

LA REFORMA DEL ESTADO EN SUS ASPECTOS ESTRUCTURALES Y DE GESTIÓN

HUGO LUIS DALBOSCO *

Introducción

En términos filosóficos, el Estado es la unidad de orden y de fin. Esto significa que tiene una cierta prioridad sobre la sociedad civil dado que en función de esa unidad de orden y de fin despliega un aparato para intervenir en mayor o menor escala en ella. Lo hace a través del gobierno, que es el órgano de conducción, y de la administración, que está encargada de la ejecución de las decisiones. Este esquema es, en realidad, una forma estática de enfocar una realidad dinámica y, sobre todo, mucho más rica, en la cual lo político y lo administrativo están íntimamente vinculados.

Sin perjuicio de ello, la referencia a este esquema debería ilustrar la dificultad de hablar *stricto sensu* de *reforma del Estado* y dejar sentado que sería más correcto referirse a la *reforma del aparato del Estado*, por más que el uso común, que se tratará de evitar en esta exposición, haya impuesto el modo abreviado y su confusión implícita.

Cuando nos referimos a aspectos estructurales, estamos hablando de relaciones más o menos estables entre el Estado y la sociedad civil. La tendencia a la estabilidad en las relaciones no significa falta de dinamismo, antes al contrario, muchas veces manifiesta cierto nivel de conflicto entre los actores al enfrentarse concepciones y pretensiones disímiles que el Estado debe dirimir. Justamente, llamamos *autonomía* a la posibilidad del Estado de situarse por encima de los grupos sociales.

* Profesor Titular. Escuela de Ciencias Políticas, UCA.

Este concepto se diferencia del concepto de *capacidad* del Estado que se refiere a la mayor o menor posibilidad de emprender y promover acciones de interés colectivo de forma eficiente.

Se trata, sin embargo, de dos conceptos convergentes. Mientras que la autonomía se refiere a la fijación de metas colectivas, la capacidad tiene que ver con los modos a través de los cuales los actores estatales y los actores sociales se involucran en una realización posible de aquéllas. Autonomía y capacidad son también conceptos graduales. Su medida será importante al plantearse el alcance y la profundidad de una reforma, así como para establecer el éxito o fracaso relativos de su aplicación.

De modo que las transformaciones que ocurren en el Estado afectan las relaciones que éste traça con la sociedad. Pero los procesos que ocurren en la sociedad también revierten sobre el Estado. No siempre se advierte que se trata de un camino de ida y vuelta y que, si bien el Estado tiene la responsabilidad del disciplinamiento social, las reformas encuentran un límite en el sustrato cultural sobre el que deben ser asentadas.

La forma que adquieren esas relaciones, de acuerdo con algún principio orientador, fundamentan el uso de ciertos adjetivos que permiten diferenciar las organizaciones estatales y sus concepciones subyacentes del orden y el fin. Así hablamos del Estado Liberal, del Estado de Bienestar o del Estado de Desarrollo; incluso, del Estado Ausente.

Las etapas de la Reforma

Precisamente, hacia 1989 hace eclosión una organización estatal que se había ido montando durante varias décadas anteriores. Por diversos motivos el Estado había perdido autonomía frente a los grupos sociales y, sobre todo, había decaído en su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo de forma eficiente. La crisis de la deuda, como condicionante externo y la hiperinflación como manifestación interna fueron los momentos terminales de ese proceso.

En este contexto de emergencia se plantea la reforma estructural del Estado. Coincide temporalmente con la generalización de problemas similares en otros países, no sólo de región, y con la disposición —y la presión a veces nada sutil— de los organismos internacionales de crédito para promover cierta orientación de las reformas, emergentes del llamado Consenso de Washington.

El proceso de reforma se divide claramente en dos etapas: desde 1991 hasta 1996, con un apogeo en 1994, y desde 1996 en adelante.

La primera etapa reconoce antecedentes en 1989, con la sanción de las leyes de emergencia económica y de reforma administrativa y los aprestos para las primeras privatizaciones; los canales de televisión, el servicio telefónico y las aerolíneas. Pero las preocupaciones fiscales y ciertos remezones inflacionarios retrasaron la puesta en marcha de la ofensiva transformadora hasta los primeros meses de 1991. Como síntesis, puede decirse que durante este período se registra el pasaje del Estado empresario al Estado regulador. Aunque esta denominación no rinde cuenta de todas las áreas abarcadas por el mayor proceso reformista llevado a cabo, sin embargo, el tono dominante queda registrado con esa expresión, puesto que la orientación general consistió en retraer al aparato del Estado para recuperar sus roles clásicos y declinar los de desarrollista, empleador y distribuidor, liberarse del pesado lastre de la prestación directa e ineficiente de servicios públicos y aplicarse al suministro de bienes públicos puros, a lo sumo abordar algunas externalidades, en el sobreentendido que dicha liberación permitiría concentrar la menguada capacidad del Estado en esas áreas, a la vez que aumentar su autonomía respecto de los grupos sociales, particularmente a través de la sanción y puesta en funcionamiento de los marcos regulatorios.

En el campo de la política social hubo una combinación de estrategias. La desregulación de algunas actividades y la descentralización de los servicios que permanecían en manos federales (escuelas y hospitales) y la privatización de la seguridad social, convergieron con el desarrollo de una política de focalización en programas de asistencia sin precedentes que buscó tanto contener los desfases de aquellas macrodecisiones, como reemplazar los mecanismos tradicionales del Estado que se desguzaba.

Este proceso fue acompañado por la reestructuración del aparato administrativo del Estado, en los aspectos relativos tanto al régimen del personal, como a la gestión, con los cambios introducidos en los procedimientos administrativos por el decreto 1883/91.

Del mismo modo, para volver sobre una afirmación hecha al principio, la redefinición del aparato del Estado promovió una respuesta de la sociedad, que cobijó fenómenos de tercerización y diferenciación, así como produjo la multiplicación de organizaciones en el llamado tercer sector.

Tal vez las características más salientes sean la velocidad y profundidad con las que se dieron los cambios, así como la debilidad de

algunos supuestos, la cual quedó en evidencia cuando la modificación de ciertas condiciones externas e internas frenó el ritmo de las transformaciones y puso en cuestión varios aspectos de la metodología empleada para producirlas.

Paradójicamente, el proceso, que tuvo su apogeo hacia 1994, empezó a declinar en ese mismo año como consecuencia del “efecto tequila” y el alto nivel de desempleo que se registró entre 1995 y 1996, y que todavía perdura.

Empieza así la segunda etapa del proceso de reformas, mucho más ardua y lenta que la anterior y atravesada permanentemente por la confusión sobre los fines y los medios. Claramente, ya no se trata de reformas estructurales sino de una sucesión de ajustes, siempre insuficientes –denominados erróneamente “reformas”– originados en la necesidad de acomodar el desempeño fiscal del Estado.

Las recetas utilizadas durante este período ya habían sido experimentadas en ocasiones anteriores: supresión indiscriminada de organismos, retiros voluntarios, venta de activos físicos y de algunas empresas, como YPF, que conservaban cierta presencia del Estado. Se incorporan dos mecanismos nuevos: el descuento compulsivo de los sueldos de los funcionarios del nivel gerencial y político y la creación de un fondo de desempleo para los agentes declarados prescindibles, cuyo nivel debía comprender al 10% del personal de los organismos.

El corte drástico en la orientación de las reformas se perfiló desde la irrupción del “efecto tequila” y se proyectó en los años posteriores, reduciendo el esfuerzo desplegado durante la primera etapa al primer aspecto del objetivo, aligerar el Estado, y sometiendo el segundo aspecto, el mejor desenvolvimiento de las funciones esenciales y los servicios asociados a éstas, al desempeño fiscal.

El fracaso de esta segunda fase arrastró en buena medida lo mucho de bueno que tuvieron las decisiones tomadas en la fase anterior. Por un lado, se retrasó sin fecha el inicio de la llamada segunda generación de las reformas, verdadero núcleo de la modernización, que apunta a la educación, la justicia y la revitalización de la vida local, así como a la promoción del avance tecnológico y la mejora de la gestión estatal para favorecer la competitividad social.

La desnaturalización de la Reforma

Desde el punto de vista de la continuidad de las reformas estructurales, se perdió de vista el mediano y el corto plazo. Así, ciertas concesiones de servicios públicos (trenes, etcétera) se vieron afecta-

das por el incumplimiento del Estado, elemento que complicó las renegociaciones tanto de los contratos originales como aquellas que debían hacerse sobre el vencimiento de las primeras, las cuales, de haberse aprovechado la experiencia de los primeros años de la década hubieran podido efectuarse en condiciones más ventajosas, tanto en términos de plazos, como de inversiones. Del mismo modo, el Estado perdió la oportunidad de constituir entes reguladores verdaderamente autónomos. En este caso se conjugaron una pésima política de selección de los directorios y el dictado de marcos regulatorios demasiado afines a los contratos de concesión. Hubo, también, experiencias siniestras, como el apagón del verano del 98, que minaron la credibilidad del nuevo sistema.

La venta de YPF para cubrir las necesidades fiscales significó una vuelta de campana conceptual. Ya no se trataba de brindarle a la sociedad un mejor sistema de gestión salvaguardando sus intereses, sino, lisa y llanamente, de cubrir ineficiencias con activos estatales, aunque, como en este caso, fueran rendidores. La capacidad de regulación del Estado en esta materia, quedaría absolutamente comprometida; las utilidades futuras de una actividad que siempre se consideró de rentabilidad posible, serán difícilmente incorporadas al producto social nacional y la capacidad acumulada por los recursos humanos durante tanto tiempo de inversión y desarrollo sólo quedarían ligadas a la actividad en una mínima escala.

Esta venta acentuó la trasnacionalización de la economía argentina, tendencia que se aceleró durante la segunda mitad de los años noventa, coincidentemente con la quiebra del rumbo de las transformaciones estructurales. En efecto, durante ese período una cantidad significativa de empresas y grupos argentinos se fusionaron o fueron adquiridos por empresas y consorcios extranjeros a partir de un concepto de la globalización más parecido a la predación económica que a la coordinación y complementariedad. Es evidente que en buena medida, al cambiar los referentes, se han modificado también las relaciones establecidas entre los actores estatales y los actores sociales.

También en el campo de la reorganización administrativa el fiscalismo terminaría con los esfuerzos para institucionalizar una política de recursos humanos que transformara la burocracia clásica en gestión pública. El primer afectado fue el sistema nacional de capacitación, desnaturalizado tanto por los recortes presupuestarios, como por los descuentos al personal y el congelamiento de los ascensos.

Contra todo lo que sugiere la teoría de la organización, el Estado pretende obtener mayor eficacia y mejorar la eficiencia de sus agentes desmotivando a los gerentes y expulsando a los mejores recursos humanos.

La descentralización, tal vez el aspecto menos vigoroso de la primera etapa reformista sufre también las consecuencias de la ofensiva fiscalista. Así, se habla a menudo de la existencia de provincias inviábiles, expresión que sugiere la necesidad de reemplazarlas por una solución "viable", es decir, algún sistema de regionalización que permita establecer economías de escala, sobre todo, minimizando costos.

Sin perjuicio de reconocer el peso creciente que las estructuras provinciales cargan sobre las obligaciones fiscales del Estado nacional, y de los abusos que ciertas políticas provinciales representan en términos no ya económicos, sino de justicia social, es preciso tener en cuenta que no es posible obtener en este sentido soluciones inmediatas. Se trata, en primer lugar, de Estados provinciales, y es bueno recordar para los criterios emanados del centro, que fueron las provincias las que constituyeron el Estado federal, así como que son ellas las que conservan, en la medida homeopática que las crisis sucesivas y recurrentes le han dejado, la autonomía sobre sus propias instituciones. Por lo tanto, esperar una resolución rápida en este sentido significaría un nuevo avasallamiento no ya al federalismo, sino al Estado de Derecho.

Pero desde el punto de vista estructural la presión sobre los Estados provinciales puede tener consecuencias sumamente negativas en el mediano plazo. Una de ellas es el acentuamiento de las tendencias centrípetas, básicamente, de un crecimiento superior al actual de los asentamientos en el cordón suburbano de Buenos Aires. Las consecuencias en términos de marginalidad, salubridad y seguridad pueden absorber en el mediano plazo los magros ahorros que se efectúan en el corto plazo.

En consecuencia, la cuestión fiscal se convirtió en el eje de toda la política reformista. Además de constituir una urgencia de corto plazo, lo que podríamos denominar la exclusividad de la solución fiscal tuvo la característica de cortar o abortar toda otra alternativa.

La crítica de esta estrategia reside no en la finalidad buscada sino en su carácter exclusivo. Desde distintos segmentos se ha señalado la insistencia como el factor clave de su fracaso. En su momento, Joseph Stiglitz, ex economista jefe del Banco Mundial, enfatizó en la

necesidad de combinar la prerrogativa fiscal con otro tipo de acciones destinadas a dinamizar los sectores de la economía. Jeffrey Sachs lo hizo de forma lapidaria al sintetizar la década argentina: sin un Estado capaz de promover la tecnología y de abrir la economía en la búsqueda de mercados crecientes, las reformas naufragaron.

No se trata, entonces, de seguir debilitando el Estado sino de asignarle su verdadero papel como responsable del proceso de modernización de un país en desarrollo aunque, como ha quedado demostrado por la experiencia de los países emergentes, ello no resulte gratuito. La necesidad de desmontar el Estado de Bienestar no tiene por qué ser paralela a un aumento descomunal de la brecha entre ricos y pobres; el nuevo estándar de las relaciones entre el Estado y la sociedad no debería tampoco traducirse en expulsión de la población, marginalidad, desánimo y postergación. En síntesis, no hace falta menos gobierno, sino más gobierno (conducción, liderazgo) y mejor administración.

Conclusiones

- 1) Las reformas estructurales encaradas en la primera mitad de la década pasada fueron desplazadas por la crisis fiscal de los tardíos noventa. En consecuencia, los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad orientados por aquéllas fueron abortados y las nuevas relaciones se edifican sobre cuestiones de caja, afectadas por objetivos de corto plazo.
- 2) Las transformaciones estructurales fueron impulsadas por la necesidad de autonomía del Estado severamente disminuida por la recurrencia de problemas inflacionarios que llegaron a afectar el sistema político. Al final del período, luego del esfuerzo por imponer un nuevo estándar en el desenvolvimiento de las funciones estatales, la exclusividad de la política fiscal ha desbaratado las pretensiones del Estado de imponerse sobre los grupos sociales. El Estado parece estar controlado por criterios derivados de los intereses que deberían ser controlados por el Estado, carece por lo tanto de legitimidad para resguardar los derechos de todos los ciudadanos y de conducir el conjunto social hacia la materialización del complejo de condiciones que configura el bien común.
- 3) La capacidad de gestión del Estado se encuentra restringida por las mismas razones expuestas en los apartados anteriores. Esto significa que aunque pueda mejorar la extracción del producto social, muy difícilmente pueda gerenciarlo de forma eficiente.

- 4) Ciertos sectores de la sociedad civil se han transformado en forma simultánea con el abandono de parte del Estado de algunas de sus funciones esenciales. En general, se encuentran en medio de una transición en la cual destacan las manifestaciones de disgregación social y marginalidad, así como fenómenos positivos de crecimiento de las organizaciones del tercer sector y el establecimiento de redes solidarias.

Reflexiones finales

1. Creo que en buena medida hay que retrotraerse a las cuestiones esenciales. En los momentos críticos, los hombres y las organizaciones suelen formularse los interrogantes filosóficos por excelencia, aquellos que hacen a su identidad y cuya respuesta determina un rumbo y arrastra decisiones cruciales.

Deberíamos preguntarnos primero qué entendemos por Estado y, después, qué Estado queremos. Esta cuestión no está clara hoy y, sin embargo, hablamos constantemente de la reforma del Estado como un paso necesario para comenzar una nueva época, para liberar las fuerzas supuestamente contenidas en la sociedad. Si bien eso forma parte de un discurso ideológico corriente, apenas se escuchan disidencias intelectuales. Tal vez, la más notable en estos días corresponda al escritor Abel Posse.

Sin abundar en definiciones que exceden este ámbito, me limito a señalar que ellas son, sin embargo, fundamentales. El Estado es la unidad de orden y de fin, su misión es ser garante de los derechos y promotor del bien común. Para cumplirla desarrolla las funciones de soberanía, desarrollo y adaptación y ejerce ciertas potestades clásicas o universales y ciertas potestades exclusivas ligadas a las peculiaridades nacionales que se organizan en la prestación de una serie de servicios a través de organizaciones propias o encomendadas a terceros, de reglas e instituciones.

¿De qué hablamos cuando hablamos de reforma del Estado? ¿De cambiar su naturaleza? ¿de sus funciones y potestades? ¿o de las organizaciones, reglas e instituciones genéricamente consideradas?

De acuerdo con las expresiones dominantes parecería que la reforma del Estado consiste en la reducción de organismos, la supresión de reglas, la expulsión de agentes, en suma, la rebaja del gasto público. En líneas generales, no discrepo *a priori* con ninguna de estas medidas, cada una en su adecuado contexto: es cierto que una

norma de buena administración es limitar los gastos a la disposición de recursos, en la medida de lo posible; es igualmente indudable que la velocidad de un trámite es una proporción inversa de la cantidad de unidades que deban intervenir. Lo que quiero decir es que discrepo con la construcción que se hace del contexto en cada caso. No entiendo por qué a esas medidas contingentes se las denomina con el pretencioso nombre de reforma del Estado. Mucho menos que se identifique su habitual y seguro fracaso con el descrédito de la clase política.

Pero me limito a exponer que como consecuencia de las medidas reiteradas en una especie de carrera por demostrar quién es más audaz en la propuesta de recorte, sin una adecuada percepción del concepto y del contexto, estamos perdiendo pedazos de nuestra convivencia. Es decir, mi tesis es que por llamarle reforma del Estado a lo que no lo es y por ejecutarla en un contexto equivocado estamos realizando, en cambio, una real reforma del Estado pero, por el absurdo.

En efecto, si este fiscalismo fundamentalista continúa el Estado tendrá cada vez menos autonomía respecto de los grupos sociales, menor capacidad de arbitraje, de conducir a través del gobierno de turno el proceso que reproduzca ese conjunto de condiciones en que consiste el bien común, y entonces probablemente no disminuirá el gasto, pero seguramente no habrá quien pueda establecer un orden y proponer un fin, ni podrá hablarse de soberanía, de desarrollo y adaptación, ni lo que quede del Estado podrá desarrollar el monopolio legítimo de la fuerza, obligar a pagar impuestos, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, etcétera.

2. En segundo lugar, creo que es un error muy grave ligar la crisis del Estado entendida en clave fiscalista con la crisis de representatividad de la clase política. Hay una coincidencia temporal fatal en ambos fenómenos, pero no una relación de causa a efecto. Y temo que el énfasis en ligarlos en ese tipo de vínculo esconde un encuadre ideológico equivocado y dudo que bienintencionado.

Como ya ha dicho otro expositor, el problema es de la clase política argentina actual, de su falta de originalidad y su alto nivel de oligarquización; no es un problema de la clase política, ni de la política en general. Sin embargo, en los sectores vinculados al poder mínimo, aquellos que Oyhanarte consideraba representativos del *status quo*, el ataque está dirigido contra la clase política y contra la política genéricamente consideradas. Es un enfoque economicista y tecnocrático que esconde también un núcleo duro de intereses particulares de aquellos que hoy se benefician con la debilidad financiera del Estado

como antes se beneficiaban con su debilidad inflacionaria. Tal vez la verdadera reforma del Estado debería comenzar por plantearse cómo superar esa debilidad.

3. Trataré de sintetizar todo esto en una expresión que no deje dudas: si el Estado sólo existe para proteger los derechos individuales –como se ha dicho en este Seminario– entonces está bien que limitemos el enfoque reformista al equilibrio fiscal, que consideremos la política social un robo al ciudadano decente –y pudiente– y que no necesitemos de los políticos. Pero eso significa que renunciamos a un proyecto, es decir, a una historia, pero también a un futuro. A una historia abierta a todos los hombres del mundo que quisieron habitar el suelo argentino, a un futuro con equidad social, sin exclusiones y sin desesperanza.

Dije al principio que en los momentos críticos afloran las preguntas elementales. En la originalidad de las respuestas reside la posibilidad de transformar las crisis en oportunidades.

En el fondo, creo que la pregunta sobre el Estado está subordinada a una pregunta sobre nosotros mismos, a una respuesta que apela a las reservas espirituales que de seguro quedan en la República.

Tal vez sea una conclusión teñida de un tono melancólico y de luctuosa nostalgia. Este dolor de nosotros mismos, sin embargo, debería ser el punto de partida de aquel esfuerzo de originalidad que reclamo, dado que, al decir de Héctor Tizón “la verdadera desesperanza no nace ante una adversidad obstinada, sino que surge cuando ya no se ve razón para luchar”. Por eso entre otras cosas creo que debemos dejar de buscar culpables en la política y, en cambio, buscar en la política la forma de dejar de ser culpables.