de desarrollo. Diamand (1972) explica los cambios en los modelos de desarrollo por problemas de “restricción externa” (crisis de la balanza de pago) para financiar el proceso de industrialización. Por su parte, desde una perspectiva gramsciana Portantiero (1972) sostiene la existencia de un “empate hegemónico” entre el bloque de poder agrario-exportador que se constituye como dominante a fines del siglo XIX y el industrial-mercado internista que surge a mediados de la década de 1940. Por otra parte, O’Donnell (1977) explica los golpes de Estado y la emergencia del Estado burocrático autoritario como la consecuencia del proceso de modernización que genera la activación de la clase trabajadora y movilización por demandas.

Para dar cuenta de esto analizamos las políticas públicas en relación a los cambios en los modelos de relación Estado-sociedad y a las transformaciones en los modelos de desarrollo. Consideramos por modelo de relación Estado-sociedad a la configuración que surge a partir de la interacción y relacionamiento entre el Estado y la sociedad (conflicto, dominación, cooptación, complementación y/o cooperación) en un territorio nacional en un período histórico determinado.

A su vez, recuperamos los debates sobre el desarrollo del estructuralismo latinoamericano (Prebisch, 1949; Jaguaribe, 1973; Ferrer, 1963) y de la teoría de la dependencia (Cardozo y Faletto, 1969). Entendemos por modelo de desarrollo a la configuración que resulta de las transformaciones de la relación Estado-sociedad con respecto a la cuestión del desarrollo a partir la articulación de la dimensión rol del Estado, modelo de acumulación, sistema de

representación, dimensión social, e inserción internacional por mencionar a las más significativas. Este esquema se puede ampliar -cuando la investigación lo exija- mediante la inclusión de otras dimensiones específicas como el sujeto político, la administración pública, el mercado de trabajo, el desarrollo regional o territorial, entre otras.

Este método de análisis holístico lo aplicamos en el libro *El desarrollo en un contexto posneoliberal* (2006) para estudiar las transformaciones en la relación Estado-Sociedad en relación a las políticas públicas y al desarrollo durante la crisis del modelo neoliberal y la emergencia del modelo de desarrollo productivo-inclusivo durante los gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner (2003-2015). El foco de dicho trabajo estuvo puesto en el retorno del desarrollo que, sin embargo, ocurre en un escenario profundamente transformado. En términos políticos, se ha operado una gran modificación en los actores principales de la política. En términos económicos, la conjunción del proceso de globalización con la implementación del paradigma neoliberal ha implicado también para la Argentina una transformación radical en su estructura productiva, que redujo en términos dramáticos el producto industrial, reprimarizó la economía y fragmentó y destruyó ramas productivas hasta entonces densamente integradas. La sociedad, a su tiempo, ha dejado de caracterizarse como una comunidad de trabajadores asalariados, homogéneos e integrados y de movilidad ascendente mostrando una sociedad con más peso en los servicios, más diferenciada social y funcionalmente, pero también con una configuración excluyente, crecientemente desigual, fragmentada y, a su vez, escéptica. En este sentido, a comienzos del siglo XXI, el retorno del debate en torno al desarrollo se da en un escenario profundamente transformado” (García Delgado y Nosetto, 2006). A su vez, para indagar y analizar en su complejidad las políticas públicas que se gestaron durante el

gobierno de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner (2003-2015), partimos de la base de que el desarrollo entonces queda equiparado a la problemática del rumbo, en un sentido más amplio que una política o estrategia económica. La problemática del desarrollo es un aspecto central del debate no sólo económico, sino también político, social, cultural y ambiental. Esto hace del concepto de desarrollo un espacio polisémico y provisional desde el momento en que su definición forma parte de un campo de debate y de una deliberación colectiva. Y esto es, precisamente, lo que hace al desarrollo inescindible de la democracia; lo que hace del desarrollo una tarea ética de definición de valores, fines y medios socialmente construidos, incorporados y promovidos).

Por otra parte, en el libro *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (2017) aplicamos este método para analizar las políticas públicas en el marco de las transformaciones en la relación Estado-sociedad y en el modelo de desarrollo durante el gobierno de Cambiemos presidido por M. Macri (2015-2019). Allí señalamos que la coyuntura marcada por el “giro conservador” y el *lawfare* que atravesaba Argentina y la región, mostraba cambios estructurales que configuraron lo que dimos en llamar “neoliberalismo tardío”. A su vez, para explicar las transformaciones en las políticas públicas públicas del “neoliberalismo tardío” indagamos en las siguientes dimensiones: los “ciclos” políticos de la región; especialización productiva, endeudamiento externo y “volver al mundo”; democracia restringida y judicialización de la política; la construcción de consensos y la “batalla cultural”; la fragmentación social y política; el gobierno de los CEOs y una nueva reforma estructural del Estado; conflictos y resistencias al neoliberalismo tardío (García Delgado, Ruiz del Ferrier y de Anchorena, 2019; García Delgado, 2021; García Delgado y Casalis, 2023).

En definitiva, este método nos permite, de forma holística, articular los debates sobre el

desarrollo y las políticas públicas, los patrones de distribución de riqueza y de poder, las transformaciones en la administración y en la gestión pública, la construcción de subjetividades, el conflicto y las resistencias de la sociedad civil.

3- Ciclos, capacidad de agencia y poder en los modelos de desarrollo

Como señalamos en el apartado anterior, para analizar las transformaciones de los modelos de desarrollo, debemos necesariamente modelizar los ciclos en los cuales se inscriben. Al hablar de ciclos nos estamos refiriendo a la lógica histórica, ya señalada desde diferentes miradas por Diamand (1972), Portantiero (1973), y por O'Donnell (1972), entre otros, y caracterizada por la disputa de poder entre la corriente popular expansionista y la corriente liberal, por la conducción del proceso de desarrollo en la región. Los ciclos del desarrollo pueden ser explicados a partir de la hegemonía de una corriente sobre otra, primando los intereses de la élite económica sobre los populares en los ciclos neoliberales, recuperando también los desarrollos de Juan Carlos Portantiero y el concepto de “empate hegemónico” para explicar la relación capital - trabajo en la Argentina desarrollista. Esta perspectiva pone en el centro del análisis a los actores, su capacidad de agencia y las disputas de poder que condicionan los ciclos entre los modelos de desarrollo. Para esto recuperamos el enfoque de la dominación política, económica y cultural, que incorpora el análisis de las relaciones de poder en los modelos de desarrollo y en las democracias, incorporando al análisis conceptos de la ciencia política como las relaciones de clase, los bloques históricos, la acción colectiva, los movimientos sociales y el conflicto social, el estudio de las elites y su relación con el Estado, y la geopolítica en la cual se inscriben.

Desde esta perspectiva, los ciclos de los modelos de desarrollo en la región y en la Argentina en particular fueron analizados en

diferentes trabajos científicos de nuestra área. Construir modelos que nos permitan caracterizar estos ciclos, y por lo tanto identificar las disputas de poder y las capacidades de agencia de sus protagonistas, nos permite entender de dónde venimos y a dónde vamos en materia de desarrollo.

En el libro colectivo *Neoliberalismo tardío* (García Delgado y Gradín, 2017) aplicamos esta mirada al caso de Argentina, para identificar diferentes momentos del ciclo neoliberal en la región. En este sentido, identificamos que el primer momento neoliberal en la región emergió con la crisis del capitalismo y de su expresión estatal, el *Welfare State*, a mediados de la década de los 70 (García Delgado, 1994). El aumento de los precios de la energía por parte de la OPEP generó la crisis del Petróleo en 1973 con su consecuente aumento exponencial del déficit de la balanza de pagos en los países industrialistas, quienes, como respuesta de este escenario, comenzaron a aplicar planes de austeridad, disminuyendo el consumo, la demanda y, por lo tanto, el nivel de vida de sus naciones. Este proceso, económico y estructural fue acompañado por un proceso político-institucional de gran trascendencia, vinculado a la crisis del Estado social como arreglo institucional de las sociedades de posguerra. La crítica neoliberal al funcionamiento de Estado de bienestar, anclado en el esquema de seguros sociales y el fortalecimiento de la capacidad de consumo de los sectores populares, se basó en la rigidez del mercado de trabajo, el déficit público y el costo de la mano de obra. Crítica que escondía la disputa por la apropiación de la riqueza de las sociedades entre las élites económicas y los sectores trabajadores, en el marco de la revolución científico-técnica que estaba transformando las formas de producción de capital en los países centrales. Este proceso fue conceptualizado como el pasaje al modelo posfordista.

En diferentes trabajos (García Delgado, 1994, 2003) se puso el foco de análisis en el

modelo neoliberal del Consenso de Washington, que se instaló junto a la hegemonía del capitalismo a nivel mundial, a fines de los 80, con sus consecuencias políticas e ideológicas a nivel global. La reflexión posmoderna giró en torno al fin de los grandes relatos (Lefort, 2004), el fin de la historia (Fukuyama, 1992), el fin del empleo (Rifkin, 1996), el fin de la soberanía de los Estados nacionales y subordinación a una gobernanza global (Held, 1997), y la sociedad red (Castell, 2004). La unipolaridad, la flexibilización del empleo y de las formas de cohesión e integración social fueron sintetizados en un decálogo incondicional: el Consenso de Washington (Petrella, 1996). Desde las producciones del Área Estado y Políticas Públicas, pusimos el foco de análisis en los cambios estructurales a nivel geopolítico y a nivel del modelo de acumulación con el avance de la revolución tecnológica y la financiarización de la economía, y en las transformaciones sociales que fueron consolidando una sociedad de servicios, de consumo y de la comunicación. El inicio del nuevo siglo se encontró con un escenario de crisis terminal del neoliberalismo en la región. La situación socioeconómica abonó un camino de explosiones y protestas sociales y, por lo tanto, de crisis político-institucional marcada por la desafección política de los sectores medios y bajos.

Este proceso abrió un nuevo ciclo posneoliberal, de heterodoxia económica y de liderazgos transformadores en diversos países de América del Sur, que se constituyeron en un laboratorio de experimentación posneoliberal y del surgimiento un nuevo paradigma de revalorización del Estado (activo, presente), de los derechos sociales, de la política y del accionar estatal: el paradigma productivo-inclusivo en contraposición al Estado “mínimo” de la etapa anterior. Este paradigma se inscribía dentro de la búsqueda de inserción geopolítica Sur-Sur (desde los países emergentes), que intentaba superar la globalización unipolar y

sus asimetrías de poder, fue analizado en diversas producciones como García Delgado y Nosetto (2006), García Delgado (2010), García Delgado y Peirano (2011), y Racovschik y Raimundi (2016). Esta situación, que fue acompañado a nivel global por la revolución de los commodities, el ascenso de China como gran potencia, y el aumento del precio de las materias primas, dio auge a las economías primarias y a los Estados de la región para poder hacer frente a las demandas sociales, mejorar los ingresos y generar empleo en un marco de desendeudamiento de los países y de la región. Todo este proceso de integración social y de ampliación de la reconstrucción del entramado productivo de la economía y de la transformación de la forma de inserción global, tuvo al Estado como su principal actor (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013).

Sin embargo, a partir de la crisis financiera global del 2008 y 2009, la resolución conservadora y monetarista de la misma, dieron lugar a una época de “estancamiento secular” que mostró las limitaciones de los proyectos neo desarrollistas (Crespo y Ghibaudi, 2017). En cierta forma, los gobiernos populares de América Latina atendieron desde el Estado al nivel de consumo y de distribución del ingreso, pero no supieron resolver el aumento de la inversión privada como factor estratégico de la demanda agregada de los países. Evidentemente, los intentos por diversificar y por transformar estructuralmente la matriz productiva de cada país, encontraron en la restricción externa su principal limitación (Wainer y Schorr, 2014). Esta crisis impactó en los países de la región, especialmente a partir de la caída de la demanda externa de commodities, recrudesciendo esta situación. El problema de la restricción externa comenzó a mermar o debilitar sus posibilidades distributivas, lo cual contribuyó a sus derrotas políticas al cambiar el ciclo mundial de precios. Este escenario de crisis de las condiciones internacionales tuvo diferentes traducciones a las escenas políticas

locales, pero claramente condicionó la correlación de fuerzas entre las élites económicas coaligadas con el poder financiero-comunicacional, judicial e internacional, y los gobiernos progresistas de la región. El fin de la década denominada por algunos autores como “populista” o “nacional-popular” abrió la puerta al tardo Neoliberalismo. Como señalamos en un artículo de investigación anterior (García Delgado y Gradín, 2017), el nuevo ciclo produjo un giro sustantivo respecto del rumbo que mantenían los anteriores gobiernos nacional-populares, neo desarrollistas y de centroizquierda de primera década y media de este siglo en América del Sur. Este Neoliberalismo tardío, en tanto modelo económico, social y geopolítico, tiene características específicas y distintivas respecto de los momentos anteriores como los '70 y los '90.

Si bien, a principios del siglo XXI, y en el marco de la crisis del Consenso de Washington, se fueron configurando en América Latina nuevos y progresivos modelos de desarrollo que tuvieron como eje común un rol activo del Estado en cuanto a fomentar el empleo, políticas sociales universales, la inclusión y a la ampliación de derechos; como también por orientar el proceso de acumulación hacia lo productivo y por procurar ampliar los márgenes de autonomía política mediante nuevas estrategias de integración regional e inserción internacional. No obstante, a partir de mediados de la segunda década del siglo XXI, dichas transformaciones ocurridas en la mayoría de los países de América del Sur fueron interrumpidas por diferentes gobiernos de raigambre ortodoxa y conservadora que asumieron en la región mediante un cambio en la orientación del desarrollo y de las políticas públicas y la implementación de “golpes blandos”, *lawfare* y la captura del Estado por las elites. Asimismo, estos cambios fueron sostenidos por medio de estrategias comunicacionales que acentuaban la subjetividad, meritocracia y desigualdad abriendo un proceso que hemos

caracterizado desde el Área Estado y Políticas Públicas como “neoliberalismo tardío” (García Delgado y Gradin, 2017; García Delgado, Ruiz del Ferrier y de Anchorena, 2019).

Los ciclos políticos en la región y en nuestro país se encuentran enraizados en la discusión por las relaciones de poder y la construcción de hegemonía en cada momento histórico. En los diferentes modelos de desarrollo, las relaciones de poder adquieren características específicas que deben ser incorporadas en el análisis de las políticas públicas en sociedad complejas. Y para esto es necesario reponer el concepto de “pueblo” como referente político en los análisis de la ciencia política. Esta categoría, retomada por Wendy Brown (2015) a través del concepto “*demos*”, pone el foco de análisis en las mediaciones del sistema político en términos amplios, y con el Estado en términos de políticas públicas. Este abordaje fue profundizado en diferentes obras del Área y particularmente para el periodo actual, indagamos sobre la construcción de hegemonía en estos proyectos. El *demos*, para el Neoliberalismo tardío, es entendido como públicos segmentados e individualizados, y construidos como un mercado segmentado en públicos diferentes. El pueblo como proyecto político, se desanima y desvanece sobre un sistemático bombardeo de argumentos basados en “la herencia recibida”, “el sinceramiento de la realidad” y “las fantasías populistas” (García Delgado y Gradin, 2017).

Por otro lado, el neoliberalismo tardío en la región encuentra un límite en las diferentes manifestaciones y movilizaciones ciudadanas producidas en los últimos años en Ecuador, Chile, Colombia, Perú y Brasil, entre otros, acompañadas por partidos políticos y movimientos sociales en rechazo a la erosión de la democracia, la pérdida de derechos colectivos, el deterioro de la calidad de vida y la profundización de la desigualdad. Asimismo, dicho proceso también se expresa en las orientaciones que toman en los últimos años los gobier-

nos populares, de izquierda y progresistas en Argentina, México y Bolivia (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2019; Racovschik y González, 2022), como así también en el referéndum por la reforma de la constitución y en la última elección en Chile, y las protestas ciudadanas que se llevaron a cabo en Colombia en 2021. En este marco, tal vez pueda hablarse de la emergencia de una segunda ola progresista en la región, si bien el escenario político y económico regional genera interrogantes sobre la evolución y consolidación de un ciclo progresivo de largo plazo.

Hacia el 2020, el surgimiento imprevisto de la pandemia del COVID-19 genera consecuencias económicas, políticas y sociales sin precedentes. Asimismo, introduce incertidumbre en todos los órdenes de la vida y produce una crisis sociosanitaria a nivel mundial que pone en cuestión la capacidad del modelo neoliberal, y del mercado como principal ordenador social, para dar respuestas a dicha situación (García Delgado, 2020). A su vez, esta crisis se suma a otras dos ya existentes. La crisis económica, que se caracteriza por la irresolución a nivel mundial de la crisis financiera del 2008, la creciente concentración de la riqueza, el aumento de la desigualdad, además de la caída de los PBI de los países a causa del COVID-19, como también por los conflictos derivados de la disputa entre los Estados Unidos y China por la hegemonía mundial. También afecta el impacto de la crisis ambiental, la creciente preocupación por los efectos incontrolables que tiene el calentamiento global sobre ‘la casa común’, y las tensiones que provocan las intervenciones productivas, necesarias para el desarrollo, pero al mismo tiempo rechazadas por los movimientos sociales debido a las consecuencias socioambientales que traen aparejadas. De este modo, si bien las aspiraciones el desarrollo con inclusión social, empleo de calidad, sustentabilidad económica, política, social y ambiental son condiciones necesarias para alcanzar sociedades más justas, demo-

cráticas, inclusivas, dichas posibilidades están cuestionadas por los problemas del endeudamiento externo y la forma de resolución.

América Latina se muestra hoy como una región en disputa dentro de la geopolítica mundial, con fuertes tensiones entre los Estados Unidos y China por el comercio con nuestra región, los proyectos de articulación en infraestructura, inversión tecnológica, productiva y conectividad, entre otras cuestiones. Al mismo tiempo, este escenario ofrece la posibilidad de un rol más destacado de la CELAC con perspectivas interesantes para la región.

En este marco económico, político y social incierto y complejo a nivel mundial, regional y nacional se revaloriza el rol del Estado y de las políticas públicas en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo que sea sustentable en lo político, económico, social y ambiental. Lo cual requiere de la promoción de la ciencia y la tecnología, la producción del bienestar y la disminución de la desigualdad, salir de matrices productivas primarizadas y de los condicionamientos provenientes de las instituciones multilaterales, particularmente las derivadas del acuerdo con el FMI. También, da lugar a nuevos debates sobre los tipos de capitalismo, democracia y globalización para el logro de sociedades más inclusivas y solidarias, junto a la configuración de una región con cierta autonomía e identidad. De éste modo, el Área como parte del compromiso de las ciencias sociales de buscar respuestas a estas problemáticas y un camino estratégico, se propone realizar un aporte académico y formativo sobre las políticas públicas, el Estado y los modelos de desarrollo, en el marco de los debates sobre la desigualdad, la relación con la sociedad civil y los procesos de desarrollo a nivel regional, nacional, local y territorial. Sobre estos niveles multiescalares, profundizaremos en el siguiente apartado.

4- Análisis multiescalar para la comprensión de la arena pública, de los procesos de desarrollo y de las políticas públicas

A partir de mediados de la década de 1970, en el marco de la globalización y de la consolidación del modelo neoliberal, asistimos a un cambio significativo en la capacidad regulatoria del Estado a nivel nacional. El mismo se expresa particularmente de dos formas. Por un lado, en la erosión del principio de soberanía interna y externa del Estado nación y en su capacidad regulatoria sobre su territorio y la población. Por otro lado, la emergencia de lo global, lo local y lo regional como dimensiones de análisis que desafían la preeminencia del Estado nación como unidad explicativa, tal como lo concebimos desde la modernidad. Esto se hizo particularmente evidente por la emergencia de bloques regionales (UE, NAFTA, MERCOSUR, ALCA) y de actores supranacionales (organismos financieros internacionales y empresas transnacionales) como también en la relevancia que adquiere lo *local* para impulsar procesos subnacionales (reforma del Estado, descentralización de la gestión pública, innovación, modernización y profesionalización de la gestión local) (García Delgado, 1997; García Delgado y Casalis, 2006) y los actores locales para la revalorización de los territorios (gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y actores económicos locales) en la orientación del modelo de desarrollo y en la implementación de las políticas públicas (Casalis, 2011; Altschuler y Casalis, 2006).

Dar cuenta de lo anterior requiere incorporar un análisis multiescalar de la comprensión de la arena política, de los procesos de desarrollo, de las políticas públicas, así como así también de los procesos de dominación económica, tecnológica y geopolítica que afectan a las posibilidades de desarrollo. Para ello, desde el Área Estado y Políticas Públicas desplegamos un dispositivo de análisis que per-

mite interpretar dichas modificaciones a nivel nacional en el marco de la globalización, pero identificando las especificidades de dicho proceso tanto a nivel global, local y regional.

Como señalamos en el libro *Estado Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio* (García Delgado, 1998):

La globalización se ha vuelto casi un lugar común en la justificación de cualquier medida o en la interpretación del cambio que se produce tanto en la esfera pública como en la privada. (...) Así, aparece como el tema de análisis más relevante de las ciencias sociales de fines de los '90. (...) Asistimos a una suerte de cambio incesante: estructural, de época, civilizatorio o de metamorfosis de la sociedad, y cuya velocidad parece superar la capacidad de los científicos sociales para conceptualizarlo. De allí que surjan interrogantes para abordar este cambio y su relación con la globalización. ¿cómo entender transformaciones que se suceden en todos los planos de la relación Estado-sociedad, sin remitir a una mirada impregnada de economicismo? ¿Desde qué disciplina arrojar luz sobre un fenómeno que aparece tan determinante como complejo? Y al mismo tiempo ¿cómo evitar un enfoque que constituya a la globalización en una variable independiente, omniexplicativa y reductiva? (1998: 9).

Estas múltiples transformaciones requieren ampliar el análisis para dar cuenta de las variadas interrelaciones entre lo global y lo local, lo público y lo privado, lo individual y lo comunitario, la ganancia individual y el bien común, el conflicto y la construcción de consensos, los cambios culturales, la pobreza y las violencias urbanas. Precisamente este carácter multidimensional de la globalización resalta la necesidad de una indagación que pueda realizarse desde una perspectiva integradora y transversal. En ese sentido, se propone construir un marco interpretativo de la nueva realidad que permita comprender las trans-

formaciones contemporáneas y desprender propuestas para incidir en este camino. Para ello nos proponemos analizar el impacto del proceso de globalización en tres dimensiones: la primera, vinculada a los cambios que se registran en el Estado en los niveles central, subnacional y supranacional, o como se revalorizan los niveles locales y se configura el nivel regional. La segunda, relativa a la nueva conflictividad emergente, que se expresa como crisis de representación en el sistema político, fragmentación y exclusión en el campo social, así como pérdida de sentido e identidad cultural. La última dimensión está vinculada a dos problemas de significativa importancia: el de la articulación del Estado con la sociedad civil más diferenciada y fragmentada, y el de la gobernabilidad democrática en una situación donde la política tiene menos poder y parece quedar subordinada a los poderes económicos (García Delgado, 1998).

A su vez, complementamos el análisis multiescalar con el estudio de las transformaciones del Estado, el desarrollo y las políticas públicas a nivel local y territorial. Este desarrollo fue plasmado en el libro *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad Civil* (García Delgado, 1997). Allí indagamos en la emergencia de un cambio en el modelo de gestión del Estado a nivel local y la revalorización de lo local como espacio de gestión (Arocena, 2002), participación social y conflictividad emergente. De este modo, dimos cuenta, entonces, de la aparición de un nuevo localismo que genera el proceso de reforma del Estado, descentraliza competencias, obliga a un ajuste de las cuentas fiscales a niveles subnacionales, al aumento de demandas de la sociedad civil a nivel local. Pero también es producto del impacto de la globalización que estimula las competitividades de las ciudades a la vez que genera concentración y desestructuración del anterior tejido productivo y orienta la participación hacia lo micro y cercano (García Delgado, 1997).

A ello se agrega la constatación de una nueva articulación público-privado (Albuquerque, 2004), la planificación del desarrollo económico local y la planificación *botton up* (Vázquez Barquero, 2000), la acentuación de lógicas territoriales horizontales por sobre las verticales y sectoriales predominantes en el anterior modelo. Lo municipal, que aparecía en la política argentina como algo marginal, como un peldaño para alcanzar un destino superior, comienza a revitalizarse y a adquirir protagonismo. Por ello, el libro tuvo los siguientes objetivos. En primer lugar, dar cuenta de la transformación que se estaba produciendo entre lo nacional y lo local. En segundo lugar, recuperar las experiencias exitosas del modelo nuevo de gestión y de su potencial replicabilidad. A partir de estos objetivos e interrogantes, los contenidos temáticos de la obra se organizan en tres ejes: a) el político institucional, b) el económico-productivo, y c) el de políticas sociales locales.

Finalmente, completamos el abordaje teórico, epistemológico y metodológico con una comprensión regional de la relación Estado-sociedad, del modelo de desarrollo y de las políticas públicas en América Latina. De este modo, en el libro “Ética, Desarrollo y Región. Hacia un regionalismo integral” (Scannone y García Delgado, 2006) procuramos integrar la reflexión ética a la cuestión del desarrollo (Lebret, 1964; Kliksberg, 2002) y vincularla a los procesos de integración regional desde una perspectiva multidimensional. En particular, para evitar el sesgo comercial o jurídico institucional característico en los estudios sobre los procesos de integración regional. Pero también para enriquecer el debate con consideraciones filosóficas y de equidad, inclusión y distribución que hacen a una teoría de la justicia (Rawls, 1971; Nozick, 1974, MacIntyre, 1982).

El tratamiento de la dimensión regional también pone de manifiesto una preocupación propositiva y una apuesta a la transformación

social que no desvincula los procesos regionales del análisis de la relación Estado-Sociedad, modelo de desarrollo y políticas públicas. El libro puede leerse como un intento de contribuir a la construcción de un “regionalismo integral” que articula la dimensión económica, política, social, ambiental, y ético-cultural, en contraposición del modelo economicista, comercial y librecambista plateado en la década del noventa y cuestionado a principios del Siglo XXI por la crisis del modelo neoliberal. De esa forma, buscamos diferenciarlo tanto del denominado “regionalismo abierto” (CEPAL, 1994) como del “nuevo regionalismo” (Bouzas, 2005) que se asoció a la perspectiva de la ampliación del área de influencia del ALCA.

De este modo, el libro *Ética, Desarrollo y Región. Hacia un regionalismo integral* procuró también fortalecer la autonomía de la región y la articulación de los espacios locales, nacionales y regionales. Por ello, relativiza el atractivo de los modelos de integración puramente comerciales y descuidados, que confirman la pérdida de control de los destinos nacionales en el marco de la globalización unipolar por entonces imperante.

Reflexiones finales

En cierta forma, la ciencia política y los estudios sobre administración y políticas públicas en Argentina tiene una tradición de pensamiento que pone énfasis sobre la idea del Estado, el poder y su relación con la sociedad civil, más que en la del gobierno, el rol de las instituciones y la gestión de las políticas públicas. En ese sentido, la tradición de pensamiento del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina se centra en el estudio del Estado, su relación con la Sociedad, y de los modelos de desarrollo y de las políticas públicas, desde una perspectiva histórica y relacional.

La producción científica de la Argentina se caracteriza por desarrollarse dentro de lo que Thomas Kuhn denomina “ciencia normal”, más que poner de manifiesto sus límites para

explicar la realidad social. Así, predomina un sesgo en los estudios sobre las políticas públicas en Argentina que tiende a adoptar de forma acrítica la producción elaborada en los países centrales más que mostrar una vocación por generar teoría propia y situada para explicar la complejidad y repetición cíclica de los procesos sociales.

Al mismo tiempo, la producción del Área procura recuperar la vitalidad y vigencia de la categoría “pueblo” y el rol de lo colectivo como forma de generar demandas y una agenda pública que articula la construcción social con la expresión en el sistema político. Esto busca recuperar el concepto de “pueblo” que remite a la idea de la voluntad popular, lo colectivo, para la toma de decisiones soberanas. Sin embargo, la expresión de pueblo rara vez es recuperada en los estudios sobre políticas públicas.

Este esfuerzo sistemático remite a una epistemología y metodología de análisis que procura pensar los problemas de nuestro país y de nuestro tiempo de forma no deshistorizada. Es decir, procuramos generar un pensamiento situado desde y para la realidad latinoamericana y argentina. A su vez, se trata de un pensamiento que no se presenta como fundacional, sino que reconoce una tradición de pensamiento democrático que abreva en vertientes nacionales populares además de la perspectiva liberal republicana o conservadora de fines del siglo XIX y del siglo XX. También se nutre de autores contemporáneos como Jeffrey Sach, Dani Rodick, Sheldon Wolin y Wendy Brown, entre otros, para interpretar los cambios en el Estado, la sociedad, el desarrollo, la democracia y las políticas públicas. Este debate entre tradiciones recorre el siglo XX y llega hasta el siglo XXI en términos de una recuperación de tradiciones populares, participación política y social, construcción democrática del pueblo.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Núm. 82: 157-171.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). *Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de Desarrollo*. En D. García Delgado y L. Nosetto (Comps.). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos* (pp. 71-117). Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus.
- Bouzas, R. (2005). El nuevo regionalismo y el área del libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. *Revista de la CEPAL*. Núm. 85: 7-18.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Cardozo, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Casalis, A. (2021). La Economía Social y Solidaria en Argentina frente a los desafíos del COVID-19: iniciativas, políticas públicas y la contribución al desarrollo. *Sobre México Temas De Economía. Nueva época*. Año 1: 161-183.
- Casalis, A. (2020). *Estado, desarrollo y minería en América Latina. Indagaciones sobre las capacidades del Estado para una estrategia de desarrollo*. En S. Ordóñez, V. R. Fernández y C. Brandão (Coords.). *América Latina ante el cambio geoeconómico-político mundial: entre la crisis de hegemonía y las nuevas asimetrías del Sur global* (pp. 311-339). México D.F.: UNAM.
- Casalis, A. (2020). *Políticas sociales y gobiernos locales en Argentina: un análisis del modelo de gestión frente a los desafíos de la inclusión y la promoción de derechos*. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comps.). *Gobierno, políticas y gestión local en Argentina* (pp. 119-131). Quilmes: UNQ.

- Casalis, A. (2019). Litio y desarrollo territorial en Argentina: políticas, actores y conflictos en torno a la explotación e industrialización. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*. Núm. 36: 13-36.
- Casalis, A. (2013). Análisis del Programa Oficinas de Empleo Municipal. Una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en Argentina (2005-2010). *DAAPGE. Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Año 13, Núm. 21: 64-91.
- Casalis, A. (2011). Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas. *Revista Ciencias Sociales*. Núm. 19: 159-177.
- Crespo E. y Ghibaudi, J. (2017). *El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas 29 en América Latina*. En D. García Delgado y A. Gradín (Comps.). *El Neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (pp. 29-40). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Castells, M. (2004). *La sociedad red: una perspectiva transcultural*. Madrid: Alianza.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- De Piero, S. y Gradín, A. (2015). La sociedad civil “desorganizada”: Protestas y oposición en la sociedad civil a los gobiernos kirchneristas. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 5: 19-39.
- Diamond, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada Argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*. Vol. 12, Núm. 45: 25-47.
- Ferrer, A. (1963). *Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y Pandemia*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. (2010). La centralidad de las políticas públicas. *Tram[p]as de la Comunicación y la Cultura*. Núm. 8: 20-30.
- García Delgado, D. (1998). *Estado Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Buenos Aires: Ariel.
- García Delgado, D. (Comp.). (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA -Universidad Católica de Córdoba .
- García Delgado, D. (1994). *Estado y Sociedad. la nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Editorial Norma - FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Casalis, A. (2023). *Democracias condicionadas. Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Nosetto, L. (Comps.). (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: CICCUS.
- García Delgado, D. y Casalis, A. (2006). *Desarrollo local protagonista y estrategia país*. En J. Pereyra (Ed.). *En busca del desarrollo Humano. Prácticas, Ámbitos y Perspectivas del Desarrollo Humano en el marco de un Proyecto Nacional* (pp. 229-253). La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata (Edulap).
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, M. C. (2019). *En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, M. C. y de Anchorena, B. (Comps.). (2018). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). *El Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

- García Delgado, D. y Gradin, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del *demós*: El poder toma el poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 7: 49-68.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, M. C. (2015). *Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad: desafíos y políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, M. C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 1: 64-81.
- García Delgado, D. y Peirano, M. (Comp.). (2011). *El Modelo de Desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: FLACSO-CICCUS.
- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Gradin, A., y De Piero, S. (2018). El populismo en acción: leyes que respondieron a demandas sociales en los gobiernos kirchneristas (2003-2015). *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. Núm. 23 (1): 263-294.
- Gradin, A., y Pimentel, V. S. (2020). Demandas y conflictividad social en la gestión de la Alianza Cambiemos. Un análisis de los conflictos, las formas de acción y las respuestas durante el período 2018-2019. *Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*. Núm. 12 (16): 253-276.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Jaguaribe, H. (1973). *Desarrollo económico y político*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (Ed.). (2002). *Ética y desarrollo. La relación marginada*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Lebret, J. (1964). *Dinámica concreta del desarrollo*. Herder: Pamplona.
- Lefort, C. (2004). *La cuestión de la democracia. En La incertidumbre democrática* (pp. 36-51). Madrid: Anthropos.
- MacIntyre, A. (1982). *El concepto de inconsciente*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica.
- Mazzola, R. y Vommaro, P. (2022). *Debates: COVID-19. Desigualdad y políticas públicas distributivas*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Nozick, R. (1974). *Anarquía, Estado y Utopía*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1972). Modernización y golpes militares Teoría, comparación y el caso argentino. *Desarrollo económico*. Vol. 12. Núm. 47: 519-566.
- O'Donnell, G. (1977). Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. *Revista mexicana de sociología*. Vol. 39, Núm.1: 9-59.
- Petrella, R. (1996). El credo de fin de siglo. *El Ciervo: revista mensual de pensamiento y cultura*. Vol. 7, Núm. 4: 544-545.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista mexicana de sociología*. Vol. 39, Núm 2: 531-565.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Racovschik, Ma. A. y Raimundi, C. (Comps.). (2016). *¿Fin de ciclo o paréntesis en la región?: balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el Mercosur*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Racovschik, A. y González, L. (Comps.). (2022). *Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional: en el escenario post pandemia*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rifkin, J. (1996). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Paidós.
- Ruiz del Ferrier, M. C. (Comp.). (2017). *El control de políticas públicas: la cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

- Ruiz del Ferrier, M. C. y Tirenni, J. (Comps.). (2021). *La Protección social en América Latina. Argentina*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ruiz del Ferrier, M. C. y Tirenni, J. (Comps.). (2016). *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del Estado frente a la cuestión social*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Scannone, J. C. y García Delgado, D. (Comps.). (2006). *Ética, Desarrollo y Región. Hacia un regionalismo integral*. Buenos Aires: CICCUS.
- Soto Pimentel, V. y Gradin, A. (2023). Protestas, gestión y legislación. Una mirada sobre el carácter propositivo de la CTEP-UTEP en Argentina en el período 2020-2021. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*. Núm. 15 (19): 65-94.
- Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Wainer, A. y Schorr, M. (2014). La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. *Realidad Económica*. Núm. 286: 137-174.