

## CRISIS Y REFORMA ESTRUCTURAL DEL ESTADO

VICENTE GONZALO MASSOT \*

Con lo que primero topamos al analizar la globalización vis a vis del Estado-Nación es que han sido sacudidos los cimientos de la soberanía tal como fue pensada por Jean Bodin y existió hasta el presente. El tema no resulta menor. Es que, en buena medida, fue sobre este principio nuclear que se asentó el Estado. Sin la soberanía, pues, ha dejado de ser un concepto unívoco y si ya no se puede plantear de manera clara y distinta su razón independiente de ser, parece obvio que el Estado, tal cual lo conocimos, muestre su insuficiencia. El Estado-Nación, otrora tan poderoso, mal puede ignorar *a* o aislarse de un mundo globalizado en el cual el salto cualitativo de las comunicaciones –capaz de informar en tiempo real al planeta en su conjunto de todos los datos o noticias de interés para tomar decisiones– no es patrimonio de un gobierno, de una coalición de Estados o de una alianza de empresas multinacionales. Aunque lo desearan, a los Estados les sería literalmente imposible controlar el flujo de las finanzas, del comercio y de las comunicaciones, como hasta hace pocos años. Para decirlo en pocas palabras, asumiendo el riesgo de incurrir en algún género de reduccionismo: la CNN, Internet y la fase transnacional de la producción capitalista han puesto en tela de juicio el concepto clásico de soberanía.

Sin embargo, mientras la globalización adolezca de una correspondencia de carácter institucional, por faltarle legislación, jueces y coactividad, es decir, mientras sea una pura constitución fáctica, los Estados-Nación seguirán siendo los actores fundamentales en términos de la política internacional. Henos pues, delante de esta verdadera paradoja: en un mundo por primera vez al alcance de la mano,

\* Doctor en Ciencias Políticas.

aquellos –sobre cuya existencia futura nadie parecería dispuesto a apostar seriamente– mantienen un rol preponderante, aunque acotado.

Como todavía no nos parecemos al Wehburger –ciudadano del mundo– de Goethe, ni cedemos a la tentación del *ubi bene, ibi patriae*, parece pertinente ensayar esta breve reflexión asumiéndonos como hombres del Estado-Nación. Está claro que así como, tras siglos de esplendor, la polis, la civitas y los imperios clásicos pasaron a ser piezas institucionales de ese gran museo que es la historia, así también, en algún momento, el Estado-Nación formará parte de la galería antedicha. Pero mientras ello no suceda hay que desterrar no pocos prejuicios. Por de pronto, es cuando menos discutible, por no decir falso, que la globalización, en su tendencia a expandirse y a radicalizarse por la dinámica misma de las fuerzas económicas, sugiera que los pueblos o, si se quiere, las naciones, no están a la altura de los tiempos presentes. No hay ningún impulso necesario, en el fenómeno de marras, que se enderece a una brutal expropiación y negación de lo particular o diferencial. Basta, al respecto, contemplar el desenvolvimiento histórico de los llamados países NIC o “tigres del Asia” que conjugan, admirablemente, capitalismo y tradición. La fuerza de la lógica de aquél y todas sus exigencias técnicas no han mellado la identidad cultural milenaria de esas naciones. Lo que ha sucedido es que allí donde el Estado-Nación resulta fuerte y las radicaciones nacionales entrañables, los efectos de la globalización han marchado junto a los valores de la cultura como rectas paralelas: en idéntica dirección, sin posibilidades físicas de colisión entre sí.

## **Los núcleos del Estado**

El concepto general del Estado, entendido como suprema unidad orgánica de convivencia social o, si se prefiere, como forma histórica susceptible de agotar el género comunitario, no requiere –al menos de momento– de una redefinición. Es el aparato del Estado, en cambio, el que está pidiendo a gritos, casi, una reformulación profunda de toda su estructura.

Dicho en otros términos: si fuese posible imaginar una unidad política capaz de reivindicar para sí, exitosa y legítimamente, la administración del bien común y el monopolio de la violencia con mejores títulos que el Estado, éste debería ceder posiciones y sufrir una acabada transformación.

Allí donde el Estado-Nación resulta fuerte y las tradiciones nacionales entrañables, los efectos de la globalización han marchado junto a los valores de la cultura como rectas paralelas: en idéntica dirección, sin posibilidades físicas de colisión entre sí.

Pero el Estado, como organización burocrática que define las políticas públicas y toma las decisiones de carácter estratégico en una nación, no ha perdido vigencia. Sí, inversamente, la han perdido buena parte de las “oficinas” –si el concepto se entiende a derechas– que lo forman. De eso, pues, se trata la reforma de la cual tanto se habla y tan poco se define.

Ahora bien, dentro del aparato estatal es posible distinguir distintas esferas. Por de pronto, hay un núcleo intrínseco que, para simplificar, cabría caracterizarlo como sinónimo de gobierno en sentido puro (Poder Ejecutivo, con sus respectivos ministerios). Incluye, también, los poderes Legislativo y Judicial.

Hay un segundo núcleo *monopólico* que reclama aquellas prestaciones, servicios o funciones que tan sólo el Estado puede llevar a cabo (Fuerzas Armadas, poder de policía, etcétera).

Existe una tercera esfera, *estratégica pero no exclusiva*, en la cual sobresalen las responsabilidades que el Estado no puede obviar –educación, salud, seguridad–, pero que, paralelamente, puede desenvolver la actividad privada.

Por fin, es posible distinguir un *núcleo competitivo* –en la Argentina de hoy verdaderamente insignificante– formado por aquellas empresas estatales enderezadas a dirimir supremacías con las privadas en el mercado.

Encarar, entonces, la cuestión de la reforma supone, a mi juicio: a) enunciar conforme con qué presupuestos habrá que ejecutarse; b) distinguir con precisión el simple “ajuste” de la reforma estructural; c) determinar, en forma pormenorizada, qué es necesario ajustar y qué debe reestructurarse, y d) precisar en qué tipo de administración pública se está pensando.

Vayamos a cuentas. Entre nosotros el Estado (aparato) rima *in sinonimia* conceptual con la burocracia y ésta a su vez resulta indistinta de la lentitud y de la ineficacia, cuando no de la corrupción. Es como si el Estado se agotase en las dependencias públicas. Cuando se enjuicia del Estado (aparato) esto es, su gigantismo burocrático, está bien a condición de reivindicar, acto seguido, la misión que le es propia e indelegable.

Por tanto, lo primero es saber qué estructura se desea montar –grande o pequeña–, centralizada o descentralizada y determinar si

el organigrama vigente del aparato estatal es apto o si, en su defecto, debe aplicarse una metodología de presupuesto base cero.

El segundo paso es no confundir *ajuste con reforma estructural*. El primero apunta a corregir los abusos generados por una política, no a modificar los usos. El ajuste es un fin en sí mismo sólo cuando se trata de enmendar un exceso de gasto o una mala asignación de recursos dentro de un cuerpo sano y racional. Cuando, en cambio, el tema no es de mala administración sino de disfuncionalidad, el ajuste es insuficiente.

Hay, al respecto, esferas del aparato estatal que deben ajustarse y otras que deben repensarse en su totalidad. Nadie en su sano juicio podría plantear la necesidad de transformar el Poder Legislativo en algo esencialmente distinto de lo que es. Pero cada vez menos argentinos estamos dispuestos a tolerar que, pretextando la majestad de las instituciones, el plantel estable de la Biblioteca del Congreso, por ejemplo, sume mil empleados y cuente con un presupuesto de 29 millones de pesos anuales. La idea es que menos empleados, con menos presupuestos, realicen la misma tarea. En una palabra: menos de lo mismo.

En cambio, el ejemplo arquetípico de una reforma estructural es el actual sistema de jubilaciones. El Gobierno no trató de corregir los vicios del régimen pasado, apuntando al mismo tiempo a que fuera eficiente, lisa y llanamente optó por un sistema de capitalización. No menos de lo mismo, sino algo distinto.

El último paso es decidir qué tipo de administración pública requiere el nuevo Estado. No es lo mismo, en este orden de cosas, una administración burocrática que una gerencial.

## **Usos y abusos**

Nuestro país fue el único –cuando menos en el siglo XX– que pasó, sin solución de continuidad del desarrollo al subdesarrollo, y ello no resultó obra de la casualidad, de determinadas condiciones adversas en el mercado internacional o fruto de una conspiración.

Estábamos asistidos, si no de todos –cosa imposible–, de buena parte de los atributos requeridos para que nuestro país se destacase como actor y no como mero espectador en el concierto mundial. Baste recordar, al respecto, el vaticinio de Colin Clark a principios de la década del cuarenta.

Sin embargo, cincuenta años de ir a contramano de la racionalidad en materia económica no sólo troncharon un destino de grande-

za, sino que terminaron condenando a la Argentina a sufrir una de las peores calamidades imaginables: la hiperinflación.

La historia contemporánea registra contados casos de este tipo de procesos, los más de entre ellos asociados en el Viejo Continente con situaciones postbélicas y en la América española a desmanejos crónicos de las finanzas.

En Alemania y en Hungría la causa de la hiperinflación no fue una receta irracional sino una catástrofe nacional. Entre nosotros, en cambio, no hubo hecatombe bélica sino pura irracionalidad. De aquí que para salir de la misma hubiese que dejar atrás esa suerte de paraíso especulativo en donde lo que no se subsidiaba se asignaba mal y donde lo que no se protegía abusivamente se premiaba con costosos regímenes de promoción.

El puntapié inicial del cambio lo dio el gobierno menemista y su ejecutor principal fue Domingo Cavallo. El menemismo asumió la responsabilidad de transformar la Argentina a partir de la reforma del Estado, para lo cual, previamente, estableció los cinco servicios –si se acepta el término– que prestaría en el futuro y que definirían su perfil: salud, justicia, defensa, seguridad y educación. El primer paso –que todavía no ha terminado– consistió en poner ese Estado a régimen para reducir sus adiposidades y corregir, por vía de un ordenamiento de los recursos nacionales, la incorrecta asignación de los mismos. Es lo que comúnmente se denomina ajuste.

El ajuste es un fin en sí mismo sólo cuando se trata de enmendar un exceso de gasto o una mala asignación de recursos dentro de un cuerpo sano y racional. Cuando, en cambio, el tema no es de mala administración sino de disfuncionalidad, el ajuste es insuficiente.

Ahora bien, todo ajuste da lugar, más allá de la voluntad de sus impulsores, a una serie de efectos perversos. No es que el Gobierno, cediendo a una suerte de maldad congénita, haya ejecutado medidas insoportables –porque en definitiva nadie elige ser impopular–, sino que el ajuste, en esto semejante a una intervención quirúrgica, para obtener un fin deseable debe apelar, las más de las veces, a medios dolorosos.

Un médico no se regocija ante un recién operado que siente náuseas, se encuentra incómodo y padece de dolores, de la misma manera que en el quirófano, seguramente, no se habrá alegrado de tener que amputar un brazo o abrir el vientre del enfermo. Pero la salud de éste –que es el fin– justifica toda la serie de padecimientos por los cuales ha de pasar mientras espera su recuperación total. No obstan-

te, el ajuste nunca resulta una meta. Representa, sobre todo en el inicio de un programa de reconstrucción, uno de sus medios fundamentales y resulta el primer eslabón de una cadena cuyo objeto es la reforma estructural de la economía.

El ajuste apunta a corregir los *abusos* generados por una política errada (estatismo), perversa (manejo discriminatorio del crédito) o irracional (populismo distributivo), pero nunca puede aspirar a modificar *usos* porque ésa no es su función. Aun con todo su poder, cuando Cavallo se sentó por vez primera en el Palacio de Hacienda no podía, de la noche a la mañana, transformar la estructura económica argentina que llevaba medio siglo de vigencia. Podía, en cambio, comenzar un paciente trabajo de corrección de los excesos generados por aquélla a la espera del momento propicio para desmontarla.

Al cabo de los diez años de administración, la primera de esas tareas fue realizada con cierto éxito, aun cuando haya, todavía, bolsos de irracionalidad económica que deben eliminarse. La segunda –modificar la naturaleza del Estado argentino– es la principal asignatura pendiente del Gobierno.

En efecto, porque en términos de salud, educación, justicia, defensa y seguridad se han recortado partidas, se han eliminado teléfonos celulares, se han aplicado políticas acertadas de reducción de personal, pero las estructuras son las mismas que generaron un Estado despilfarrador e ineficiente.

Fruto de una estrategia más o menos eficaz, hoy se han puesto en caja a los ministerios encargados de las prestaciones antes señaladas, pero llega un momento en que ajustar *sine die* –siguiendo la receta de aquel Procusto, personaje mitológico que cercenaba los miembros de todo mortal que sobresaliesen de su lecho– puede producir la muerte del organismo enfermo. Cuando de lo que se trata no es de matarlo, quitándole más y más recursos –para que cierren las cuentas– sino de reformular las bases sobre las cuales están montadas la salud, la educación, la justicia, la defensa y la seguridad en la Argentina.

Si sólo eliminaran reparticiones sin que paralelamente se redefiniieran funciones, la tarea gubernamental de cualquier administración se agotaría en un puro ajuste; necesario, es cierto, a condición de preparar el camino para la reforma estructural; pero insuficiente si por conformarse con enjuagar el déficit el gobierno decidiese detenerse ahí.

A guisa de ejemplos ¿cuál es la ventaja de votar un impuesto que ha generado una profunda división en la sociedad argentina, si al

mismo tiempo mantiene su vigencia el absurdo estatuto del docente, merced al cual, entre otros excesos, se debe pagar en concepto de suplencias 900 millones de pesos anuales? ¿De qué vale reducir los efectivos de la Gendarmería, la Prefectura y sus presupuestos, si la Argentina sigue siendo el único país del continente en donde determinadas funciones de seguridad son disputadas por cinco distintas fuerzas que, muchas veces se superponen unas a otras y duplican o triplican sus esfuerzos? ¿Qué sentido tiene pedirles a las Fuerzas Armadas que realicen una economía de guerra, si la estructura de las mismas está pensada para hacer frente a hipótesis de conflicto ya desaparecidas?

### **El camino recorrido**

El gobierno menemista impulsó una reforma estructural en tres fuentes: empresas de servicios públicos –que fueron privatizadas–; régimen jubilatorio –se privilegió la capitalización a expensas del reparto– y algunas desregulaciones. En los casos citados la acción dependió casi exclusivamente de la cartera económica. En el resto del aparato estatal –defensa, seguridad, salud, educación, provincias y municipios– es poco o nada lo que se ha realizado, lo cual no quita que se hayan ejecutado ajustes, de suyo insuficientes, de diferente magnitud. En esta etapa la reforma del Estado argentino fue, desde el comienzo, fruto de una convicción genuina no del partido gobernante sino del Presidente de la República. Finalizada la primera parte, nos encontramos ahora en un hiato que, por prolongado, resulta peligroso. Es como si nadie quisiese levantar el telón para dar comienzo al acto final.

Dos hechos de raíz económica –la hiperinflación y la estabilidad– que se sucedieron en el tiempo uno detrás de otro, si bien no a modo de causa y efecto, resultan decisivos para entender por qué la Argentina no será en el futuro siquiera parecida al país que conocimos antes del menemismo,

La hiperinflación con la que culminó el gobierno de Raúl Alfonsín fue algo así como la síntesis –de ese país de los argentinos que hizo de la depreciación de la moneda un deporte, de la especulación un rito diario y del populismo una religión. No es que resultase inevitable, como que se produjo por la irresponsabilidad, acumulada durante años, de la clase dirigente –política y no política– y de la sociedad en su conjunto. La hiperinflación no fue la causa del plan de

convertibilidad; en rigor, fue una de sus condiciones. Al situarnos a todos al borde del abismo fijó, en el inconsciente colectivo, lo que nunca más deseábamos volver a vivir.

Por su parte, el plan antes mencionado resultó una de las posibles respuestas a las secuelas que había dejado tras de sí la hiperinflación. Sólo que, al ponerse en práctica en ese momento y no en otro, de la manera en que fue pensado y en la forma en que se ejecutó, obró un efecto al cual no se le ha prestado siempre la atención que merece: condicionar el futuro de la política argentina y fijar unas reglas de juego únicas e inflexibles.

¿Cuál es la ventaja de votar un impuesto que ha generado una profunda división en la sociedad argentina, si al mismo tiempo mantiene su vigencia el absurdo estatuto del docente, merced al cual, entre otros excesos, se debe pagar en concepto de suplencias 900 millones de pesos anuales?

Desde 1945 y hasta 1990, entre nosotros cualquier experimento fue posible básicamente en virtud de dos razones: por un lado, éramos tan ricos que dilapidábamos el futuro sin consecuencias dramáticas y evidentes a la vista. Por el otro, vivíamos, respecto del mundo, como en un compartimento estanco. Después de la hiper y en medio de la globalización no hay lugar para reeditar fantasías. Casi podría decirse, sin incurrir en hipérbole alguna, que en punto a políticas económicas la Argentina se encuentra en una suerte de lecho de Procusto. Sacar, pues, los pies del plato, puede resultarle fatal.

## **Las asignaturas pendientes**

Ahora bien, así como nadie en su sano juicio piensa dejar sin efecto las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, poner fin al Mercosur, reinstalar el control de cambios, prohibir las importaciones o privilegiar el régimen jubilatorio de reparto, nadie tampoco puede desentenderse de la aparición, como problema social en gran escala, de los desocupados, de la crisis de la seguridad y de esa verdadera rebelión civil, con la consiguiente ruptura del pacto societario, que significa no pagar los impuestos; cuestiones, todas, que deberán ser enfrentadas sin demora.

Cualquier gobierno que aspire a concluir su mandato deberá, pues, hacerse cargo de estas tareas. Pero la reforma general del estado no es una tarea fácil. En primera instancia porque requiere pericia técnica; pero además porque, como toda decisión política, vulnera in-



tereses creados y genera enemigos. No hay solución a la vista para el problema de la educación, por ejemplo, si no se deroga el estatuto del docente; como tampoco se hallará una salida razonable al tema del desempleo si no se replantean a fondo las obsoletas leyes que rigen el mercado laboral. ¿Mas quién será capaz, después de 1999, de enfrentar a las distintas burocracias sindicales, celosas defensoras de privilegios que defienden pretextando su carácter de “conquistas sociales”?

¿Qué hacer en un país donde la evasión impositiva se ha convertido en algo así como su segunda naturaleza? Es cierto que hay una cultura de la evasión, pero el fenómeno admite, también, otra lectura, a saber: un informe de FIEL acaba de poner sobre el tapete que los argentinos trabajamos 10 días de cada mes para pagar impuestos, lo cual habla a las claras acerca de la enorme presión fiscal que se ejerce sobre todos nosotros.

La evasión, pues, no sólo representa el mayor problema económico de la Argetina, sino que plantea una dificultad adicional, infinitamente más grave: la fisura del contrato social. Es que no hay Estado posible sin recaudación impositiva. Pero, a la vez, si ésta, para algunos sectores de la población, ronda el 50 o 60%, deja de ser equitativa para convertirse en confiscatoria.

No acaban aquí los problemas. La violencia que nos golpea todos los días nade tiene que ver con antagonismos políticos o mesianismos sociales. Se reconoce, en cambio, en el hecho de tirar de un tren a mujeres embarazadas, matar a menores para robarles la campera, emboscar a la hinchada contraria para diezmar a tiros a sus acólitos o rematar a una persona herida e indefensa tras robarle. La gravedad de la cuestión radica en que su etallido es contemporáneo a la crisis de la policía y de la justicia, lo que plantea, como no le escapará a nadie, un “pequeño” inconveniente: si los policías y los jueces no son confiables ¿cómo se combate el delito?

Para colmo de males, también estará presente, y por varios años, la desocupación. Hoy en nuestro país un 30%, poco más o menos de su población activa tiene problemas de empleo. En ese porcentaje se incluye un 13% que lisa y llanamente al estar sin trabajo, ve clausuradas sus posibilidades de aspirar a un futuro digno.

La hiperinflación, el plan de convertibilidad y la globalización obraron en el país de los argentinos un cambio profundo. Desaparecieron problemas endémicos –los golpes de estado, la inflación–, pero surgieron otros unidos a una sociedad civil que dejó atrás, seguramente para siempre, su papel de “convidada de piedra”.

Véase que en el mismo momento en que la Argentina tiene uno de los índices de inflación más bajos del mundo, ninguna de las demandas de la población —a juzgar por las encuestas, harta del gobierno— es de carácter ideológico. Los temas que han de golpearlos no tienen que ver con izquierdas y derechas, la dependencia o la independencia, el imperialismo o el coloniaje. Ni la corrupción ni la cuestión provisional ni la evasión impositiva ni la inseguridad ni la educación son asuntos de rápida ni fácil solución, pero en su conjunto requieren, con urgencia, decisiones difíciles y cruentas.