

La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural(*)

Daniel García Delgado

Introducción

La reforma del Estado en la Argentina tiene dos etapas claramente diferenciadas, si bien ambas en el marco de la presidencia de Menem. La primera está asociada al Plan de Convertibilidad y a la figura del Ministro Cavallo. Se trató de una reforma estructural que a comienzos de 1990, frente a la situación hiperinflacionaria, involucró la estabilización del tipo de cambio, la privatización de las principales empresas públicas y la desregulación y apertura de la economía bajo el paradigma del Estado "mínimo". La segunda ha sido anunciada a mediados del corriente año y, si bien guarda continuidad con el Plan de Convertibilidad, está siendo llevada a cabo por otra conducción económica, orientada a extender el ajuste al conjunto de las provincias y llevar a cabo una profunda reforma laboral. Todo lo cual significa una profundización de las reformas estructurales y del modelo neoliberal. Pero lo singular de esta segunda etapa no está tanto en sus lineamientos, sino en el hecho de que se desarrolla en un marco socio-político distinto al de la primera: aparece un marcado problema de desempleo estructural y de mayor disenso. Este trabajo pretende hacer un balance de la primera etapa en términos de sus logros y falencias (experiencias), así como ver cuáles son las orientaciones e instrumentos que propone la segunda, y posibles consecuencias (derroteros).

1. Hiperinflación y primera reforma del Estado

La primera reforma del Estado fue encarada a comienzos de los 90 (Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado) y se explica como fruto de cuatro lógicas: la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno autoritario; la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados del anterior gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males (Consenso de Washington); y por último, la lógica del estilo político del Presidente Menem, más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación.

La idea inicial fue eficientizar el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol productor del Estado, generar condiciones para la radicación de capitales y transferir la ejecución de las políticas sociales a las provincias, reduciendo así notablemente la administración central.^[1] Existían entonces puntos de confluencia entre las élites técnicas gubernamentales, empresarias y de

organismos internacionales acerca de la necesidad de operar un cambio profundo en el Estado a partir de un proceso que tuviera en cuenta fundamentalmente la obtención del equilibrio fiscal, la racionalización del aparato administrativo, la reestructuración del Estado Empresario, corporativo y la supresión de normativas regulatorias estatales (Bonifacio, 1995). Todas estas medidas tenían una relación estrecha con el intento de restablecer los superávits fiscales que permitieran asegurar el pago del servicio de la deuda (ingreso al Plan Brady).

Esta reforma del sector público enmarcada en el paradigma neoliberal del Estado mínimo, que apuntaba a disminuir el tamaño del Estado, a recuperar sus roles clásicos (justicia, seguridad, educación, administración) y a declinar los de desarrollista, empleador y distribuidor, se fue haciendo junto con una profunda transformación de la sociedad en términos de su estructura: terciarización, diferenciación, complejización y fragmentación. Así como se redefine el papel del Estado, también comienza a desarrollarse un tercer sector -ni público ni privado-, como un espacio social autónomo entre el Estado y el mercado volcado hacia la realización de actividades sociales o voluntarias.^[2] La reforma de la sociedad es producto de esta reformulación del Estado, porque al mismo tiempo que el sector público se achica tiene una enorme gravitación en la modificación de todos los aspectos de la vida cotidiana, como si se produjera una nueva revolución desde arriba típica de los procesos de modernización latinoamericanos.

En este proceso no sólo comenzó a cambiar el aparato público, sus agencias, instituciones, administración y políticas, sino también su articulación con actores y los valores culturales dominantes en la sociedad.^[3] Pero lo característico de esta transformación fue su rapidez y radicalidad. Aparece como una abrupta ruptura con el pasado, con el Estado de Bienestar y con la denominada matriz estado-céntrica, y el predominio ahora de una matriz mercado-céntrica (Cavarozzi, 1994). Esta drástica reestructuración no impidió, y de alguna manera permitió, lograr un fuerte apoyo electoral y una modificación del consenso de posguerra sobre el Estado distribuidor basado en la clase trabajadora, generando una coalición política novedosa que dio consenso al modelo: la alianza pobres-ricos. Este consenso social hacia el ajuste también se explica por una suerte de reducción de las expectativas, un disciplinamiento dilemático impuesto a la sociedad en la última década por los sucesivos ajustes como condicionantes para evitar males mayores o nuevos retrocesos.

Los aspectos positivos de esta primera reforma son conocidos: en primer lugar, la reducción de la inflación. La Ley de Convertibilidad cuyo elemento básico es la no emisión sin respaldo, permitió superar la crisis; el balance de pagos derivó bajo un relativo control; el país recuperó el crédito internacional y logró un crecimiento del 6 al 7 % en los primeros tres años. Esto trajo consigo la incorporación de nuevos instrumentos de racionalización de la gestión pública así como de control y auditoría, modernización tecnológica y gerencial y una mayor cultura presupuestaria y fiscal.^[4]

Tal vez el dato más significativo fue que, en un país con enorme inestabilidad política y económica, se lograra restablecer las **reglas de juego**, generar previsibilidades monetarias e insertar el crédito en el circuito de consumo. En esta primera etapa el modelo parecía tener un dinamismo y

una eficacia transformadora que se transmitía a todos los planos del sector público y que, si bien de carácter excluyente, parecía, a la vez, serio e indetenible.

Ahora bien, los ùdebeù de este balance también incluyen:

i. Que la política de privatizaciones no tuvo en cuenta la preservación de áreas estratégicas para el desarrollo nacional (privatización del petróleo o de las comunicaciones), sino que fue de ùtodo y rápidoù. De esta manera, la excesiva fe en las bondades del libre mercado y en la apertura irrestricta llevó a la pérdida de áreas tecnológicas y estratégicas para la obtención de divisas. La apertura unilateral y una desregulación impiadosa llevaron a una desestructuración de la pequeña y mediana empresa y a una fuerte vulnerabilidad externa (Lozano, 1996: 291).

A esta falta de orientación y de apoyo al sector tecnológico, de promoción de algún perfil industrial, de desarrollo, le correspondió **el predominio de una concepción de globalización "fundamentalista"**, que asignaba al Estado un rol muy exiguo y puramente garantista, en donde lo único que le quedaba por hacer era transmitir buenas señales a los actores económicos que deciden en el mundo y tratar, en consecuencia, de ser sujeto de sus decisiones de inversión. Las fronteras nacionales habrían sido borradas, los centros de decisión estarían más allá de los Estados nacionales y la única forma sería acomodarse a estas señales organizando el sistema a nivel nacional en función de los sectores globalizados.

ii. La desregulación estuvo atravesada por hechos poco transparentes, al menos en una primera etapa. Por un lado la corrupción -hasta entonces asociada en el discurso oficial al Estado protector ("la patria contratista", los lobbies de los *rent-seeking*), vino también a manifestarse en una serie de corruptelas asociadas a los procesos de privatización y modernización de la administración. Esto, junto a una mayor visibilidad lograda por los medios de comunicación de estos hechos, promovieron un talante público cada vez más adverso a estas prácticas pero también descalificantes de la clase política en su conjunto.

iii. La reforma no se redujo a un mejor proceso de devolución de servicios a otros actores, sino que también introdujo profundos cambios en la relación de poderes en la sociedad, entre élites y sectores populares, homogeneizando a las primeras y heterogeneizando a los segundos. Desplazando el anterior poder de amenaza que provenía de las clases trabajadoras organizadas (huelga general, amenaza revolucionaria), hacia el proveniente de élites económicas, técnicas y mercados (la amenaza "del golpe del mercado"). Se trató de una redefinición del *establishment* y de la estructura de poder en derredor de los nuevos holdings, conglomerados, agencias bilaterales de crédito, bancos de inversión y multimedia, y del desalojo de la condición de factores de poder de las fuerzas armadas, sindicatos, corporaciones empresarias e Iglesia.

La debilidad o fortaleza del Estado no es tanto una función de su tamaño sino de la capacidad de mantener autonomía frente a la presión de determinados grupos de interés. Un Estado es fuerte si es capaz de oír a grupos y de implementar programas que los apoyen, pero que también es capaz de imponerse sobre los intereses particulares y defender con eficacia el interés general, así como de exigirles a los grupos que reciben recursos del Estado, eficiencia y resultados claros en el uso de los

mismos (Méndez, 1996). En ese sentido lo que se produjo fue más que una ganancia de autonomía frente a los *rent-seekings* anteriores, un desplazamiento y sustitución de determinados grupos de presión por otros, pero no una autonomización del Estado frente a los mismos. No sólo hubo desplazamiento sino que los nuevos factores son ahora más reducidos en número y concitan mayor poder. Por un lado, aumentó el peso de determinados actores en la decisión pública, mientras que por otro, se modificaron los patrones de distribución del ingreso en una dirección más desigualitaria. Las transferencias de ingresos y de poder a determinados grupos agudizaron así las tendencias a la concentración y a la centralización del capital (Notcheff, 1994).

iv. La desregulación y la cesión al sector privado de los servicios públicos no dio lugar a una institucionalización de re-regulación que permitiera al Estado cumplir eficazmente el nuevo rol de controlador o fiscalizador de los intereses de consumidores y usuarios. En muchos casos, los entes reguladores cayeron bajo la denominada "captura del ente", es decir, el control de los mismos por aquellos intereses de empresas monopólicas u oligopólicas que supuestamente debían ser los regulados en función del interés general.

v. En la gestión de la política social hubo capacidad para avanzar en temas que hacen al rol del Estado en el capitalismo globalizado y la creciente competitividad entre los estados, como por ej., el de proponer una amplia y profunda reforma educacional. Sin embargo, se abandona el principio de universalidad, los pobres se convierten en los nuevos sujetos de la política social focalizada y en el nuevo paradigma de política social los principios de eficiencia y eficacia se instauran como los valores fundamentales y todas las acciones se orientan a la persecución de estos fines. La lógica del costo-beneficio se instaura en el área social. Asimismo las agencias públicas de imposición crecieron en importancia y eficacia (la DGI) pero, a la vez, en regresividad impositiva.

vi. La **descentralización** de competencias a provincias y municipios que se realizó en áreas vinculadas a la salud, la educación y la vivienda, trajo consigo el problema de descentralizar competencias sin hacerlo con los recursos. Y en el último tiempo, si bien mejoró la política social, haciéndose más profesional y evaluable, al mismo tiempo no pudo evitar que aumentase la gravedad de la cuestión social como consecuencia de la política económica en curso, ampliándose el número de pobres estructurales y de sectores medios declinados o de nuevos pobres.

En síntesis, esta primera etapa reformista muestra rasgos ambiguos y paradójales. Por un lado, se llevó a cabo un cambio necesario e impostergable frente al proceso de endeudamiento y de crisis profunda del Estado de bienestar. En ese sentido, el gobierno siguió una serie de tendencias generalizadas en el mundo de capitalismo globalizado: reducción del peso productivo del Estado, apertura de la economía, desregulación y descentralización. Pero por otro, la radicalidad y la falta de equilibramiento del diagnóstico liberal con otros aportes hizo que la mayor racionalidad en las cuentas públicas fuera de la mano con la pérdida de derechos adquiridos, de la reducción de la capacidad reguladora del Estado y del creciente endeudamiento pese a las privatizaciones.

La reforma del Estado al operar más por necesidades de caja, de recorte del gasto, que por afán de ampliar las capacidades de gestión y de democratización generó la tan difundida

caracterización de este proceso como de "desmantelamiento" del Estado. ^[5] Un rasgo específico del caso argentino, donde el Estado va reformándose, pero en función de aspectos fiscales y de caja. De reformas que lo conciben más en términos de presupuesto o aparato técnico, de peso, tamaño, ineficiencia, que como relación social, pacto o instrumento de transformación de la sociedad sobre sí misma.

Lo característico de esta primera reforma del Estado, no fue sólo la reducción de su tamaño, del nivel de cobertura social del Estado de bienestar, ni la desaparición de sus roles empresarial y empleador sino su drástico debilitamiento en favor de los mercados.^[6] A la vez, en términos políticos, la eficacia lograda en lo económico fue un elemento de consolidación democrática y de mejoramiento de la gobernabilidad. Pero las relaciones de poderes implícitas en la misma, también facilitaron la constitución de una democracia en términos de O'Donnell, "delegativa", o para otros autores, "fragmentaria" (Acuña, 1995, García Delgado, 1995).

2. El desempleo estructural y la segunda reforma del Estado

A mediados de 1996 comienza a cerrarse este primer ciclo por la aparición de dos factores no previstos en los supuestos iniciales del modelo: el creciente déficit fiscal por disminución del crecimiento derivado de la salida de capitales luego de la crisis del "tequila" y el aumento exponencial de un fenómeno desconocido en la Argentina moderna: el desempleo estructural (del 18,6 % en 1995). Ambos aspectos comenzaron a generar un creciente desgaste de la relación entre el poder político (la Presidencia) y el tecnocrático (Economía), que culminó con el reemplazo del ministro Cavallo. Hasta entonces la lógica tecnocrática y la política habían establecido un juego de suma-positiva ya que el plan de estabilización había generado réditos electorales y, al ministro, poder para continuar con la reforma. A partir de la recesión, con el aumento del desempleo y del déficit fiscal, los tiempos y objetivos de estos dos sectores comenzaron a distanciarse y a ser de creciente costo para el sector político (ej. derrota electoral en la Capital de la República).

La nueva iniciativa reformista -si bien tiene su principal fundamento es una cuestión de caja-, tiende a justificarse a mediados de 1996, tanto por la necesidad de hacer frente a los desafíos que implica la globalización como por la exigencia de mejorar la competitividad del país y de reducir el desempleo. ^[7] Las medidas apuntan a profundizar las reformas estructurales, a mantener el tipo de cambio y la actual política monetaria, a reducir el déficit fiscal y a flexibilizar el mercado de trabajo. Se trata de políticas que apuntan a la reducción del gasto, aumentar la presión tributaria, terminar de privatizar lo que falta a nivel de los activos aún en manos del Estado nacional (aeropuertos, represas, centrales nucleares, banca nacional y provincial); disolución y fusión de organismos descentralizados (DGI-Aduana, Ansal, etc.); y la eliminación de cerca de 15.000 empleados públicos de organismos de la administración central y entes descentralizados.

En la ley 24269-96 también se proponen metas como aumentar la agilidad estatal y los mecanismos de auditoría y de participación social. La ley apunta a emular prácticas empresarias y

criterios de eficacia y eficiencia; efectuar el paulatino pasaje de organizaciones piramidales, jerárquicas y centralizadas a estructuras más desconcentradas; implementar la eliminación y o reorganización de organismos a través de la fusión, la reducción o la transformación de instituciones; y profundizar la heterogeneidad y la competitividad entre sus agentes, estableciendo sistemas de premios a la productividad, incentivos, así como reemplazando la negociación colectiva por la negociación descentralizada e individual.

Sin embargo, lo más novedoso de la Segunda Reforma es el fuerte énfasis flexibilizador del mercado laboral, fundamentándose en la necesidad de dar mayores oportunidades a los actualmente desempleados y en disminuir "el coste argentino". Ello implica una apuesta por la **precarización**, la reducción unilateral de salarios, la modificación de la jornada horaria, extensión de la jornada laboral, negociación a nivel de empresas, el fin del régimen de indemnizaciones y un nuevo régimen de contratación, lo cual tiene implicancias políticas y sociales de primera magnitud. En primer lugar, dejar atrás la alianza con el sindicalismo que mantuviera en la primera etapa y el intento definitivo de desarticularlo como fuerza social de representación y mediación.

La desregulación de las obras sociales se presenta como la posibilidad de la libre elección para sus beneficiarios, lo que significa la introducción de la competencia de las empresas privadas en un campo hasta ahora controlado por los sindicatos. Si bien puede significar una mejora en los servicios, seguramente también va a implicar una diferenciación creciente por ingresos y una disminución del grado de solidaridad del sistema.

Pero el marco socio-político donde comienza a desarrollarse la segunda reforma es distinto al de la primera y por lo tanto, de sus posibles consecuencias. En aquel momento los efectos de la alta inflación y la sensación de desorden en que termina el anterior gobierno produjeron un fenómeno de fuerte delegación, un requerimiento de eficacia sobre la contención inflacionaria que implicaba **una fuerte demanda de orden**. Ello permitió la modificación del consenso de posguerra sobre el Estado distribuidor, desarrollista y la constitución de otro sobre el Estado privatizador. La actual situación, en cambio, muestra una opinión pública crecientemente desafecta no sólo del gobierno sino también del "modelo", un desencanto sobre lo privado como clave de resolución de los problemas, cansancio sobre escándalos de corrupción pero al mismo tiempo sin alternativas claras. En este sentido ha cambiado el "humor" de la sociedad, ya que la pérdida de capacidad de consumo y la desocupación se han constituido en problemas centrales para la población. Es un desencanto que, por el momento, no es trasladado a una opción antireformista, pero que genera escepticismo sobre las bondades de la reforma.

Esta opinión pública más distante tiene varias explicaciones: se percibe con más justeza que en el período anterior los altos costos sociales que el modelo trae consigo en términos de precarización y desempleo. También se siente una injusta y desequilibrada presión fiscal en el marco de una situación recesiva sin que se garantice beneficio por el esfuerzo tributario y hay incertidumbre hacia el futuro. Los ciudadanos ven que la educación pública está en crisis, afrontan el costo del cambio previsional y no tienen seguridades sobre sus resultados, padecen la caída del sistema de

salud pública. Soportan el gasto público y el pago de la deuda externa y ven que se acrecientan los privilegios de los sectores poderosos mientras ellos pagan los planes sociales para los desheredados, que resultan ineficaces para evitar la violencia social y la inseguridad en las grandes ciudades.

Este "malhumor social" y "desilusión con lo privado" se traduce en huelgas exitosas a pesar del desprestigio de la dirigencia sindical, así como en nuevas formas de protesta más "light" y expresivas que articulan amplios sectores convocados a pesar de la pérdida de credibilidad en los partidos. También se traduce en una reestructuración del espacio de la oposición hasta entonces casi inexistente, en una conflictividad interna del oficialismo que se expresa entre las necesidades de aprobaciones de las leyes de la segunda reforma del Ejecutivo y el Parlamento -particularmente en derredor de la ley de reforma laboral-, y en la desafección de grandes instituciones como la Iglesia, los sindicatos, las fuerzas armadas y parte de las cúpulas empresariales.

Se observa así una tensión y distanciamiento entre un gobierno que avanza en las reformas estructurales (en el eje flexibilización-privatización) y la sociedad, lo que se traduce en una pérdida de apoyo político y de popularidad del Presidente. En cierta forma la salida del ministro Cavallo -exitosa en un primer momento como reemplazo sin generar inestabilidad en los mercados-, de hecho operó negativamente en tres sentidos: privó al gobierno de una suerte de colchón amortiguador de las críticas de la oposición por la consistencia del ministro, y hacia adentro, al resguardar al Presidente de las críticas del sector político. A partir de entonces, la figura presidencial debe sostener por sí sola la impopularidad de las medidas de ajuste. La nueva conducción también restringe su voluntad transformadora a la política fiscal y tributaria dejando los demás aspectos al mercado. Por último, y tal vez el efecto más grave es el de haber convertido al ex ministro de economía en uno de los principales acusadores de la falta de transparencia gubernamental y de haber abortado así la cruzada anticorrupción que quería liderar el propio gobierno.

Las orientaciones de la segunda reforma se entienden, entonces, en esta contradicción entre la **lógica de acumulación** requerida por el modelo y las nuevas élites dominantes para la reducción del déficit, el otorgamiento de seguridad a los inversores y acreedores externos de reducir el "costo argentino" y el "riesgo país" y una **lógica de legitimación**, que frente a la incapacidad de recrear expectativas positivas sobre las medidas económicas, la pérdida de eficacia que tuviera en la primera etapa sobre el tema inflación, deja de tenerla ahora sobre el desempleo. Todo ello junto al desgaste presidencial a partir del proceso reeleccionario, lleva a una búsqueda por recuperar la iniciativa y el apoyo político sobre otro eje que no sea el económico. En este caso el eje elegido es de la lucha contra la corrupción, pero con toda la ambivalencia y el peligro que ello trae consigo: el de quedar pegado a aquello que se ataca, y el de no poder distinguir con claridad entre los roles de acusador y acusado.

3. "Profundización o redefinición de la reforma?"

Luego de las crisis de fines de los 80, y a partir de las profundas e irreversibles medidas encaradas por el gobierno menemista, un nuevo Estado -postsocial o neoliberal- comienza a perfilarse, un modelo de Estado y de relaciones Estado-sociedad distinto tanto al liberal de fines del siglo pasado, como al de bienestar o desarrollista que comenzara a surgir a mediados del presente.

En este nuevo modelo el Estado y el gobierno son crecientemente presionados desde cuatro puntos: el internacional producto de la globalización, el regional-local producto de la descentralización de las competencias estatales; el social, debido a la mayor diversificación y organización de los grupos de presión, y el partidario tradicional, producto de la crisis de representación y desafección con lo público de los ciudadanos. ^[8]

i) La intensificación del proceso de interacciones regionales y globales, ha erosionado la distinción entre asuntos internos y externos, entre política doméstica e internacional. Esto presupone un grado de interdependencia creciente con el contexto internacional, lo que implica también una limitación importante de la autoridad estatal en favor de los mercados y de las agencias internacionales. Este proceso se acentúa en el caso argentino por las características del modelo económico muy dependiente de los flujos financieros externos y por la necesidad creciente de coordinar políticas entre los estados miembros del Mercosur. De esta manera, el proceso de globalización lleva a constituir un sistema decisional distinto al previsto en la teoría democrática clásica, donde el Estado deviene en una arena de *policy making* fragmentada, penetrada por grupos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como por agencias domésticas y de diversas fuerzas sociales (Held, 1995).

La democracia en el marco de la globalización estaría frente a dos fuerzas que presionan sobre ella: i. la concentración de la riqueza y del ingreso, de los stocks y de los flujos y del poder que de esa concentración emanan; ii. y los embates de la globalización en una doble acepción, en el panorama de las ideas por una suerte de "pensamiento único", y en el plano de los hechos concretos, sobre cómo se producen los flujos de capital y cómo los estados están limitados frente a la libertad creciente de acción que tienen las empresas que operan en el mundo globalizado y que por lo mismo pueden eludir las limitaciones que de los Estados nacionales puedan recibir. Del primero de los embates -el de la concentración de la riqueza y del ingreso-, lo que va emanando es un reemplazo progresivo de la voluntad que surge del voto de las urnas por una especie de voto calificado que objetivamente discurre e impone su presencia por otros canales. Lo que va surgiendo de esta globalización es un progresivo debilitamiento pero no desaparición de lo que desde el siglo XIX se conoce como los Estados-Nación, una limitación tan fuerte que estarían siendo reemplazados por una suerte de "estados municipales", porque su capacidad de operar tiene que ver con un conjunto de variables y restricciones mucho mayores que lo que habitualmente tenía la polis de la modernidad. ^[9]

ii) La transferencia de competencias y de autoridad del Estado nacional hacia el subnacional tiene como lógica contrapartida -vía descentralización-, un aumento del rol de los municipios en el desarrollo local y en la gestión social de la crisis. Ello trae consigo la incorporación de novedosos y creativos sistemas de concertación intra e intermunicipal, la reformulación de su gestión, en

interacción con organizaciones de la sociedad civil así como la lucha contra la crisis económica y el desempleo mediante medidas de emergencia. Al mismo tiempo se produce una creciente vinculación local-global, un aumento de las interacciones de los municipios con organismos internacionales de cooperación y crédito, la constitución de redes exportadoras y de intercambio con el Mercosur.

iii) El aumento de la diferenciación funcional y de la complejidad ha aumentado el número de grupos de presión, de organizaciones no gubernamentales, de esferas públicas no estatales, y no sólo ha ampliado las demandas al Estado sobre aspectos tradicionales o materiales (salud, empleo, salarios) sino también sobre aspectos posmateriales (medio ambiente, derechos de minorías, calidad de vida, seguridad, etc.). De esta manera, a la vez que aumenta la complejidad y la multidimensionalidad de los problemas públicos y resulta más difícil desagregarlos y definir el nivel adecuado para atacarlos, se suma la mengua de recursos y de la legitimidad gubernamental por los efectos provenientes del acentuado cinismo político y la crisis de representación.

iv) Por último, la lógica electoral y de competencia no ha hallado la forma de hacer del proceso de modernización y de reforma una política de Estado que trascienda una administración, que muestre puntos focales de consenso (modelo democrático "consociativo"), sino el predominio de concepciones ligados a una administración de partido (modelo de "mayoría" de acuerdo a Liphardt), que busca apoyos dilemáticos en la ciudadanía, pero no tanto en base a la promesa de un futuro mejor sino a la del temor a la vuelta al pasado, tanto en lo referido al peligro de volver al terrorismo de Estado de la primera administración, como al peligro de caer nuevamente en la hiperinflación para la segunda. Y también ha permanecido la instancia de predominio de lógicas clientelares en el sector político en la distribución de bienes públicos, lógica de rendimientos electorales de corto plazo.

A partir de estas constataciones pueden extraerse algunas lecciones de esta experiencia de reforma del Estado en Argentina bajo el paradigma de Estado mínimo.

Primero, el proceso reformista en su conjunto muestra la incorporación de los principios y orientaciones del capitalismo posfordista y globalizado como la apertura, la desregulación, la preocupación por los déficits y equilibrios macroeconómicos. Y si bien esta transformación genera cambios en la administración pública, aumento de racionalidad, profesionalización de las políticas sociales, avances en el pasaje del modelo burocrático al gerencial, a la vez hay una suerte de circularidad entrópica del proceso reformista, que deja al Estado cada vez con menos capacidades y posibilidades para responder a demandas sociales y para gestionar el bien común.

El proceso reformista caracterizado por la perspectiva fiscalista de achicar el gasto y poder equilibrar las cuentas más que por un interés en mejorar la capacidad de gestión y de reorientar la economía hacia una reconversión productiva, se basa en la lógica de cierre de caja y lleva a que nada garantice que después de la reforma II no venga la III o la IV. Se trata de una lógica en que el Estado aparece como variable de ajuste de un proceso de creciente endeudamiento que no hace otra cosa que contribuir a reproducir. Pero en un cuadro de alto déficit fiscal y elevada deuda pública el seguir tomando deuda afecta el grado de confianza, impacta en la tasa de interés y ésta a su vez repercute en el nivel de actividad y de empleo. No sería extraño, entonces, que el costo económico-

social de la defensa de la estabilidad sea cada vez más creciente e injusto. Algo así como ajuste tras ajuste, como antes era devaluación tras devaluación. La reforma corre el riesgo no sólo de no incorporar una gestión de calidad y una administración eficaz y moderna sino de achicar la estructura pública y seguir reduciendo la capacidad de regulación y gerenciamiento del Estado.

Segundo, Una perspectiva mostraría en la actual escena una creciente "italianización" de la situación argentina. Es decir, una suerte de autonomización de la economía de la política, que por más ruido que ésta última haga poco puede hacer para afectar una suerte de marcha casi automática de la primera. De manera que el proceso de profundización de las reformas estructurales no podría ser afectado y es, por lo tanto, el único camino posible. Desde otra perspectiva se puede decir que esta autonomización de la economía estaría generando una escisión y tensión entre estas tres dimensiones: la económica, la política y la social.

Los requerimientos de la economía en la orientación hacia una profundización de las reformas estructurales, con un veto efectivo ejercido sobre políticas económicas activas o expansionistas, está generando crecientes problemas de pobreza y altas tasas de desempleo. A su vez, en lo político, crisis de representación y malestar, que se traducen en descensos significativos de los índices de popularidad. Esta pérdida de soporte político reduce el margen de maniobra gubernamental porque la incertidumbre aumenta las garantías requeridas por las empresas e inversores externos generándose un círculo vicioso: la crisis, que por la economía recesiva y excluyente se torna social, se transfiere desde allí a la política y por último a la economía, por aumento de la incertidumbre, poniendo en juego la gobernabilidad del proceso en su conjunto.

Cuanto más se disocian estas tres dimensiones más aumenta la incertidumbre y con ello los costos de transacción del poder político al económico, que para satisfacerlo debe otorgar cada vez más garantías tanto en lo que hace a bienes públicos como en relación a la pérdida de derechos adquiridos del sector trabajo y orientaciones de política internacional.^[10] De esa manera, más que márgenes crecientes de fortaleza política y provisión de un eficiente sistema de resolución de conflictos, se conforma un modelo democrático delegativo y fragmentado, una escena pública coyunturalista, proclive ya no a la crisis del régimen, como en el ciclo anterior, pero sí a la debilidad de la política y a la crisis de gobernabilidad.

Esto muestra los límites del estilo decisionista con que la reforma se ha llevado a cabo y una orientación que se impone sin ninguna conciliación con la cultura e intereses nacionales. Podemos concluir, entonces, en que es probable que un modelo sin consenso social no funcione. Pero a la vez, el modelo muestra cierta capacidad para no falsearse en sus presupuestos, para mostrar que los fallos evidenciados obedecen en todo caso a que todavía no se ha hecho la reforma, o que, las anomalías presentes deben ser adjudicables a los implementadores (los políticos) y a la corrupción. Se plantea de este modo el dilema de una situación en donde hay una demanda de la sociedad de otra cosa, pero, a la vez, escepticismo de que ello sea posible.

Tercero, ahora bien, si estas tendencias y riesgos de circularidad viciosa son reales, ¿qué otros derroteros se pueden proponer? ¿cuál sería el Estado deseable en situaciones cuyos márgenes

de acción no son muy amplios en los marcos de capitalismo global? y finalmente, ¿si es posible, entre una perspectiva que plantea pragmáticamente a esto como lo "único posible", y otra fuertemente crítica pero que no rescata nada de este proceso reformista, y abstracta a la hora de desconocer constreñimientos internos y externos, otra de carácter intermedio o superadora?

En todo caso, se requiere de una propuesta que no signifique volver atrás, pero tampoco seguir profundizando una orientación que tensiona tan fuertemente la articulación de lo económico con lo político y lo social. Esto supone trabajar sobre la idea no de **profundización** del modelo y de las reformas estructurales (pensamiento ortodoxo - eje neoliberal), sino de su **reorientación**, en el sentido de preservar sus mejores logros (la estabilidad macroeconómica), pero, a la vez, vincular eficacia con equidad, la estabilidad económica y política con la social, reconduciendo el modelo en una orientación más productivista, concertada y de mayor equidad.

Una orientación económica hacia un modelo "productivista" y solidario, con políticas industriales activas, que apunte a la recuperación del consumo interno, significa dar mayores posibilidades a la pequeña y mediana empresa, estimular la demanda local mediante proyectos de infraestructura, apoyar la reconversión productiva de los que menos capacidad económica poseen, promover la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y elaborar medidas articuladas para combatir el proceso de exclusión. Lo cual presupone reintroducir en el corazón de la elaboración macroeconómica la cuestión de la equidad y no de disociarla *ex post* a través de una política social focalizada que trata de asegurar una *safety net* para los pobres, pero que en estas condiciones de concentración y desempleo no puede nunca terminar de dar abasto (efecto "ambulancia" de la política social).

Una concepción de equidad social está vinculada a la política fiscal, de ingresos y empleo, a un esfuerzo más compartido y al que contribuyan aquellos sectores que hasta ahora más se han beneficiado en este proceso, mediante un sistema tributario más progresivo, transferencias del sector de bienes no transables al de transables, de servicios al productivo, etc.

En segundo lugar, es preciso llevar a cabo una lucha en favor de la transparencia y en contra de la corrupción y la evasión. Esto implica como condición una mayor autonomía del Poder Judicial respecto del Ejecutivo, la puesta en marcha de las nuevas instituciones constitucionalizadas pero aún no reglamentadas, como el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura y la Ley de ética pública. Asimismo es necesario dar mayor profesionalidad y autonomía a los entes reguladores, pero no solo respecto de "la política", sino de los intereses que deben regular. Todo lo cual presupone una mayor decisión de sancionar la impunidad, de mejorar los controles y de llevar un estilo político más austero.

Esta reorientación de ser posible requeriría por lo menos de una elaboración de cuatro nuevos contratos:

a) **Con el sistema político**, en el sentido de que sin concretar una orientación más concertadora y consociativa en el sistema de partidos la posibilidad de reorientación del modelo no es viable. Sin una relación de fuerzas distinta entre política y economía, sin una ingeniería política de amplio consenso sobre unos diez puntos principales, la relación gobierno-oposición se transforma en un juego de

suma-cero y en una cooptación del partido que llega al gobierno por el *establishment*. De esta manera, los gobiernos terminan subordinándose a los grupos económicos más concentrados y a sus demandas de corto plazo, sin poder redefinirlas en el horizonte temporal y sin poder hacer otra cosa que reproducir el desencanto. En el mejor de los casos se puede producir una disociación y competencia electoral entre "lo único posible", planteado en términos dilemáticos desde el Estado, y una propuesta polarizada pero que una vez en el gobierno reproduce con distinto estilo las mismas políticas económicas.

b) **Con el nuevo establishment local**, se trata de plantear otro juego con los grupos económicos principales haciendo hincapié en que la profundización del modelo va a agravar el problema social y con ello también va a verse afectada la competitividad internacional del conjunto de la economía y de la gobernabilidad del sistema político.^[11] En una sociedad fragmentada y desigual y con mayor inseguridad, estas medidas van a conspirar en el mediano plazo contra el aumento de la competitividad sistémica. Es necesario, entonces, una negociación que apunte a reconocer la necesidad de una relación de mayor convergencia entre equidad y eficacia para mejorar la articulación a la economía globalizada, así como una mayor conciliación entre los intereses de la economía "virtual" (hoy dominante) y la "real" (agobiada por altas tasas de interés), de modo de lograr evitar no sólo la pérdida de competitividad sino también los riesgos que amenazan la misma gobernabilidad.

c) **Con los organismos internacionales de crédito** (FMI, Banco Mundial), mostrando la disociación que se produce entre la lucha proclamada por estas instituciones contra la pobreza y la corrupción y, a la vez, su apoyo dado a la profundización de las reformas estructurales. Estas últimas hacen a un creciente endeudamiento, aumento del desempleo y a la pérdida de apoyo político para el gobierno que las lleva a cabo, con lo cual se desplaza para adelante la resolución del problema, junto con el riesgo de terminar haciendo de la "corrupción" -si bien importante-, una variable totalmente explicativa para resumir todos los problemas que van emergiendo.

Este diagnóstico deja de lado el hecho de que gran parte del Estado populista ya ha sido desmantelado, y de que muchos de los problemas que hoy se enfrentan no son adjudicables a la permanencia del mismo sino a las consecuencias de las reformas estructurales implementadas. Que si bien los parámetros de performance del anterior modelo de Estado pueden ser considerados deficitarios, en términos de transparencia, cooptación o escasa atención a los ciudadanos, no lo son en términos de desarrollo e integración social. De la misma manera, las metas modernizadoras, como la búsqueda de mejorar la educación como una de las claves para entrar exitosamente al siglo XXI, entran en contradicción con los recursos económicos disponibles e infraestructuras, siempre sujetos a la principal prioridad que es la de reducción del déficit. Produciéndose así una contradicción entre el modelo económico que se impulsa y las metas modernizadoras en las que tiende a legitimarse.

d) Y finalmente, un nuevo contrato con la **sociedad civil**, en el sentido de recuperar la credibilidad de la política con base en un contrato que posicione al Estado no ya en el rol mínimo de guardián del mercado, sino como eje de un nuevo pacto (luego del de estabilidad política democrática y el de

estabilidad económica), el de la estabilidad social. No concibiendo al Estado con un rol dirigista y planificador, como en la anterior etapa, o del rol "mínimo" y sólo garantista del modelo neoliberal, sino como "catalizador", "promotor" de las energías de los distintos sectores, el privado, el público y el voluntario. Un pacto cuyo contenido sea una reelaborada preocupación por el bien común, vinculado ahora a la problemática de la **integración social**, y donde lo que está en juego es la reconstitución de alguna capacidad estatal de orientar el proceso social en su conjunto. Una perspectiva que apunte a recuperar el nivel del empleo, a alentar la corresponsabilidad con organizaciones de la sociedad civil, la subsidiariedad y la solidaridad. De este modo hacia el fin del milenio se podrían generar condiciones para la conformación de un círculo ahora de carácter virtuoso entre estas tres dimensiones: la reconstrucción de la credibilidad en lo político, el funcionamiento eficiente y competitivo de la economía y la mayor cohesión social.

NOTAS (*) Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996. El autor agradece las estimulantes observaciones de Daniel Arroyo (UBA), Juan Manuel Abal Medina (UBA), Aixa Aizenberg (Universidad de Belgrano), y Gabriel Katopodi (FLACSO). 1 Ver de Roberto Martínez Nogueira, "La reforma del Estado en Argentina. La lógica política de su problemática organizacional", en Forges, Documento 25, Buenos Aires, 1993, pág. 1. La ley 23.696 de Reforma del Estado y la 23.697 de Emergencia Económica, más los Decretos de necesidad y urgencia, apuntaron a reducir la intervención del Estado en las áreas productivas, estableciendo las disposiciones para la privatización y participación del capital privado, suspensión de subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial cuya magnitud financiera representaba una buena parte del déficit fiscal. *Return to Texto*

[2] Se asiste a la emergencia de nuevas vinculaciones entre el ámbito estatal y las organizaciones de la sociedad civil que cuestionan los límites tradicionales que separaban las esferas pública y privada. *Texto*

[3] Este cambio está desarrollado en Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural, Tesis Norma, FLACSO, Bs. As. 1995. *Texto*

[4] Los decretos vinculados a la Racionalización del Estado apuntaron a la reducción del personal en tres etapas: recorte de estructuras administrativas, congelamiento de vacantes y reducción del empleo público, retiro voluntario y disolución de unidades, jubilación obligatoria, cambios de horarios, contratación y nuevo escalafón para el personal de la administración pública, denominado SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa). *Texto*

[5] Para el Banco Mundial (1996), "se trata de dismantlar la estructura social del tradicional Estado Latinoamericano, incluyendo sus instituciones populistas, a la vez que inventando y construyendo en su lugar un Estado moderno, eficiente y administrativo". Si bien no cabe duda que lo primero está siendo logrado, no es tan claro que se esté en dirección a lo segundo. *Texto*

[6] Ver el contraste con lo que sucede en la reforma del Estado europeo y el latinoamericano en Gosta Esping (1996). *Texto*

[7] En 1996, la Argentina deberá lograr la refinanciación de los abultados pagos de la deuda externa para 1997, tiene vencimientos por 14.439 millones, 4800 de intereses y 9500 de amortización de capital (pagos por intereses de 5800 millones y vencimientos de capital por 7.500 millones). *Texto*

[8] Para una perspectiva general de estos puntos ver de Méndez, José Luis, "'Regresando al futuro? Posmodernidad y reforma del Estado en América Latina", en Revista del CLAD, núm. 6, julio de 1996 *Texto*

[9] Contribución de R. Lavagna para el "Encuentro Nacional para la elaboración de una Agenda de Gobernabilidad Democrática", PNUD, Senado de la Nación, Universidad de Buenos Aires, Senado de la Nación, Agosto de 1996, pág. 7-8 *Texto*

[10] Esta perspectiva ha sido desarrollada por Douglas North en Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York, Cambridge University Press, 1990 *Texto*

[11] En ese sentido es interesante observar la presencia de un nuevo clivaje en el establishment local, entre aquellos sectores industriales productivos en retroceso y los más vinculados a las posiciones del sistema financiero.

Bibliografía

BARBEITO, Alberto, C. y Lo Vuolo, Rubén, La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina, UNICEF-CIEPP-LOSADA, Buenos Aires, 1992

BONIFACIO, José, A., "La reforma del Estado y la modernización de la función pública en Argentina", INAP, 1995, (mimeo)

BRESSER Pereira, Luiz Carlos, "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State", en The Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, July, 1996

BURKI, Shahid Javed; Edwards, Sebastian, "Dismantling the populist state: the Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean", World Bank, Washington, D.C., June 1996

CAVAROZZI, Marcelo, "Transformaciones de la política en América Latina Contemporánea", Ponencia presentada en el XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, Caracas, Venezuela, 1994

CORREA, Enrique, "Perspectivas de la modernización del Estado y las políticas públicas en América Latina", ponencia presentada en la reunión de la UNESCO, "Estado, interdependencia y soberanía", Cartagena de Indias, 22-23 julio 1995

HELD, David, Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Stanford University Press, California, 1995

GARCÍA DELGADO, Daniel, Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Tesis Norma FLACSO, Buenos Aires, 1994.

GOSTA Esping, "El futuro del Estado de Bienestar", Desarrollo Económico, núm, junio de 1996

KAPLAN, Marcos, "Teoría y realidad del Estado en América Latina", en CIEDLA, 1995

LAHERA, Eugenio, Cómo mejorar la gestión pública, CIEPLAN-FLACSO-FORO 90, Stgo. de Chile, 1993

LECHNER, Norbert, "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, núm. 7, Dic. 1995

LO VUOLO, Rubén, "Crisis del Estado de bienestar: de la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso", en S. Peñalva y A. Rofman (comp.), Desempleo estructural, pobreza y precariedad, Nueva Visión, Buenos Aires, 1996

LOZANO, Claudio, "Crisis del Estado-providente y reestructuración de la intervención pública", en S. Peñalva y A. Rofman (comp.) Desempleo estructural, pobreza y precariedad, Nueva Visión, Buenos Aires, 1996

- MARTINEZ Nogueira, Roberto, "La reforma del Estado en Argentina: la lógica política de su desarrollo organizacional", en FORGES, Documento 25-93, Buenos Aires, 1993
- MENDEZ, José Luis, "'Regresando al futuro? Posmodernidad y reforma del Estado en América Latina", en Revista del CLAD, núm. 6, julio de 1996
- MILL&AACUTE;N Valenzuela, René, "De la difícil relación entre Estado y sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social", en Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, México, núm. 6, junio de 1995
- NORTH, Douglas, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York, Cambridge University Press, 1990
- O'DONNELL, Guillermo, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", Desarrollo Económico, vol. 33, núm. 130, julio-setiembre 1993
- ORLANSKY, Dora, "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)", en Ciclos, Vol. 4, núm. 7, 1994
- STRANGE, Susan, "The Limits of Politics", en Government and Opposition, vol. 30, núm. 3, 1995
- TOMASINI, Luciano, "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo", en El Príncipe, Revista de Ciencia Política, setiembre-diciembre de 1995
- ZULETA Puceiro, Enrique, "Los procesos de reforma del Estado y la temática del Control", Universidad de Buenos Aires, junio de 1994 (mimeo).

Daniel García Delgado

Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad de Buenos Aires; Postgrado en la Universidad de Maguncia (Alemania); Investigador del Conicet; Profesor de Teoría Política Contemporánea, Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires; Coordinador del área Estado y Políticas Públicas de FLACSO (Sede Argentina).

Entre sus publicaciones más recientes figura: "Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural". Tesis Norma-FLACSO, Buenos Aires, 1994.

Para las comunicaciones con el autor dirigirse a:

FLACSO

Ayacucho 551 (1026) Capital Federal, Buenos, Aires, Argentina

Telf. (541)375.24.35

Fax: (541)375.13.73

E-mail: dgarcia@flacso.cci.org.ar

[reforma.htm](#)[reforma.html](#)[larriba](#)[arriba](#)