

## Reforma del Estado. 10 Años y sus Resultados 1985-1995

*Daniel Campione\**

El objeto de este trabajo es analizar, de modo sintético, las principales líneas del fenómeno de desmantelamiento del Estado intervencionista y de orientación redistributiva, constituido en nuestro país en torno a la década del cuarenta. Con esos fines, se trata de ubicar dos planos: El de la discusión sobre los objetivos y funciones a cumplir por el aparato estatal, y el de las políticas concretas desarrolladas en torno a esa problemática, que dieron como resultado una completa reestructuración del aparato estatal a lo largo del período estudiado.

Con respecto al primero de esos dos planos, nuestra orientación ha sido tratar de desentrañar las distintas racionalidades propuestas como guía a la acción estatal. A nuestro juicio el debate se ha dado entre aquellas propuestas centradas en el ajuste, de visión fiscalista, y las que prestan atención a una refuncionalización del aparato estatal. Se intenta hacer brevemente la crítica de ambas visiones, y a explicar el proceso por el que triunfa la primera, aunque manteniendo a la refuncionalización en un rol subordinado pero importantes.

En el plano de las políticas, las analizamos como un proceso que tiene dos aspectos principales:

1) Retirada del Estado de buena parte de sus funciones anteriores, que afectan tanto al abandono de actividades de carácter social, orientadas a la reasignación de recursos y distribución de la riqueza, como aquellas orientadas a la regulación del proceso de acumulación capitalista y la intervención en el mismo. 2) Configuración de un nuevo modelo de accionar estatal, que asume un rol mucho menor en la producción de bienes y servicios y en la regulación de la actividad económica, pero asume con una gran concentración de poder orientado a producir una reformulación global de la estructura de acumulación del país<sup>1</sup>.

Como ejemplificación, se examinan sucintamente algunas normas producidas por el Estado Nacional, en el campo de la Reforma del Estado. Esto en orden a dilucidar la articulación de una nueva visión de las relaciones Estado-sociedad, que abandona toda orientación hacia el equilibrio social, al mismo tiempo que se liga más estrechamente que nunca al impulso de la acumulación capitalista.

---

*(\*) Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Investigador de la UBA y la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP).*

*(1) Se puede, en consecuencia, afirmar que tanto el componente Keynesiano como el específicamente de "bienestar" del Estado de Bienestar Keynesiano, se encuentran comprendidos en la referida "retirada" estatal. Un buen tratamiento sobre los distintos componentes del EBK se halle en "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? De Ernesto Isuani, pp. 9 y ss. En AAVV. El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis Ciepp. Buenos Aires, 1991.*

En cuanto a la demarcación del período de análisis entre 1985 y 1993, implica una elección clara. La primera fecha marca un corte al interior del primer gobierno democrático. Tras una primera etapa de políticas de intención redistributiva en lo económico, y democratizadora en lo social y político, el gobierno radical inicia un proceso de abierta alianza con el gran capital local, de variadas repercusiones. En torno a ese momento, comienza un proceso de adaptación de los partidos políticos mayoritarios, que parte del abandono de sus tradicionales posturas favorables a una activa política estatal de intervención. El propósito de incidir en el proceso de acumulación capitalista, con un sentido de generación de capacidad de desarrollo autónomo y de redistribución de la riqueza es abandonado por el Estado Argentino.<sup>2</sup>

La democracia argentina comienza así a avanzar, hacia una consolidación signada por el creciente predominio del poder económico sobre el poder político. Esto también puede verse como una nueva configuración de ese poder, dirigida a conducir una dura-coalición social, muy diferente a las imperantes hasta los años 70 en nuestro país.

## 1. El Estado preexistente.

Argentina poseía un aparato estatal muy amplio, cuyo desarrollo se inició en la segunda mitad del siglo XIX, y que se engrosó, a partir primero de las acciones anticíclicas de la década del treinta, y luego, con las políticas populistas y desarrollistas, y la conformación de una suerte de particular Estado de Bienestar. Varios objetivos se conjugaron para llevarlo a proyectar sus actividades en dirección a la regulación de mercados, y a la producción de bienes y servicios, entre ellos:

(1) Un conjunto de instituciones reguladoras de los mercados de bienes, sobre todo agropecuarios (las famosas Juntas Nacionales, que llegaron a sumar varias decenas), originadas a partir de la crisis del 30 y el vuelco proteccionista producido durante la presidencia de Justo.

(2) La nacionalización (o iniciación) de una serie de actividades de infraestructura, transporte y servicios públicos (extracción y refinación petrolera, ferrocarriles, gas, energía eléctrica, teléfonos) básicamente desarrollada en el período peronista.<sup>3</sup>

(3) La producción de bienes de valor estratégico, sea por constituir insumos básicos para otras ramas productivas, o por revestir un valor militar. La siderurgia y todo el complejo industrial-militar que se inicia en los treinta y se fortalece con Perón, responden a

---

*(2) Si bien pueden ubicarse antecedentes de esta adaptación ideológica anteriores aún al inicio de la transición democrática en 1983, basta leer cualquier punto de los acuerdos programáticos de la Multi-partidaria, para tomar una dimensión del vigor casi intacto que conservaban las concepciones desarrollistas y redistributivas en la programática del radicalismo y el peronismo, en el año 1982.*

*(3) Esto tiene algunos matices según la rama de actividad. El petróleo fue colocado bajo competencia estatal desde su descubrimiento, a comienzos de siglo, y en la década del 20 alcanzó la forma más definida de YPF. En el período peronista, se llevó adelante una concepción de manejo por el Estado de las ramas estratégicas de la economía, que nunca fue sistematizado, ni llevada a la práctica en modo totalmente consecuente, ya que se mezclaron nacionalizaciones de actividades de ningún modo estratégicas, con el mantenimiento en propiedades de capitalistas de sectores que si lo eran (como la energía eléctrica, nacionalizada después de la caída de Perón). Un tratamiento de la actuación del Estado nacional en los distintos ámbitos de actividad, se halla en J. Schvarzer "Estado y clase dominante en la Argentina moderna" (1880-1990) en *El Cielo por asalto*, nro. 5, Otoño 1993. En pg. 41 y ss., se trata específicamente el tema de YPF.*

esta finalidad. En este campo cupo un rol central a la Dirección General de Fabricaciones Militares, una suerte de “holding estatal” que muchas veces se expandió por fuera de sus iniciales objetivos militares, al producir numerosos bienes de consumo civil.

(4) Estatización de empresas de producción de bienes, originalmente privadas, en general por circunstancias coyunturales, sin una perspectiva estratégica.<sup>4</sup> Desde la confiscación de la “propiedad enemiga” al final de la 2da. Guerra mundial, hasta la estatización de empresas quebradas para “preservar la fuente de trabajo” (o socializar las pérdidas de los capitalistas, según el punto de vista) en diferentes momentos, fueron fuente de apropiación estatal de empresas productoras de bienes. También se dieron privatizaciones de algunas de estas empresas, bajo diversos gobiernos.

(5) Un sistema de organismos dedicados a investigación y desarrollo (INTA, INTI, INCYTH, INIDEP, CONICET) generados a partir de preocupaciones de un periodo posterior (entre el 55 y el 66), inclinadas al desarrollo tecnológico y científico vinculado a la producción. Tendieron a jugar, en algunos casos, como vinculación efectiva entre el capital productivo local y el Estado.

(6) Organismos específicos con funciones de transferencia de recursos, orientados a prestaciones sociales o de salud. (Recaudación Previsional, Cajas de Jubilaciones, y de Salarios Familiares, PAMI), creados a lo largo de un prolongado proceso, que comienza signado por la dispersión de organismos, y luego tiende a la centralización. El Estado intentaba dar, por vía del gasto social, base material a su legitimidad<sup>5</sup>, proporcionando mejoras en el nivel de vida de las masas. En este ámbito, el Estado combinó responsabilidades con los usuarios, y generó entidades mixtas como las Cajas de Jubilaciones. También numerosos organismos estatales centralizados se ocuparon de estas funciones, por ejemplo en el ámbito de la cartera de Trabajo. Asimismo se produjeron afectaciones de recursos financieros para actividades específicas, como el FONOSVI, en el área de la vivienda. En conjunto, el Estado asumía funciones destinadas a ampliar su base de legitimación, bajo la bandera de la “justicia social”. En rigor, se apunta no sólo a la legitimación, sino a la reproducción de la fuerza de trabajo (ampliación de oportunidades de capacitación, educación y “mantenimiento” de la capacidad laboral), y a la ampliación del mercado consumidor para la industria local.

(7) El sistema financiero oficial, de desarrollo lento pero continuado, a partir del siglo pasado. En la década del 40 se lo amplió en función de apoyo a actividades productivas (Banco Industrial, después Nacional de Desarrollo) y satisfacción de necesidades sociales (Banco Hipotecario Nacional).<sup>6</sup> El BCRA nacido como organismo mixto, es nacionalizado en los albores del gobierno de Perón.

---

(4) Durante el gobierno de Onganía, p. Ej., numerosas empresas en quiebra fueron estatizadas, al amparo de una ley (17.507/67) de “rehabilitación de empresas”. Muchas de ellas no volvieron al Estado hasta muchos años después.

(5) La noción de “base material del consentimiento”, asociada a la noción de hegemonía en su vertiente gramsciana, se encuentra desarrollada, en Przeworski, *Capitalismo y socialdemocracia Alianza*. Madrid, 1988, pp. 155 y ss.

(6) Los bancos oficiales se originaron en el siglo pasado como agentes financieros del Estado, pero en la tónica general de incremento del rol del Estado, fueron adquiriendo los nuevos roles que se señalan en el texto.

Este aparato estatal ampliado fue objeto de un perenne cuestionamiento por amplios sectores de la gran burguesía, pero esta discusión no alcanzaba los límites de una contestación global a la intervención estatal, más allá de ciertas declaraciones retóricas. Sólo los doctrinarios del liberalismo más extremo mantenían posiciones tendientes al desmantelamiento completo del Estado intervencionista.<sup>7</sup>

## II . La dictadura militar. La retirada del Estado en el orden del día.

El período 1976-1981 se caracteriza en nuestro país por el planteo y puesta en marcha de un proyecto claro de reestructuración global de la sociedad. Se operan cambios que abarcan todos los planos, desde el económico hasta el ideológico. En lo económico, comienza un proceso de concentración y centralización del capital, enmarcado en el abandono de la estrategia de sustitución de importaciones, y la búsqueda de una nueva integración en el mercado mundial.<sup>8</sup> Esta modificación del capitalismo a nivel global, se complementa con una transformación de las relaciones entre capital y trabajo, que abarca la organización interna de las plantas productivas. Paralelamente, se desarrolla un cambio global en los roles asumidos por el Estado, y su forma de vincularse con la sociedad. Todo se complementa con un impulso ideológico, genéricamente neoliberal, pero muy específicamente antiestatista,<sup>9</sup> que apunta a reorientar la concepción misma que sobre la estructura y funciones del Estado imperaba hasta ese momento.

Dentro de esa reestructuración global, se da el impulso hacia una amplia acción antiestatista, expresada en la reducción de mecanismos reguladores, la liberación del sistema de precios y el descenso de barreras aduanera. En materia de privatizaciones, sin embargo, todavía se trabaja en terrenos periféricos, o en la desestatización de sectores absorbidos por razones meramente coyunturales.<sup>10</sup> Si hay una actividad consciente, ideológica y material, de debilitamiento de la estructura estatal, de endeudamiento inproductivo de las organizaciones públicas, de disminución de inversión.

---

(7) *Economistas de orientación ultra liberal, como Alvaro Alsogaray y Roberto Alemann, mantuvieron siempre el postulado de la privatización. En el caso del primero, trasladó esa posición al plano político-electoral a través de los sucesivos partidos políticos que fundó (Cívico Independiente, Nueva Fuerza, Unión del Centro Democrático), pero estos siempre resultaron irrelevantes, salvo cuando en la década del 80, la UCeDé logró interesantes votaciones en Capital Federal, y luego en la provincia de Buenos Aires.*

(8) *En cuanto a las causas de este cambio de orientación, se ha señalado la convergencia de dos factores: a) El agotamiento de la segunda etapa de la industrialización sustitutiva (orientada a los bienes de consumo durables e iniciada en los años 50), b) La crisis capitalista mundial desatada en los primeros años 70 (Con las manifestaciones que van desde el derrumbe de la paridad dólar-oro hasta la crisis del petróleo). A estos dos factores se añade un tercero, ya en el nivel de las decisiones políticas, que fue el proyecto de alcance "refundacional" que planteó la gestión Martínez de Hoz. Se expresan en este sentido Azplazu, et. Al. El nuevo poder económico en la Argentina Buenos, Bs.As. Legasa, 1986.*

(9) *Ya en el discurso que inaugura su gestión, el 2 de abril de 1976, el ministro de Economía José Martínez de Hoz, plantea el paso del Estado a un rol de "subsidiariedad", que implica actuar sólo allí donde la "iniciativa privada" no lo hace. Ver Jorge Schvarzer La política de Martínez de Hoz, Hyspamérica, 1986. Esa prédica a favor del "Estado subsidiario" perdurará a lo largo de toda su gestión, alcanzando el rango de un principio básico de la misma.*

(10) *Entre esas privatizaciones "periféricas", se cuenta la concesión de áreas de explotación y servicios de transporte por parte de YPF, algunos servicios anexos a ENTEL (del que la guía de abonados fue el más exitoso), buena parte de las actividades de la Dirección Nacional de Vialidad, reparación de vías y material rodante de los ferrocarriles, y la apertura del servicio de correos a la actuación de operadores privados. Dentro de las actividades que habían sido incorporadas al Estado, se privatizaron algunos ingenios azucareros, y los frigoríficos de la CAP. Sin embargo, llegó a haber operaciones en sentido contrario, como ser la estatización de la Compañía Italo Argentina de Electricidad. Paralelamente se operó en sentido descentralizador, con la transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias y la MCBA, y en OSN, también "provincializada". El mejor tratamiento de las privatizaciones en el período 1976-1983 se hallan en J. Schvarzer, op. Cit.*

Durante toda esta etapa, el gran capital trabaja, con gran intensidad, en concentrar capital, y centralizar control de actividades diversificadas, al amparo de mecanismos de protección, financiación y subsidios estatales. Es una acumulación de fuerte inserción financiera, pero con sólidos anclajes productivos, el estado se convierte en un “socio perdedor” indispensable para todo el proceso. Desde el Estado se direcciona a favor del gran capital la enorme capacidad de demanda del sector público, y se dan grandes facilidades para la especulación financiera (Ley de Entidades Financiera de 1977)<sup>11</sup> y la producción industrial subsidiada, así como se permite la salida de capitales al exterior, como una forma práctica de internacionalización de las operaciones. Hacia el fin de la dictadura militar, las facilidades otorgadas se completan con la virtual estatización de la deuda externa privada, cuyo 90% queda a cargo del Estado.

Otro rol del Estado en esta etapa, fue el de despejar el camino para que los capitalistas retomen el pleno control sobre la organización y manejo de los medios de producción. Se arremete contra los mecanismos de participación obrera directa en las fabricas (comisiones internas, cuerpos de delegados) que fueron durante décadas una fortaleza peculiar del movimiento obrero argentino.<sup>12</sup> La organización de los trabajadores al interior de las unidades productivas va a ser destruida, lo que se realiza con ayuda del Estado, en gran parte expresada en el uso directo y criminal de la violencia.<sup>13</sup> El resultado es que los capitalistas retoman el control pleno en las unidades productivas, amenazado virtualmente desde el primer peronismo.<sup>14</sup> En el plano laboral más general, se emprende una verdadera batalla contra las normas protectoras de los derechos laborales, tendiente a reducir los costos de la mano de obra, por una parte, y a ampliar las facultades de dirección de los empleados, por la otra.<sup>15</sup> El “poder sindical” es visto como un enemigo a destruir, y se propende por todas los medios a la fragmentación de las organizaciones sindicales.

---

(11) *La reforma financiera da lugar a un cambio estructural del sistema bancario. Establece libertad de tasas, estimula los depósitos a interés por sobre las cuentas corrientes, y da grandes facilidades para la constitución de nuevas entidades financieras. Todo esto da lugar a una verdadera multiplicación del negocio bancario, que se constituye a su vez en una pieza fundamental para la acumulación de los grandes grupos económicos. Jorge Schvarzer considera a esta reforma “el cambio estructural más importante que (Martínez de Hoz) iba a realizar en su gestión. (pg. 61.op. cit).*

(12) *Ver “La anomalía argentina (Estado, corporaciones y trabajadores)” de Adolfo Gilly, en El Estado en América Latina, Teoría y Práctica. Siglo XXI, México, 1984, pp. 198 y ss. Allí el autor afirma “Esta anomalía consiste en que la forma específica de organización sindical politizada de los trabajadores... no sólo obra en defensa de sus intereses económicos... sino que tiende permanentemente a cuestionar esa misma dominación celular, la extracción del plusproducto y su distribución...” (pp. 198-199).*

(13) *Investigaciones posteriores, sacarían a la luz la colusión de empresarios y “grupos de tareas” de la dictadura, para el secuestro y desaparición de delegados y activistas. En el caso de empresas en conflicto, como Ford y Mercedes Benz, comisiones internas completas son secuestradas. Por otra parte, la metodología era aplicada de manera similar en empresas públicas, siendo el caso más notorio el de Luz y Fuerza, que incluyó hasta al secretario general del sindicato, Oscar Smith, Ver Pablo Pozzi, Oposición obrera a la dictadura militar. Editorial Contrapunto.*

(14) *Los reclamos de los capitalistas en orden a recuperar el control efectivo del proceso productivo frente al poder de delegados, comisiones internas y sindicatos, pueden rastreadse hasta una fecha tan temprana como 1955, en el Congreso Nacional de Productividad. Allí traen el tema a debate, pero no logran ponerse de acuerdo con la dirigencia sindical. Un relato y análisis este Congreso se encuentra en M. Giménez Zapiola y C.M. Leguizamón “La concertación peronista de 1955: El Congreso de la Productividad.” En J.C. Torre (comp.). La formación del sindicalismo peronista, Legasa, Buenos Aires, 1988, pp. 321-358.*

(15) *En primer lugar, se anulan una serie de medidas incorporadas a la Ley de Contratos de Trabajo durante el breve período constitucional anterior, y luego se la emprende contra las conquistas y estatutos especiales de los más diversos gremios, así como se aplican criterios más restrictivos en los regímenes de insalubridad, jornadas reducidas y otros. En el plano del “costo laboral”, una medida importante es la supresión de los aportes patronales en materia jubilatoria.*



Más adelante, la crisis financiera de 1980, el debilitamiento de sectores industriales orientados al consumo del mercado interno, y el estallido del problema de la deuda externa, pusieron en tela de juicio el supuesto éxito de estas políticas, pero no revirtieron sustancialmente las modificaciones socioeconómicas y aún ideológicas que había producido el primer periodo del PRN.

En medio del endeudamiento externo;<sup>16</sup> del persistente déficit fiscal <sup>17</sup>, y del debilitamiento del mercado interno<sup>18</sup>, y de los sectores empresarios a él dirigidos, el aparato estatal constituido a partir de 1930, queda en los comienzos de la década del 80 afectado de anemia de recursos, y huérfano de una racionalidad clara a implementar.<sup>19</sup> La crisis planteada entre las necesidades de acumulación y las de legitimación, para el Estado capitalista, se van resolviendo en la Argentina claramente a favor de la acumulación.<sup>20</sup> Ni el impulso del desarrollo económico, ni la búsqueda de la justicia social, son ya creencias legitimadoras que respaldan ciertas acciones estatales.

### III. La vuelta a la democracia. El Estado en el debate.

Producida la vuelta al régimen democrático-constitucional, el período 1983-1985 constituye un intermedio, en que se ensaya con timidez la vuelta a políticas redistribucionistas y de desarrollo orientado al mercado interno, y se frenan las dirigidas al desmantelamiento del aparato estatal. Existen si orientaciones a una refuncionalización de ese aparato, con un sesgo de predominio tecnocrático, centrado en la profesionalización y tecnificación del aparato estatal. Este ingresa ya en el debate, pero bajo una perspectiva genéricamente calificable como “modernizadora”, que intenta clarificar objetivos y funciones, y ajustar su estructura en base a definiciones en esos terrenos. Este enfoque puede denominarse también “refuncionalizador”, en cuanto piensa al Estado en base a las funciones que se le asignan, y no a su “tamaño”, es decir a su participación en el producto bruto global, y más precisamente al nivel de gastos que genera. Durante ese período, el “achicamiento” del Estado, era un abandera de la oposición neoliberal, llevada adelante con fuerza e insistencia crecientes, pero que no parecía penetrar decisivamente en los ámbitos gubernamentales.

La necesidad de reformular el Estado encuentra así un lugar no central, pero sí importante, en la programática y el accionar inicial del gobierno radical. El planteo comprendía una redefinición de funciones y una reestructuración al servicio de las nuevas

---

(16) La deuda externa bruta, que ascendía a 7875 millones a fines de 1975, sufrió un fuerte incremento a partir de 1978, que la llevó a más de 35.000.000 de dólares a fines de 1982. Datos del BCRA, *Memorias Anuales*.

(17) Como un indicador del volumen alcanzado por el déficit fiscal, puede señalarse que en el último año de dictadura, 1983, el déficit fiscal alcanza a un 16,1% del PBI.

(18) El producto bruto industrial sufrió sendos descensos en los años 1980 (1,8%) y 1981 (3,9%). Datos del BCRA.

(19) Juega un papel importante en este cuadro, la acción consciente de desprestigio y virtual sabotaje llevado a cabo desde el Estado mismo durante la conducción económica de Martínez de Hoz. Ver J. Schvarzer, “Estado y clase dominante... art. cit. pp. 50 y ss.

(20) Nos referimos aquí a la dicotomía entre funciones estatales de acumulación y funciones estatales de legitimación que plantea James O CONNOR. *The Fiscal Crisis of the State.*, 1973, las que entran en conflicto a partir de que se produce lo que el autor llama una “sobrecarga” de demandas sociales sobre el Estado. El PRN es un buen ejemplo de ello, las “demandas sociales” quedan obturadas vía represión, mientras que el aparato estatal, sigue satisfaciendo, vía subsidios y contrataciones de toda índole, las “demandas” de los grandes capitalistas. En ese sentido hablamos de opción por la acumulación.

estrategias y tácticas fijadas, de orientación vagamente redistribucionista en lo económico y democratizante en el plano sociopolítico. Como concomitante de ello, se planteaba la necesidad de un proceso global de modernización, que acompañara a una readaptación del aparato estatal a condiciones de gestión propias de un Estado de Derecho. Se conjuga allí la preocupación por incorporar tecnologías de gestión, y la de capacitar al personal directivo. Esto último tanto en conocimientos de administración y gestión modernas, como en nuevas pautas éticas y de comportamiento, que regeneraran un sentido de la responsabilidad perdido en la Administración Pública, desquiciada por años de manejo discrecional.<sup>21</sup> El presupuesto claro era que no se trataba necesariamente de una reducción del aparato estatal, sino de una refuncionalización, que rescataba el sentido fundamental de las intervenciones del Estado en el campo de la sociedad civil. Las posturas “fiscalistas” centradas en la reducción del gasto, eran todavía rechazadas. Si bien era el peronismo el primordialmente relacionado con la regulación estatal y la justicia social, el radicalismo, hasta 1985, reconocía ampliamente esos valores.

En cambio, desde los organismos financieros internacionales, y los demás componentes del complejo acreedor,<sup>22</sup> se presiona en dirección al ajuste fiscal generalizado, y en ese marco, a la reducción del aparato estatal. El poder económico local se inclina hacia las privatizaciones, pero resiste otros aspectos del fiscalismo, que pueden reducir la capacidad del Estado como cliente (como comprador de bienes y servicios, así como contratante de obras públicas). El enfoque refuncionalizador, y el fiscalista debaten a lo largo del periodo radical, sin encontrar un claro vencedor en sus primeros tiempos, pero esto comienza a modificarse más tarde, alrededor de 1986. En ese cuadro, es que comienza a hablarse con insistencia de la Reforma del Estado, aunque ésta aparece aún como un enunciado programático, sin contenidos completamente precisos. De hecho, no hay medidas importantes de reestructuración estatal, en los dos primeros años del gobierno radical. Existen sí algunos esfuerzos, destinados a perdurar, en el campo de la formación de tecnoburócratas dotados de alta capacitación.<sup>23</sup>

---

(21) Una exposición bastante completa de esta concepción inicial del radicalismo sobre el Estado en el período alfonsinista, está dada en Jorge Roulet, *El Estado Necesario, 1987* y Enrique Groisman. *Políticas Administrativas para el estado democrático*. CEAL, 1991.

(22) Con la denominación “complejo acreedor” designamos la coalición de alcance mundial que se fue configurando para tratar el problema de la deuda externa después del estallido de la crisis en 1982. La Secretaría del Tesoro, de EE.UU. el Banco mundial, el F.M.I., los estados acreedores nucleados en el Club de París, y los grandes bancos acreedores, nucleados en un comité, fueron conformando las soluciones, superadoras de la reacción inicial de efectuar exhortaciones al pago con escasas posibilidades de éxito. En su evolución, las propuestas de pago de la deuda se convirtieron en un diseño completo de reforma económica (con el sector público en un lugar central) para los países deudores., conocida como “Consenso de Washington”.

(23) Nos referimos, fundamentalmente, al Cuerpo de Administradores Gubernamentales que forman parte de una concepción de perfeccionamiento de la función pública, en la que el Estado podía resignar funciones accesorias pero seguía teniendo un vigoroso papel no muy distinto del asignado al Estado de Bienestar. Un tratamiento de la génesis y desarrollo de ese cuerpo se encuentra en O. Oszlak “Los Administradores Gubernamentales. Un cuerpo gerencial en el sector público.” En *APORTES. Estado, Administración y Políticas Públicas*, Nro.1 Otoño 1994, pp. 82-197.

A partir del año 85 toma fuerza una reorientación global del gobierno radical, basada en el pago de la deuda y el abandono de las medidas reformistas. Las preocupaciones de índole fiscal, en ese cuadro, se van acercando al primer plano. Gradualmente, la reducción del aparato estatal, ingresa en la agenda gubernamental y toma un papel central.<sup>24</sup>

Uno de los primeros síntomas de la adopción en la práctica de las concepciones de ajuste fiscal es que, ya en 1986, se reduce el personal por medio de mecanismos de retiro voluntario, y se hace participar a representantes del gran capital en la gestión de las empresas públicas.<sup>25</sup> Hacia los años 87 y 88, se ingresa en una nueva etapa en la adopción del modelo “fiscalista” de la reforma del Estado. Los grandes ejes de discurso tencocrático-neoliberal sobre el tema son tomados como propios desde el gobierno radical y se presentan proyectos concretos de privatización de empresas de servicios (básicamente Aerolíneas Argentinas y ENTEL), junto con acciones de “desregulación” y “desmonopolización”<sup>26</sup> Estos intentos serán derrotados en el Congreso, debido a que los integrantes del sistema partidario no habían profundizado lo suficiente su consenso sobre el desmantelamiento del aparato estatal, y el peronismo en la oposición asumía en parte<sup>27</sup> sus banderas tradicionales de nacionalismo económico y justicia social, para oponerse a las privatizaciones.

El saldo fundamental de esta etapa, es que se llega al convencimiento de que el Estado ya no está en condiciones de mantener un aparato estatal tan extendido, y una gama de actividades consiguientemente amplia.<sup>28</sup> Los dos partidos mayoritarios asumen como

---

(24) Esta modificación en la agenda deriva, en buena medida, del cambio de política en torno a la deuda externa, y la consiguiente penetración de las propuestas provenientes del “complejo acreedor” en torno a la generación de recursos para el pago de la misma. Las iniciativas de capitalización de la deuda a través de privatizaciones son decisivas en el aspecto. En el plano interno, en la medida en que se afianza la alianza con los “capitanes de la industria” las propuestas de privatizaciones, desregulación y descentralización, encuentran impulso en los protagonistas de la coalición.

(25) El retiro voluntario, orientado con un criterio netamente fiscalista, ya que retira gente de todos los organismos y niveles sin prioridades de tipo funcional, marca la inauguración (en términos de medidas concretas e importantes) de la política de ajuste al interior del aparato estatal, y reduce un 10% el personal de la Administración Pública Nacional, porcentaje que luego se amplía. En lo que respecta a la inserción de los representantes del gran capital en las empresas públicas, nos referimos a la creación del DEP (Directorio de Empresas Estatales), una suerte de organismo de superintendencia, que da como resultado que algunas empresas estatales sean dirigidas (o supervisadas) por altos ejecutivos de grupos económicos, aunque no se avance todavía hacia privatizaciones de importancia.

(26) Estas propuestas son lanzadas desde el Ministerio de Obras y Servicios Públicos por Rodolfo Terragno, portador de una concepción de reforma de Estado, enmarcada estrechamente en una propuesta global de modernización económica. Consisten en la privatización, vía asociación con compañías extranjeras que operan en los rubros respectivos, de ENTEL y Aerolíneas Argentina. Los respectivos proyectos de ley fueron rechazados en el Congreso por la oposición del PJ que, a favor de su ubicación fuera del gobierno, demoraba su adaptación ideológica y práctica a las “nuevas ideas” neoliberales. Con antelación a estos proyectos de privatizaciones precisas, existió una prolongada discusión en torno de proyectos de leyes generales de privatizaciones uno por la UCR (conocido como proyecto Socchi) y otro por el PJ (conocido como proyecto Manzano), pero tampoco lograron fructificar. Logra sí aprobar algunas disposiciones por la vía de decreto, como la “desmonopolización”, permitiendo al capital privado entrar a competir con el estado, y el de “desburocratización”, que procura simplificar las normas y procedimientos administrativos.

(27) Decimos que “asumía en parte” porque en buena medida ya no daba un debate frontal ante las privatizaciones, y muchas de las objeciones a los proyectos de Terragno se basaban en cuestiones de procedimientos, como la de tratarse de contrataciones directas que eludían un llamado a licitación.

(28) En realidad, este “convencimiento” tuvo fuerte relación con las pautas fijadas en el “Consenso de Washington” para la reestructuración de las economías en orden a la solución a la crisis de la deuda externa. Por eso, a renglón seguido, colocamos al pago de la deuda externa en el primer lugar en cuanto a las motivaciones para la retirada del Estado.



verdadero que su relación con el Estado no puede seguir siendo la misma que hace cuatro décadas. La “retirada” es el “orden del día” para el Estado, y ya alrededor de 1988, la discusión se centra más bien en la profundidad y el ritmo con que esto debe hacerse, mientras que la necesidad de privatizar, desregular, y reducir el déficit fiscal, pasan a ser verdades aceptadas.

Las motivaciones básicas para llevar a cabo esas reformas son tres: 1) El pago de la deuda externa. 2) La disminución del déficit fiscal, visto como causa fundamental de la alta inflación.<sup>29</sup> 3) La supresión de trabas para la acumulación capitalista, lo que permite abrir nuevos espacios de obtención de ganancias para el gran capital local y extranjero, así como aumentar sus posibilidades de reorganizar la producción en un sentido favorable a sus intereses. Mientras los dos primeros aspectos forman la justificación pragmática de la retirada del Estado, el tercero tienen un mayor fondo doctrinario, que se pone en línea con la ola ideológica neoconservadora que gana el predominio a nivel mundial en torno a los años ochenta,<sup>30</sup> sobre la base de devolver espacios al juego de las fuerzas del mercado, revirtiendo así el largo ejercicio de expansión estatal abierto en la década de los 30.

#### **IV. Hacia el final de la discusión. El neoliberalismo en la dirección.**

La disfuncionalidad del Estado argentino, desde el punto de vista de cualquier proyecto de desarrollo más o menos coherente, se había hecho evidente mucho tiempo antes, cuando corrían los primeros años de la década del 80. La carencia de una estrategia global de desarrollo que articulara a las organizaciones públicas, la falta de coordinación entre los organismos y la frecuente superposición de funciones entre ellos, el dispendio de recursos materiales y financieros por administraciones ineficaces o corruptas, el exceso de personal promovido para satisfacer necesidades políticas<sup>31</sup>, una estructura tarifaria plagada de subsidios no reconocidos como tales, son sólo algunos de una larga serie de problemas que eran objeto de críticas casi generalizadas. Un enfoque más comprensivamente crítico, hacia hincapié también en la colonización producida por las empresas capitalistas, fuera en carácter de proveedoras o contratistas, en el aparato estatal.<sup>32</sup> La misma actividad de “lobby” para influir en las decisiones públicas, normal en cualquier economía capitalista, se volvía un enorme factor de distorsión, dada la anarquía interna del aparato estatal.

---

(29) Esto es atinente en especial en el tema de las privatizaciones, donde las transferencias a empresas y otras entidades privatizables (el sistema de seguridad social en primer lugar), fueron consideradas como una causa central del déficit.

(30) Esta “ola neoconservadora” marca una diferencia sustantiva con la situación en tiempos de la dictadura militar. Mientras en torno a 1976 se podía argüir con justicia que la política de Martínez de Hoz era un experimento sólo comparable a los que estaban en curso (y desde hacía muy poco tiempo) en Gran Bretaña e Israel, en la segunda mitad de los ochenta, se había agregado el éxito (visto desde su lógica interna) de las “reaganomics”, y el vuelco privatista de las experiencias social demócratas de España y Francia, entre muchas otras experiencias en los más variados países (con el limítrofe caso de Chile en sitio destacado).

(31) En este punto hay que marcar algunos matices, sobre todo porque el empleo en la Administración Pública Nacional centralizada (lo que excluye empresas), no creció significativamente en las últimas décadas.

(32) De hecho, durante todo un período en torno a la primera mitad de los ochenta, las operaciones con el Estado constituyeron una fuente central de acumulación para lo que en esa época se comenzó a llamar los grandes grupos económicos, aunque el fenómeno venía de muy atrás. Tanto Aspiazu, Basualdo y Khavisse op. cit como Schavarzer, op. cit. Describen adecuadamente este proceso.

Al plantearse elementos de aguda crisis, relacionados con el cambio de la estructura social de acumulación<sup>33</sup>, y que estallan en torno a 1981 con la crisis de la deuda, el Estado comienza a ser también incapaz de generar políticas que atiendan los intereses estratégicos del conjunto de la clase capitalista. Sus funciones de “capitalista colectivo”,<sup>34</sup> en orden a la reproducción general del sistema, se evidencian como vacantes a lo largo de primer período democrático, con un Estado que no acierta a definir una estrategia apta para contribuir a la redefinición del patrón de acumulación imperante. A todo ello se suma un deterioro generalizado de la infraestructura estatal, y de los sueldos del sector público, que derivan en un progresivo empeoramiento de la atención al público y la prestación de servicios. El resultado de esto último es que la gestión estatal no sólo pierde legitimidad frente al capital, sino también frente al conjunto de la población.

El hecho es que esta reflexión no se daba en el vacío, sino en el marco de las presiones externas a favor de un ajuste estructural, desatadas a partir de la crisis de acumulación del capitalismo mundial, acentuadas con los problemas en el pago de la deuda externa. A ello se sumaban, en el plano local, las presiones del gran capital, que buscaba consolidar su predominio económico, y construir poder político.<sup>35</sup> Esto en condiciones tales que, dado el estancamiento de sus otros mercados, el Estado aparecía como principal fuente de ganancias potenciales.<sup>36</sup>

---

(33) Tomamos la categoría “estructura social de acumulación” de Gordon, Edwards y Reech, *Trabajo segmentado, trabajadores divididos*, Ministerio de Trabajo de España, 1987. Hacen referencia con este concepto a las condiciones institucionales que configuran el entorno, facilitador o no, en el que las unidades económicas desarrollan el proceso de acumulación. En nuestro país, José Num se ha referido a otra categoría afín, pero que se proyecta con más amplitud en dirección a lo político e ideológico, que denomina “régimen social de acumulación”, en “Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia”, en J. Nun y J.C. Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática argentina*, Puntosur, Buenos Aires, 1987., pp. 83-116. El cambio de la estructura social de acumulación en nuestro país, está dado a partir de la entrada en crisis del patrón de industrialización sustitutiva de importaciones, que después de su “período de asalto” cumplido en los primeros años del peronismo, y del posterior reajuste con el desarrollismo en la presidencia de Frondizi, nunca logra estabilizarse como un modelo de acumulación exitoso. El primer intento orgánico de cambio se da durante la Revolución Argentina, en la gestión ministerial de Krieger Vasena, que se plantea una reorientación exportadora, que privilegia los intereses de la gran industria, en particular la de capital transnacional, pero tras algunos éxitos parciales, es desplazado por la protesta social.

(34) Esta categoría se encuentra desarrollada en A. Altvater “Problemas del intervencionismo de Estado” en H.R. Sonntag y H. Vallecillos, *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Siglo Xxi*, 1986.

(35) La constitución en actor político central de los sectores del gran capital más beneficiados por la reestructuración en curso, se encuentra explicada en Ostiguy, Pierre. *Los capitanes de la industria: Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*, Buenos Aires, Legasa, 1990. Este proceso puede ser interpretado como una consciente readaptación de núcleo predominante de la burguesía, a un régimen democrático-constitucional., y en ese sentido tuvo indudable éxito. Cuando hablamos de “construcción de poder político”, nos referimos a la intención de consolidar el predominio económico alcanzado, con la posibilidad de ejercer una dirección política efectiva en condiciones democráticas, lo que era un objetivo nuevo para el gran capital. Hasta 1976, la regla había sido que los grandes capitalistas recurrieran al golpe militar como “factor de corrección” de las políticas de gobiernos electos que se le tornaban difícilmente controlables.

(36) Ya hemos hecho referencia más arriba a esta “nueva centralidad” del mercado estatal, impulsada por el estancamiento de la actividad económica, en general, y de la industria en particular. Como proveedores, contratistas de obras y de servicios, y por variados mecanismos tendientes a generar ganancias extraordinarias, esta fuente de acumulación presionaba sobre el gasto público de modo muy importante. Las privatizaciones fueron emergiendo como una solución que permitiera al mismo tiempo reducir el gasto público y proveer fuentes de acumulación alternativas, a través de la obtención de beneficios en actividad antes estatales. A ello se sumó la supresión progresiva de todo tipo de restricciones, a través de apertura económica, liberación de precios, y condiciones muy liberales para la inversión extranjera, y “flexibilización” progresiva de las relaciones de trabajo. Ambos mecanismos, privatización y desregulación, jugaron como compensación con creces de la “pérdida” del mercado estatal para el gran capital.

Para esos intereses internos y externos, fortalecidos en la coyuntura, la refuncionalización del Estado no ocupaba una alta prioridad. Esta era sí asignada a la implantación de políticas de ajuste que implicaban el desmantelamiento de buena parte del aparato de intervención, empresario y de regulación social que se hallaba en manos del Estado. Desregulación y privatización pasan a ser los reclamos centrales en el campo del sector público, dentro de una reestructuración que abarca la reorientación exportadora de la economía,<sup>37</sup> el retiro de las regulaciones monetarias y fiscales, y la generación de mecanismos novedosos de pago de la deuda (privatización con capitalización). Estos requerimientos se potencian a través de planteos más globales, que procuran revertir el creciente peso del sector estatal, al que se percibe como un obstáculo para la acumulación capitalista.<sup>38</sup> En verdad, se estaba asistiendo a la combinación de una lógica local de concentración capitalista, facilitada por una prolongada ofensiva de los sectores dominantes en ese sentido, y otra mundial, de un cambio del patrón de acumulación que abarca desde el proceso de trabajo (fin de la era fordista), hasta la configuración de los mercados a nivel mundial (masiva internacionalización en un cuadro de mercados segmentados para una mayor variedad de bienes),<sup>39</sup> y el cuestionamiento abierto a las colisiones producidas entre la lógica de acumulación y la del Estado de Bienestar.<sup>40</sup> Así, una tendencia iniciada con cierta autonomía en tiempos del proceso militar, empalma con un ola mundial que, con contradicciones parciales, avanza en el mismo sentido.

A partir de 1985, como ya vimos, los gobiernos democráticos y los partidos que los sustentan, resignarán con bastante rapidez sus posturas tradicionales frente al Estado.<sup>41</sup> Han arribado al convencimiento de que no puede sostenerse al aparato estatal en su antigua forma, también, a la creencia de que su transformación no puede tener un sentido de fortalecimiento de las estructuras y de mejora del funcionamiento, sino más bien de retirada de funciones y empequeñecimiento de las mismas.

---

(37) En realidad, esta reorientación en sentido exportador, ha permanecido hasta ahora en el terreno de las promesas incumplidas, en lo que ha tenido mucho que ver que las reformas estructurales hayan alcanzado su fase de realización completa, en las condiciones cambiarias dadas por el Plan de Convertibilidad, para nada estimulantes de la conquista de nuevos mercados o la ampliación de los existentes. En esta línea de análisis el autor plantea de este modo los interrogantes a resolver por el Plan de Convertibilidad: "1) La reinserción competitiva de la Argentina en los mercados mundiales, y 2) el surgimiento de una nueva y menos conflictiva, modalidad de acumulación en condiciones de reemplazar al modelo desarrollista de sustitución de importaciones actualmente en quiebra." "William Smith "Estado, mercado y neoliberalismo en la Argentina de la postransición: el experimento de Menem," en *El Cielo por Asalto*, num., cit, pg. 79.

(38) Nos referimos a la entronización de un pensamiento neoconservador que plantea la devolución al mercado de funciones "usurpadas" por el Estado, y denuncia a las políticas keynesianas y de bienestar social como causantes de estancamiento del proceso de acumulación, que sobreviene al agotamiento del ciclo largo de crecimiento posterior a la postguerra. En realidad, este neoconservadorismo tiene fuertes componentes de regreso a situaciones previas a la construcción del Estado de Bienestar, cf. Rubén Lo Vuolo. *Economía Política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista.* En AAVV, op, cit. 1991.

(39) Estas transformaciones a escala mundial son planteadas por Benjamín Coriat en *El taller y el cronómetro*, Madrid, Siglo XXI, 1982 y *El taller y el robot* Madrid, Siglo XXI, 1992.

(40) El crecimiento del aparato estatal producido a lo largo de décadas de políticas de intervención, y la escasa capacidad para frenar las reivindicaciones económicas de los sindicatos por parte de ese mismo aparato, genera una situación potencialmente crítica que hace eclosión cuando las condiciones que permitieron el crecimiento de las economías capitalistas se agotan a fines de los años 60. Un buen análisis a este respecto lo efectúa John Holloway en "Al borde del abismo, Surgimiento y caída del keynesianismo:" Mimeo. 1993.

(41) Este proceso alcanza su fase de culminación en torno a 1989, expresándose tanto en el programa económico del candidato radical a las elecciones presidenciales de ese año, como en el completo abandono que del suyo hace el Dr. Menem una vez elegido presidente por el PJ. Sin embargo el inicio del acercamiento a los planteos liberales puede fecharse mucho antes, en torno a 1985.

El objetivo de la refuncionalización cede ante la presión hacia el achicamiento. Ello es significativo, en tanto que implica renunciar, por parte del Estado, a sus formas usuales de legitimación: las políticas redistributivas, las transferencias vía créditos y prestaciones sociales, y las políticas industriales de sesgo desarrollista y/o nacionalista.<sup>42</sup> Ocurre que los recursos financieros y organizacionales para llevarlas a cabo están agotados, y las presiones de los que ostentan el predominio económico a nivel local e internacional, convergen en un mismo sentido.

Aún a riesgo de perder su base electoral y la lealtad de su militancia, los partidos en función de gobierno, ya no se dirigen al consentimiento de sus votantes y sus bases de activistas, sino hacia el “arriba”, a los que detentan el Poder. Y éstos coinciden, con claridad en aumento, en propender a la aplicación de políticas neoliberales. La búsqueda de apoyo y votos en sectores sociales más amplios, es algo que por supuesto se realiza, pero a partir de tomar a las políticas de ajuste como un dato, no susceptible de modificarse en aras del consenso.

Un ejemplo dramático de esta subordinación de los intereses político-partidarios a los más globales que impulsan el ajuste, es el del radicalismo que, derrotado en la Elección de 1987, persiste en el acatamiento de los dictados de las diversas expresiones del gran capital, en lugar de intentar una vuelta a políticas de mayor aceptación popular, Marchó así, como paso firme a la derrota electoral de 1989, sin intentar un cambio de rumbo.

Con el regreso al gobierno del peronismo, en 1989, la discusión en torno al desmantelamiento del Estado queda resuelta desde el inicio. A partir de la extrema agudización de la crisis, había quedado planteado un escenario propicio a la ejecución de una política de ajuste en su versión más extrema. Ya con vistas a las elecciones presidenciales de 1989, la UCR había adoptado un programa neoliberal, que en sus líneas centrales, resultó a la postre similar al aplicado después por el presidente Menem.<sup>43</sup> La hiperinflación, con el cuadro de desintegración económica, social y política que desata, actúa como una especie de corte, a partir del cual las visiones neoliberales queden claramente instaladas en posición hegemónica.<sup>44</sup> A la señalada agudeza de la crisis se agregaba la producción de un cambio de gobierno anticipado, y el debilitamiento de las resistencias a la transformación del Estado, tanto desde la sociedad civil, como de parte de la burocracia estatal.

---

(42) *Hasta los primeros años 70, y sobre todo pero no únicamente, en períodos democráticos, el sentido común ideológico imperante incorporaba la noción de un rol central del Estado en el trazado de políticas de desarrollo.*

(43) *Nos referimos al programa electoral del candidato presidencial del radicalismo, Dr. Angeloz. De hecho, esa plataforma fue elaborada por un grupo de economistas de filiación radical (López Murphy, Mezzadri, Sturzenegger), que con posterioridad a 1991, mantuvieron un sostenido apoyo al plan de convertibilidad, pese a la opinión contraria de la mayoría de su partido, incluidos otros grupos de economistas “Orgánicos”.*

(44) *Varios autores coinciden con este carácter definitorio del fenómeno hiperinflacionario, que marca el comienzo del fin de toda discusión efectiva sobre el rol del Estado. Entre ellos Jorge Schvarzer en “El proceso de Privatizaciones en la Argentina”, Realidad Económica, Nro. 120. Sin disminuir la importancia del “golpe de mercado” de 1989 y sus consecuencias, hay que señalar que el predominio de lo que nosotros llamamos criterio “fiscalista” del ajuste, venía preparándose aceleradamente al menos desde 1985. La crisis del 89 fue un factor acelerador indudable, pero, creemos, ya no podía esperarse un desenlace muy diferente. La vinculación entre hiperinflación y definición privatizadora se encuentra en W. Smith, art., cit. Pg. 66, donde menciona la resolución expresa de Menem de “liquidar la crisis” mediante “un ajuste, duro, costoso y severo.”*

El presidente Menem decide dar entonces un vuelco, y abandonar toda aspiración a una política de mediación o autonomía frente a los factores de poder. Desde el inicio de su gobierno, adopta en plenitud el programa para el aparato estatal trazado por el “complejo acreedor”<sup>45</sup>, apoyándose en una alianza con el gran capital e ideólogos del establishment local.<sup>46</sup> Privatizaciones y desregulación en toda su extensión, y con la mayor rapidez posible, es el programa básico, a lo que se agrega con posterioridad, la decidida asunción de una política de apertura económica.

Esto comenzará, de modo bastante desordenado, con la privatización de las empresas de comunicaciones (ENTEL) y de aeronavegación (AEROLÍNEAS ARGENTINAS). Con algunos reajustes en los procedimientos, la retirada del Estado proseguirá a todo ritmo hasta la actualidad (servicio de electricidad, agua y gas, empresa petrolera, servicios ferroviarios, etc.) En definitiva, y mediante sucesivas declaraciones de “sujeta a privatización” en el marco de la Ley de Reforma del Estado, un otros procedimientos legales (entre ellos la “venta en Bolsa” de las acciones de YPF fue el más importante) las privatizaciones avanzaron más allá aún de las previsiones iniciales del gobierno.<sup>47</sup> En la actualidad, lo central de las privatizaciones se ha completado. Unas pocas se encuentran demoradas (Aeropuertos, Petroquímica Bahía Blanca, p. ej.), y existen planes para privatizar a algunas empresas cuya salida de la órbita estatal no había sido planteada hasta ahora (CONEA, grandes obras hidroeléctricas como Yacyretá y Salto Grande), y posiblemente se avance sobre el sistema científico a través de la combinación de fusiones, privatización y desmantelamiento liso y llano. Una nota a destacar, es que de ningún modo las privatizaciones se limitan a revertir las creaciones o nacionalizaciones posteriores al 30, sino que también avanzan sobre actividades que siempre habían sido de competencia estatal, como el mantenimiento de caminos o la prestación de servicios de agua y cloacas. Otra línea de retirada del Estado, es el completamiento de la “descentralización”, que hacia fines de la década del 70 había emprendido la última dictadura militar.<sup>48</sup> Aspecto central en este campo fue la provincialización de la educación secundaria y terciaria, así como la profundización de la transferencia de servicios de salud. La meta buscada en este campo ha sido que el Estado nacional deje de prestar servicios de modo directo.

Lo mismo que la privatización produce en las porciones del Estado afectadas a funciones de regulación de la economía o a actividades productivas, lo realiza la descentralización en el área de las “responsabilidades indelegables del Estado”, con salud y educación en primer lugar.

---

(45) Ver nota 11.

(46) El programa económico inicial de Menem fue diseñado por el grupo empresario Bunge y Born, a cuyos cuadros ejecutivos pertenecían también los dos primeros ministros de Economía. La mayor peculiaridad fue que BB asumió públicamente el plan como propio, y los ministros Roig y Rapanelli aparecían como una suerte de “agentes” del mismo en el gobierno. Otros grupos económicos, como Techint, Pérez Companc y SOCMA, asumieron también un compromiso explícito e irrestricto con el plan.

(47) En menos de cuatro años se privatizaron la empresa de aeronavegación, los teléfonos, la principal empresa petrolera del país, mil kilómetros de la red vial, la generación y distribución de electricidad, la distribución y el transporte de gas, la red de distribución de agua y sistema cloacal, empresas petroquímicas, ramales y línea de ferrocarriles, elevadores terminales de puertos, dos acerías, tres fábricas militares, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, numerosas áreas para la explotación de combustibles, etc, en un proceso que se inició efectivamente avanzado el año 90, y cobró acelerado impulso una vez iniciado el Plan de Convertibilidad. Ver Mabel Thwaites Rey “Que estado después del estatismo. Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina. (1984-1993)”, Ponencia en la II<sup>o</sup> Conferencia Internacional de Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, 27/30 de julio 1993, México.

(48) En ese entonces fueron transferidos a las provincias las escuelas primarias y buena parte de los hospitales. También fue descentralizada la empresa Obras Sanitarias de la Nación.



En realidad, la afirmación definitiva del programa de ajuste estructural, se produce cuando a partir de marzo de 1991, se alcanza la estabilización monetaria,<sup>49</sup> y a favor de ella comienza una reactivación económica<sup>50</sup> que, en líneas generales, ha logrado mantenerse hasta el año 1994 inclusive, con niveles de crecimiento que no se habían dado en la década anterior<sup>51</sup>. En ese cuadro de mejoría (en los términos del modelo), el gobierno logró acuerdos definitivos en el pago de la deuda externa, primero con un acuerdo de préstamos con el F.M.I. de más larga duración que los habituales stand-by, conocido como Programa de Facilidades Extendidas, en marzo de 1992 y luego con el ingreso formal al Plan Brady, precedido a su vez de sendos acuerdos con el Club de París y con la banca privada extranjera. El afianzamiento del Plan de Convertibilidad, también trajo como resultado la afirmación de una peculiar coalición de sectores internos y externos del capital, que encontraron en la tecnocracia situada a la cabeza del ministerio de Economía, a eficaces diseñadores y ejecutores de políticas concretas.<sup>52</sup> Con esa base, tanto la política de privatizaciones, como los restantes aspectos del ajuste estructural, lograron un importante nivel de asentamiento en amplios sectores de la sociedad, que se reflejó en los resultados electorales de 1991 y 1993, donde el apoyo a los resultados del Plan de Convertibilidad se reveló más decisivo que la preocupación generalizada por los niveles de corrupción o el persistente aumento de la desocupación. Sólo a comienzos de 1995<sup>53</sup> la crisis de México, la detención del flujo de capitales, y la reaparición de problemas de cobertura fiscal, hicieron eclosionar las debilidades del modelo, aunque sin afectar aún la estabilidad monetaria. De todas maneras esto llevó a tomar medidas de sentido contrario a la “ortodoxia” del plan, signada por la contención monetaria, la apertura económica, y las políticas “ofertistas”.<sup>54</sup>

---

(49) En marzo de 1991, último mes anterior a la vigencia de la Ley de Convertibilidad, la inflación fue del 27%. En abril se redujo ya al 5,5% y en diciembre al 0,6%. En agosto de 1993, se llegaría, por primera vez en décadas, a un mes con inflación del 0%. (Cifras de INDEC)

(50) El PBI se incrementó en un 8,9% en 1991, en 8,7% en 1992, y en 6,0 en 1993. Estas cifras adquieren relieve si se considera que desde 1980 en adelante, sólo en el año 86 el índice de crecimiento superó al 5 por ciento (7,3%), y en el mismo lapso hubo cinco años de resultado negativo en términos de PBI (Cifras del BCRA y Secretaría de Programación Económica, calculadas a precios de mercado del año 1986).

(51) Es pertinente señalar que ese crecimiento va acompañado por una reversión de la tendencia de la balanza comercial, que presenta saldo favorable hasta 1991 inclusive (3702 millones de dólares), y déficit en aumento luego (2636 millones en 1992 y 3708 en 1993). (Cifras de la misma fuente anterior).

(52) Un elemento facilitador del establecimiento de estas alianzas, y su posterior eficacia práctica, fue la particular estructura de la Fundación Mediterránea (sustento institucional y financiero del equipo económico), susceptible de conjugar la conducción por sectores importantes del gran capital, con el mantenimiento de una cierta autonomía de sus equipos técnicos, para ensayar sus propias definiciones, sin quedar atados a intereses directos de tal o cuál grupo empresario. Analizamos este tema en D. Campione e I. Muñoz, “Concentración Capitalista y Sistema Político”, Realidad Económica., nro 121, Enero-Febrero, 1994.

(53) En realidad, el inicio de la crisis puede fecharse a comienzos de 1994, con el alza de las tasas de interés inducida por la Reserva Federal estadounidense. Cf. A. García y R. Gómez. “El efecto tequila”, pg. 13, en RE nro 129, Enero-Febrero de 1995. En el plano local, uno de los síntomas precoces de la existencia de dificultades, fue la suspensión del último tramo del “Acuerdo de Facilidades Extendidas” con el FMI, medida mal recibida por la “comunidad de negocios” local.

(54) Se autorizaron redescuentos por el BCRA y se implementaron medidas de salvataje a Bancos privados. Gómez y García, ídem ant. Pp. 18 a 21. En el plano arancelario se dispusieron disminuciones en los reembolsos y se repusieron algunos gravámenes al comercio exterior. Tras prolongadas discusiones con el FMI, se ha decidido también aumentar alícuotas y/o ampliar la base imponible del IVA y de Ganancias, en contradicción con las acciones de reducción de costos, ampliamente sostenidas por el Ministerio de Economía. Por el lado del gasto público se procedió, ya desde fines del 94 a reiterados ajustes presupuestarios, y más recientemente, a reducciones de salarios en niveles medios y altos de la Administración Pública.

Si recordamos el debate entre la racionalidad fiscalista y la refuncionalizadora, la segunda, como ya dijimos, parece quedar relegada en esta etapa. Lo importante y urgente es disminuir déficit, capitalizar deuda, obtener divisas para los pagos externos. Sin embargo la racionalidad tecnocrática sigue conservando un espacio de vigencia.<sup>55</sup> El Estado supérstite, que abarca la estructura de los diferentes ministerios y un buen conjunto de organismos descentralizados, debe ser reorganizado, y dotado de una funcionalidad. Lo que ocurre, es que la tecnificación y profesionalización pasa a realizarse sobre los restos del aparato estatal y no sobre su totalidad, como se planteaba durante el gobierno radical.

Modalidades organizativas más flexibles, con mayor descentralización, dotadas de controles basados en consideraciones de eficiencias son planteadas como horizontes administrativos deseables. En líneas generales, se trata de trasladar a los organismos estatales, técnicas de dirección y gestión similares a las que se utilizan en empresas capitalistas, con una amplia aplicación de criterios basados en el cálculo de costos y beneficios. También se procura tomar de la empresa privada el reciente criterio de “concentración en el negocio principal”, lo que da lugar a la concesión de servicios accesorios, ligados a seguridad, mantenimiento y limpieza, liquidación de sueldos, etc, etc, en aquellos organismos en que lo central de la gestión queda en manos estatales. En el plano de los recursos humanos se multiplican los programas de capacitación de altos funcionarios, así como la extensión del régimen de concursos.<sup>56</sup> Estos apuntan a la creación de una burocracia altamente profesionalizada, orientada en un perfil gerencial, más que en el del burócrata tradicional centrado en las normas. Dentro de ciertos límites, se propugna la eliminación de mecanismos clientelísticos de designación y ascenso. Una compleja normativa, conocida como SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa), apunta a unificar y sistematizar el total de los puestos de la Administración Pública, los requisitos para ocuparlos, y los procedimientos para cubrirlos.

Ahora bien, este proceso de tecnocratización opera sobre unos límites claros: un Estado empequeñecido, y limitado en sus funciones, de regreso de las aspiraciones sociales asumidas desde la década del 40. Las funciones que cumple el Estado Nacional en la actualidad se encuentran centradas en dos direcciones principales: a) Las más tradicionales del Estado gendarme (defensa, seguridad interior, justicia, recaudación y manejo de la hacienda pública), y b) Una serie de actividades ligadas a la planificación y la coordinación de la economía (relaciones económicas internacionales, manejo de la deuda externa, negociación con los empresarios de diferentes ramas productivas, superintendencia de las actividades financieras), dentro de las pautas mercadas por la reforma estructural, y que tienen a concentrarse en la órbita, directa o indirecta<sup>57</sup>, del Ministerio

---

(55) Es simultánea con el punto máximo de aplicación de las políticas de ajuste la implementación de los cargos con funciones ejecutivas, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, y los planes de fortalecimiento de algunas unidades estatales. Ver “Un programa para la reestructuración del estado” en Campione y Muñoz, *Estado y Sociedad*. De Alfonsín a Menem. Letra Buena, 1994.

(56) Aquí hay que hacer la salvedad, de que para los cargos de mayor jerarquía, responsabilidad y remuneración, que son aquellos a los que se les asigna “funciones ejecutivas”, el procedimiento de selección combina la modalidad meritocrática del concurso público, con la discrecionalidad de los funcionarios políticos, que escogen a un postulante para el cargo de una terna de candidatos emanada del proceso de selección.

(57) Como órbita indirecta, aludimos a numerosas áreas que, sin formar parte de ese Ministerio, responden a su conducción global. Hombres de la Fundación Mediterránea, o que sin serlo responden a la organización ministerial, se encuentran en las más variadas organizaciones públicas. Algunas, de nivel de subsecretaría, son controladas muy estrechamente por el Ministerio (p.ej. la Ss. Asistencia a Provincias, del Ministerio del Interior, y la de Asuntos Universitarios, en el M. De Educación.)

de Economía. Cabe agregar, como complemento, una serie de actividades nacidas de la necesidad de aplicar un mínimo de supervisión y regulación a lo que se ha privatizado o descentralizado (regulación de servicios públicos privatizados, superintendencia en materia educativa y sanitaria, supervisión de programas sociales cuya ejecución directa pasó a estar a cargo de los estados provinciales, etc.)<sup>58</sup>

En el terreno de un debilitamiento y achicamiento generalizado sólo unas pocas unidades estatales han sido refortalecidas (los organismos de recaudación, el Banco Central, los entes de control, algunos organismos técnicos como el INDEC, etc.) mediante incremento de sus funciones, aumentos presupuestarios e incorporación de tecnologías tanto “duras” como de gestión. La idea es que estas unidades constituyan herramientas valiosas para el aumento de eficiencia y el afinamiento de los criterios de decisión de las funciones estatales. En este campo, un éxito evidente ha sido el innegable incremento de la capacidad de recaudación, en que se combinó la reforma de la normativa, con el aumento de la eficacia operativa de los organismos recaudadores (DGI y Aduanas.)

En cuanto a los aspectos político-institucionales, la tendencia al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, acompañado por una concentración de poder en el área económica sin precedentes, es la nota distintiva a partir de 1989. La dinámica concentradora, general en la sociedad, se traslada a la distribución del poder estatal, que procura exitosamente, concentrar todos los instrumentos necesarios para desarrollar las reformas que pretende. En ese sentido, no hay debilitamiento sino fortalecimiento en el Poder Ejecutivo Nacional, que se constituye más que nunca en el vértice de todo el sistema institucional. La retirada del Estado es selectiva, y en aquellas áreas donde no se retira, sino que redefine funciones, la tendencia es a generar más eficaces instrumentos de acción. Ocurre que todo el ajuste se modela en un estilo político de innegables componentes autoritarios.<sup>59</sup> Desde la presidencia, los decretos de necesidad y urgencia y ocasionalmente el veto del ejecutivo, han sido instrumentos de mediatización del Parlamento. En el Poder Judicial, se licuó la Corte Suprema mediante la ampliación del número de miembros, y se realiza una compleja alquimia de traslados y ascensos para generar el predominio de jueces “leales”. Los organismos de control, tales como la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y el Tribunal de Cuentas, sufrieron el reemplazo de los funcionarios responsables, lo que en el caso del Tribunal fue seguido de su supresión. En lo que respecta a las provincias, Menem retoma el uso de la intervención federal, que Alfonsín había abandonado (Corrientes, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero). Mientras se descentraliza en aspectos que no interesa cubrir desde el estado nacional (transferencia de escuelas, hospitales, servicios públicos no privatizables), se sigue la dirección contraria cuando se trata de definir espacios de poder considerados importantes.

---

(58) A esta reorientación de funciones puede atribuirse (en convergencia con otros factores) el cambio en la distribución de personal entre los organismos de la administración central. En un contexto general de reducción, el número de empleados ha crecido, entre 1989 y 1993 en Presidencia de la Nación, (89%) y en los ministerios de Interior, Economía y Defensa, con la contracara de la drástica reducción en Educación, y Salud Acción Social. (En base a datos del INDEC, publicados en el Anuario Estadístico 1993).

(59) El caso del ajuste estructural llevado a cabo por el Plan Cavallo coincide con las características del más autoritario de los “tipos de ajuste”. Convencido de la conveniencia de la aplicación irrestricta del ajuste, y sin preocupaciones por generar consenso y por lo tanto negociar aspectos del mismo, el gobierno avanza sin tener en cuenta a los demás actores políticos, el Parlamento en primer lugar. El decreto es la vía privilegiada de acción en estos casos. Ver Bresser Pereira, L.C. Maraval, J. M. Y Przeworski, A. “El ajuste económico en las nuevas democracias: un enfoque socialdemócrata”, en *El Cielo por Asalto*, num. Cit. Pp. 11-32.

## V. Las normas que diseñan la reestructuración

Las exigencias al Estado son modificadas de modo drástico a partir de 1989, y esto requirió un importante sustento legal, que modificó casi todas las reglas de juego imperantes hasta ese momento. Nos referimos en esta sección a las normas jurídicas que han dado sustento legal al programa de reformas realizado.

Las dos leyes iniciales, y fundamentales, son la 23.696 y la 23697, ambas aprobadas en el año 89, conocidas como de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, respectivamente, dictadas al comienzo de la administración de Menem. Ambas se complementan para fijar el programa de la reestructuración del Estado, sobre todo referida a las privatizaciones.

En cuanto a la **Ley de Reforma del Estado**, el artículo 11 faculta al Ejecutivo para privatizar o conceder, bajo diferentes procedimientos, todas las empresas y similares que se hallan en manos del Estado. En algunos casos, la privatización es dispuesta directamente en la ley. Para los restantes, prevé la declaración de “sujeto a privatización” de cualquier empresa o ente estatal, por medio de una ley específica.

La mencionada ley contiene previsiones para dar prioridad a usuarios y trabajadores en las privatizaciones. Pero salvo en casos aislados esto no se efectivizó, quedando sólo los Programas de Propiedad Participada, como residuos de “capitalismo popular”, intento de arrimar algún margen de legitimación al proceso, cuyos efectos, en algunos casos, no deben subestimarse.<sup>60</sup> También fija procedimientos de reforma menos drásticos que la privatización, como la concesión de distribución y comercialización, y no los de generación y transporte en el campo energético y el de combustibles. Posteriormente, las acciones del gobierno Menem, rebasaron en gran medida el contenido de la ley, ya que se avanzó rápidamente hacia las privatizaciones totales, previa declaración parlamentaria de la condición de “sujeta a privatización” de las entidades respectivas.

Por su parte, la **Ley de Emergencia Económica** es interesante en cuanto, en un marco de variadas normas orientadas a la austeridad fiscal, en vistas a la reducción del déficit, fija normas de refuncionalización de los organismos estatales.

El aspecto fiscal, predominante en esta norma, se manifiesta en la suspensión de numerosos regímenes de promoción, con subsidios y exenciones (Promoción Industrial, Promoción Mineral), así como la interrupción parcial (50%) de subsidios y subvenciones

---

*(60) Aparte de la cuestión de que hayan tenido efectos directos importantes en el consenso hacia las privatizaciones o no, los “programas de propiedad participada” formaron parte del conjunto de beneficios económicos que facilitaron la consecución de un “sindicalismo de negocios”, que más allá de algunos matices, apoyó en su globalidad al proceso de privatizaciones. La Unión Ferroviaria, la Federación de Luz y Fuerza, y el sindicato de Obras Sanitarias, son ejemplos claros de organizaciones gremiales que estuvieron a favor de las privatizaciones de las empresas respectivas. En el caso particular de Luz y Fuerza, tuvo una destacada participación como adjudicatario de las privatizaciones eléctricas, siendo hoy copropietario de algunas centrales energéticas.*

(art. 2 y siguientes), y la paralización de los juicios contra la Administración Pública, que venían dando lugar a muy elevadas indemnizaciones.<sup>61</sup> Asimismo paraliza la contratación de personal en todas las organizaciones del estado.

Más allá de la finalidad fiscal, estas normas apuntan a terminar con el papel del Estado como subsidiador directo del gran capital.

Ligado a esto se encuentra la suspensión del régimen “compre nacional”, que sin suprimirlo, restringe el efecto de “mercado cautivo” que generaba la prioridad irrestricta para la producción nacional en las compras del sector público, (artículo 23) Se propone un nuevo tipo de relación Estado-gran capital, en que el primero, cesa de transferir recursos líquidos para transferir actividades (privatizaciones), o bien abre nuevos espacios de acumulación vía desregulación. Se produce así un mecanismo compensatorio, tendiente a que los capitales ocupen nuevos espacios, a la vez que abandonan los proporcionados directamente por el Estado. También hay una direccionalidad hacia facilitar el aumento de la oferta de capitales, vía desregulación, al establecer la igualdad de tratamiento y la no necesidad de autorización previa para los inversores extranjeros (art. 15 y ss), así como una amplia libertad para la emisión de títulos valores por las empresas, al derogar restricciones anteriores (las obligaciones negociables irán ganando importancia en el mercado financiero.)<sup>62</sup>

Dentro del cuadro general de abandono de funciones, destaca en esta ley alguna norma de sentido diferente, como la que propende la modificación de la carta orgánica del Banco Central,<sup>63</sup> otorgándole mayor independencia funcional a los efectos de preservar el valor de la moneda, y fortalecer la superintendencia de banco. Descentralización, suspensión de la financiación al Estado, y una fuerte intervención estatal en el plano monetario, se conjugan en esta norma, que fortalece al Banco Central, si bien ciñéndolo a funciones más específicas que las que históricamente poseía. Esto constituye una de las excepciones mencionadas más arriba.

Otro paso en el diseño de un programa para la transformación del aparato estatal, estuvo dado por el **decreto 2476/90**. Este se ocupa de las organizaciones que quedan en el ámbito del aparato del Estado, y al manejo y profesionalización de los recursos humanos. Su importancia radica en que, esta norma tiende a la recuperación de la razón tecnocrática, pero ahora ya sobre los efectos producidos por la consecuente aplicación de la racionalidad fiscal. La misma norma dispone sustanciales reducciones de la planta de personal, y mecanismos de concursos y capacitación para los empleados y funcionarios que quedan en el Estado. ¿Qué hacer con lo que sigue siendo Estado?, es la cuestión que este decreto apunta a responder. Proviene de aquí, entre otros aportes el concepto de “car-

---

(61) Los juicios contra el Estado fueron una forma no central, pero importante, de extraer fondos al aparato estatal, y sobre todo a las empresas del Estado. Con complicidades de los sindicatos, la justicia, y funcionarios de las empresas, se emprendieron multimillonarios juicios, principalmente laborales y de responsabilidad civil por accidentes. (el caso de Ferrocarriles Argentinos fue particularmente notorio e hizo perder a la empresa centenares de millones de dólares.)

(62) La emisión de obligaciones negociables pasa de 105 millones de dólares en 1990, a más de 3600 millones en el segundo semestre de 1993, (Datos de la Comisión Nacional de Valores.)

(63) En el año 1992 se sanciona efectivamente una nueva carta orgánica para el BCRA, que a la par que le confiere independencia respecto a todo otro poder del Estado, le restringe seriamente sus facultades para otorgar descuentos a las entidades financieras, emitir títulos, así como la de efectuar préstamos al Estado nacional, provincias y municipalidades.



gos críticos”, que dará lugar a procedimientos de selección y un régimen de remuneración especiales, para un conjunto de cargos de alto nivel en la Administración central. También medidas de ordenamiento de la estructura de los organismos, tendientes a establecer proporciones fijas entre las unidades sustantivas y las de apoyo en las reparticiones públicas.

También hacia el interior del Estado se dirige el establecimiento del **SINAPA** (Sistema de la profesión administrativa) a partir del año 1991, que establece un sistema de jerarquía y escalafón unificados para la administración central, que pretende instaurar una concepción más moderna del régimen de empleo público.

Faltaba, sin embargo, un eslabón en la cadena de reformas efectuadas, que era el definitivo abandono de las actividades estatales dirigidas a la regulación de mercados en temas de producción y comercialización, tanto interiores como internacionales. La Ley de Emergencia suspendía algunas, pero no las erradicada. Estas medidas serán establecidas en el decreto nro. 2284/91, conocido como de **Desregulación económica**, de septiembre de 1991. Ello lleva aparejado la supresión de una serie de organismos dedicados específicamente a la regulación de esas actividades, que van desde el Mercado de Hacienda de Liniers, a la Dirección Nacional del Azúcar.<sup>64</sup> Paralelamente, se suprimen definitivamente todas las normas y organismos ligados al control de precios, instalando así la noción de que la fijación de precios queda librada de modo definitivo a los mecanismos de mercado. La norma avanza también en la desregulación de las negociaciones colectivas de trabajo, que podrán realizarse incluso a nivel de empresas.

En la misma perspectiva fiscalista, pero desde el lado de los ingresos, se encuentra la llamada **Reforma Tributaria**, que combina la clara voluntad de mantener un sistema impositivo basado en los tributos que gravan al consumo, con el propósito de aumentar la recaudación y la disciplina fiscal, lo primero al incrementar alícuotas y base imponible de impuestos como IVA y Ganancias, y lo segundo mediante el establecimiento de medidas más estrictas de control y mayores penalidades por incumplimiento.

El turno de la apertura externa de la economía llega en octubre de 1992, con una **Ley de Reforma Arancelaria**, que reduce muy fuertemente la protección frente a las importaciones,<sup>65</sup> y al mismo tiempo aumenta los reembolsos a las exportaciones.

En el plano del mercado de trabajo, se aprobó en noviembre de 1991, **la Ley Nacional de Empleo**, que permite diferentes tipos de contrataciones temporarias, en condiciones de reducción o supresión de la indemnización por despido, amén de otras facilidades para reducir los costos laborales, como la disminución de aportes patronales. Es de señalar que en este campo la discusión quedó abierta, ya que el gran capital propugna una desregulación integral del mercado, que reduzca o suprima el conjunto de las conquistas laborales en cuanto a estabilidad en el empleo, jornada limitada, y otros aspectos de la relación laboral. Nuevas normativas desregulatorias se han aprobado muy recién-

---

(64) La nómina completa de organismos disueltos durante el proceso de desregulación comprende también a las Juntas Nacionales de Carnes y Granos, el Instituto Forestal Nacional, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, y los organismos reguladores de la actividad lechera. El Instituto Nacional de Vitivinicultura ve reducidas sus funciones a tareas de fiscalización de calidad de producto.

(65) Corresponde aclarar que el efecto de la reducción arancelaria fue atenuado vía la elevación (del 3 al 10%) de la tasa de estadística. En un contexto de aranceles bajos (no superiores al 20%), esta tasa tiene una alta incidencia en el nivel real de protección, a la vez que un efecto igualador sobre la misma, ya que el máximo y el mínimo del arancel real se acercan mucho (30 y 20% respectivamente.)

temente. En definitiva, la desregulación laboral tiende a demoler toda la concepción de protección del trabajador contenida en los convenios colectivos y en el derecho del trabajo, para volver la relación capital-trabajo a la condición de un contrato regido por la oferta y la demanda en lo económico, y por el derecho común en lo jurídico.

Una de las innovaciones legislativas más recientes ha sido la Ley 24.241, del año 1993, conocida como **Ley de Reforma Previsional**, que dio lugar a la creación de un sistema de jubilación administrado por empresas capitalistas, que funcionan como compañías de capitalización de fondos. Esta ley, sin suprimir a la jubilación estatal, con régimen de reparto, tiende a reemplazarla de modo gradual, dando lugar a una gigantesca captación de fondos, susceptible de ser volcada al mercado de capitales, mediante la formación de una serie de empresas (AFJP)<sup>66</sup>, a las que se les ha facilitado la rentabilidad mediante un elevado nivel de comisiones (no menos del 2,5% de los sueldos brutos).

Junto a estas normas más generales, se acumulan multitud de disposiciones orientadas a supresión de organismos, retiros de personal, remoción de regulaciones y prohibiciones de carácter sectorial o parcial. Todo ello conforma la malla normativa que apoya el desmontaje de la versión argentina del Estado de Bienestar. Sobre la base de unas pocas leyes, y de buena cantidad de decretos, la estructura y funcionamiento del aparato estatal ha sido profundamente modificada, incluso en sus aspectos de manejo cotidiano, como es el cambio de un centenario sistema de contabilidad pública por uno nuevo establecido en la **Ley de Administración Financiera**.

## VI . A modo de conclusión

A partir del año 1985, el Estado argentino, en condiciones de democracia constitucional, se transformó el compás de un proceso de ajuste estructural. En dicho proceso, su “retirada” de funciones sociales, de regulación de mercados, y de generación de infraestructura productiva, se convirtió en un imperativo para abrir una acumulación que abandonara de modo definitivo el patrón anterior. Aquél se basaba en: a) producción de bienes de consumo para el mercado interno b) exportación de productos agrícola-ganaderos. Esta modificación del modelo, proclamada con bastante entusiasmo en lo programático, no logró sin embargo consolidarse en definir una nueva inserción en el mercado mundial de la Argentina. Si produjo, en cambio la estabilización inflacionaria y la reaparición de niveles de crecimiento importantes.

Con contundencia creciente, y un salto cualitativo a partir de 1989, la retirada general del Estado, y la liberación del funcionamiento de casi todos los mercados, se adelantó a los logros económicos perceptibles. Los objetivos, en su momento, aún de modo disperso y hasta contradictorio, motorizaron la expansión del sector público, fueron desechados sin volver a ser puestos en debate. El papel del Estado en la prestación de servicios públicos, el fomento industrial, la producción de bienes de valor estratégico, la investigación al servicio del desarrollo científico técnico, y otras funciones enumeradas

---

*(66) La conformación de las administradoras de fondos de pensión ha sido una buena oportunidad para el ingreso a negocios capitalistas de las organizaciones sindicales. Algunas se ha asociado directamente a una AFJP (como la UOCRA a la denominada “Claridad”, y Luz y Fuerza a “Futura”), otras han facilitado de modo más o menos directo, la incorporación de sus asociados a una administrada en especial. Esto da lugar a una vinculación aún mas estrecha que la ya existe, entre los sindicatos y sectores de primera línea dentro del capital financiero.*

en su momento, fueron consideradas como anacrónicas en bloque, a partir la predica antiestatista ya ampliamente predominante, que propugnaba la devolución al mercado de toda su libertad de acción.

Ese proceso de “retirada” general del Estado, ha sido, hasta el momento, el correlato institucional de un proceso de concentración y centralización de capital, acompañado por una internacionalización de la economía argentina que tiene como episodio central la entrega de parcelas crecientes de poder económico y político al capital financiero internacional, proceso en el cual la existencia de la deuda externa jugó un papel primordial.

De allí emerge un Estado no sólo empequeñecido en su estructura, sino debilitado en sus posibilidades de regulación y de equilibrio social, aunque conserva un grado de eficacia importante en la protección de los intereses capitalistas. Es cierto que, como se expresa en algunas normas jurídicas y comportamientos analizados, la retirada y desmantelamiento, es acompañada por una política de selectivo fortalecimiento institucional de parcelas del aparato estatal. El sentido de la selectividad está dado, en gran parte, en dirección al mejoramiento de la capacidad fiscal (órganos de recaudación y control), y a la formación de una tecnoburocracia permanente, basada en consideraciones de eficiencia (programas de formación, Sistema de la Profesión Administrativa, etc.). Lo que queda del Estado se plantea en buena medida como una estructura flexible, orientada al servicio del gran capital, facilitando la captación de éste en el mercado mundial, su instalación, y el dictado de normas que lo favorezcan y le abran oportunidades de negocios.<sup>67</sup>

Se han abierto, en los últimos tiempos, el debate sobre la posibilidad de retomar la ejecución de algunas políticas sociales, que operen como “red de seguridad” para los resultados del ajuste. Por el momento, ninguna política de alguna solidez, toma en cuenta el mejoramiento de la capacidad del Estado para satisfacer necesidades sociales, aún de las que no se discute que quedan a su cargo (salud, educación, justicia). Por el contrario, las oficinas a cargo de éstas, sufren similar desmantelamiento que otras áreas, sólo que en formas distintas a la privatización y desregulación (la “descentralización” en forma de transferencia a provincias<sup>68</sup> y municipalidades, y los estímulos directos e indirectos a los capitales privados para que “compitan” contra el Estado) como se ha verificado tanto en salud como en educación. De todas formas, cuando se habla de “red de seguridad” el sentido de las políticas sería agregar estabilidad al modelo, y no un criterio de fondo de incrementar el grado de “justicia social”.

Como resultado de lo expresado anteriormente, queda un Estado ligado de modo cada vez más excluyente a los intereses capitalistas. Por el contrario, las demandas del resto de la sociedad son relegadas hasta el límite de la desatención. En ese cuadro, todo lo que signifique mediaciones institucionales que den autonomía relativa al Estado respecto de los de los capitalistas (mecanismos de control, justicia eficiente y autónoma, funcionamiento legislativo amplio), tampoco es objeto de atención consecuente. Mas aún, aparece como “disfuncional” al desarrollo de la modalidad “decisionista” que asume la acción de gobierno. Aún entidades

---

(67) *El creciente rol de los estados nacionales en la “atracción” de un capital financiero que ha tomado condiciones de alta movilidad, es destacado entre otros por John Holloway, Un capital. Muchos estados. Mimeo. 1993.*

(68) *En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, pero con decisivo aporte de fondos de la Nación, se ha implantado el Plan de Reparación Histórica, importante programa de obras públicas de sentido “social”, que ha jugado un papel descollante en la búsqueda de apoyo electoral en ese distrito.*

creadas como directa consecuencia de las reformas efectuadas, como los Entes Reguladores, no cumplen hasta ahora una actividad consecuente de control. Tal como están planteadas las cosas, los entes reguladores parecen destinados en gran parte a prestar mayor legitimidad a las privatizaciones, antes que a proteger el interés de los usuarios de las empresas.

En cuanto a sus funciones relacionadas con el proceso de acumulación capitalista, el Estado no ha preservado claras facultades que le permitan hacer duradero el relativo disciplinamiento de los sectores dominantes que viene logrando, manifiesto sobre todo en la mayor disposición al pago de impuestos,<sup>69</sup> y en la abstención de actividades desestabilizantes en materia de precios. Esto se alcanzó a partir de 1991 en condiciones de precariedad, en tanto que ligado a un conjunto de medidas económicas, ampliamente concesivas hacia sus intereses.<sup>70</sup> Con todo, esto ha contribuido al control alcanzado sobre la inflación.

Pensamos, para concluir, que la reconfiguración operada sobre el aparato estatal, tiene importantes repercusiones en el nivel del régimen político democrático. La acción estatal (y el sistema de partidos, podría añadirse),<sup>71</sup> han quedado desequilibrados en dirección a los intereses del poder económico. Esto es cierto aún dando por sentado un marco capitalista de orientación genéricamente neoliberal. Tanto más si se pretende analizar la capacidad de la democracia argentina para satisfacer, en alguna medida, los intereses y expectativas de sus ciudadanos. Es de pensar que la radicalidad misma de los cambios aplicados, y el descontento que sus efectos plenos provoquen, van a dar lugar a luchas sociales y a una rediscusión global del papel del Estado y sus responsabilidades sociales.

A ese respecto, la actitud desde la sociedad ha sido oscilante. Durante un buen tiempo, primó la culpabilización del Estado, inducida desde los medios de comunicación, como causante principal de la prolongada crisis estructural. Las privatizaciones, la desregulación y el ajuste del sector público, lograron concitar expectativas favorables en amplios sectores de la población. Una vez emprendido el retiro masivo del Estado, aunque con problemas de corrupción y apresuramiento en las decisiones<sup>72</sup>, éste tuvo un grado importante de consentimiento. Luego de 1992, y realizadas buena parte de las principales privatizaciones comenzaron otros debates y luchas, en que la discusión empieza a centrarse sobre los resultados del ajuste, y no ya sobre su implementación. Las actividades que permanecen en manos del

---

(69) En realidad el incremento de la recaudación tributaria (que en 1992 alcanzó el 29% en términos reales) se dio sobre la base del mayor rendimiento de los impuestos indirectos (el IVA, p. ej. elevó su rendimiento en un 114% en el año 1992, pasando a representar más del 50% de la recaudación tributaria de ese año.) acompañados por uno directo, pero de base amplia, como ganancias (incrementó en un 150% su rendimiento en el mismo año.). La mayor disciplina fiscal, en lo que hace a los capitalistas, tiene un fuerte elemento de compensación: dejar de evadir (o evadir menos), pero en el marco de un sistema tributario de clara orientación regresiva. Datos de CEPAL. "Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1992". Dec. De Trabajo nro. 50.

(70) Este disciplinamiento fiscal se logró, como ya vimos, en base a la generalización y aumento del IVA (Impuesto al Valor Agregado), y el mejoramiento de los sistemas de control de la recaudación de éste y de los aportes previsionales. De los impuestos directos, sólo Ganancias y algunos tributos menores recibieron un impulso hacia su generalización y el alza de las alícuotas. En conjunto, el sistema tributario siguió basado en impuesto indirectos, con el resultado de una tendencia en la práctica regresiva.

(71) Hemos analizado las repercusiones de la "retirada" del Estado sobre el sistema político en el artículo "Menemismo y Sistema Político", Realidad Económica nro. 121, diciembre-enero 1994.

(72) La corrupción, y en general las fallas de procedimiento, que trajo aparejadas el proceso de ajuste y privatizaciones, provocaron preocupación en el conjunto de la población, pero no alcanzó a poner en tela de juicio el valor de esas políticas.

Estado han sido objeto de cuestionamientos cada vez más activos, como en el caso del sistema previsional, a través de la protesta permanente de las asociaciones de jubilados. Algo similar, aunque con menos continuidad, se ha presentado en torno del sistema educativo público y sus crecientes carencias. Los conflictos gremiales docentes dieron paso a un movimiento más amplio, que abarcó a padres y alumnos,<sup>73</sup> y alcanzó un volumen de movilización pocas veces visto en los últimos años. Otro frente de conflicto creciente está abierto respecto a los estados provinciales, que han dado lugar a virtuales levantamientos de la población en algunas de las provincias más pobres, producidos a partir de los últimos meses de 1993, que se han vuelto endémicos, sobre todo en la región Noroeste del país. A partir de algunas movilizaciones, sobre todo la Marcha Federal de agosto de 1994, se presenta cierta tendencia a nacionalizar ese plano de conflicto. Es de pensar que, en los próximos años, se asistirá a un reacomodamiento generalizado de las organizaciones sociales a las nuevas condiciones de vinculación con el Estado. Hay síntomas de esto, por ejemplo, entre las organizaciones sindicales, ya que muchas de ellas han comenzado a alejarse del viejo modelo de organización burocrática dependiente del aparato estatal, hacia modalidades organizativas que, aunque con contradicciones, buscan conjugar mayores grados de autonomía y democracia, como el Congreso de los Trabajadores Argentinos.<sup>74</sup>

Seguramente asistiremos, en el futuro cercano, al desarrollo de las contradicciones planteadas por la nueva relación entre Estado y sociedad, y a las reacciones suscitadas en esta última a las variadas expropiaciones que ha sufrido en su capacidad de incidir efectivamente sobre las decisiones estatales.

Buenos Aires, Abril de 1995.

---

(73) Nos referimos en particular a las huelgas y movilizaciones en defensa de la educación pública desarrolladas en el año 1992.

(74) Formado en 1992 a través de un prolongado proceso de discusión, hasta ahora ha apostado, en líneas generales, a una estrategia de acción movilizadora (a despecho de la prolongada parálisis del resto del movimiento gremial), a partir de una modalidad de organización que al permitir afiliaciones directas de seccionales, plantas y hasta trabajadores individuales, rompe el viejo esquema de organización única y centralizada, que a la postre siempre se ha orientado a la negociación subordinada con empresarios y gobierno. El CTA tuvo una acción protagónica en la mencionada Marcha Federal de agosto de 1994, que vino a coincidir temporalmente con el lanzamiento público del Consejo del Trabajo y la Producción, agrupación de viejas y nuevas entidades gremiales opuestas al modelo. (FAA, Fedecámaras, APyME, FUA, etc.), de la que los representantes sindicales son el CTA y el MTA) otro núcleo sindical disidente reunido en torno a la figura de Saúl Ubaldini).