

El Estado en la Argentina

A propósito de cambios y paradigmas

*Por: Daniel Campione**

Introducción

El propósito de este trabajo es discutir, en un contexto económico- social y político, las nociones circulantes en torno a la instauración de nuevos modelos de gestión pública estatal, los cuales serían, real o supuestamente, más acordes con los cambios de alcance estructural producidos en los últimos años. Uno de los propósitos de emprender esta reflexión es intentar superar un modo de encarar esta problemática: Se la discute (o más bien se predica acerca de ella) desde una perspectiva más bien “administrativista”, que da por supuesta la corrección, el acierto de la orientación general del proceso, y a partir de allí, hace una exposición en apariencia “despolitizada” que expone en términos de “reinvención”, de “cambio de paradigma” o simplemente de “modernización”, un conjunto de medios o herramientas para alcanzar resultados cuya definición está siempre reservada a otros niveles, pero que revestirían la bondad intrínseca de superar el modelo tradicional de burocracia. Se corre así el riesgo de re- introducir, de modo más o menos subrepticio, uno de los mitos básicos que legitiman el pensamiento tradicional sobre la administración; el de la separación de lo administrativo (o técnico) de lo político. No pretendemos aquí otra cosa que hacer un ejercicio de reflexión al respecto que incorpore como marco de referencia general la evolución de la sociedad argentina en estos años, y trate de ver qué *política* hay detrás de algunos planteos “técnicos”. Lo que se considera como el cambio de modos “tradicionales” de administración a otros “modernos”, constituye un proceso que puede calificarse, con justicia, como de incompleto y distorsionado. Lo primero porque no se llega a un punto de implantación generalizada de los criterios modernizadores, e incluso, en el propio avance de las reformas, se generan capas “atrasadas” del aparato estatal, que generan clientelismo y burocracias rígidas del tipo tradicional. La distorsión consiste en que la maquinaria estatal no es dotada de un principio unificador, de un rumbo estratégico asumido con decisión, y el proceso de reformas tiende a agotarse en el fiscalismo (ampliación de recursos, y sobre todo reducción de gastos –o mera pretensión de reducirlos- vía privatizaciones, disminución de personal y supresión de organismos) y en el cortejo a los capitales de toda rama y procedencia, sin criterios de selectividad, ni autonomía suficiente frente a los intereses de las empresas portadoras de los mismos.

En el caso particular de Argentina el contenido realmente modernizador de las reformas realizadas en el aparato del Estado, ha estado ligado a receptor los cambios económicos, políticos y culturales que, producidos desde la década de los 70, convirtieron a nuestro país en una sociedad muy diferente a la que se había conformado a partir de la década del cuarenta. El problema fundamental es que las reformas estatales fueron efectuadas en el sentido de la acentuación de las tendencias de cambio de la estructura social, y no de su atenuación o compensación. La concentración y centralización del capital, la redistribución regresiva del

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

ingreso, la destrucción masiva de puestos de trabajo, la pérdida de poder e influencia de los sectores asalariados y populares en general, respondieron a procesos de alcance mundial originados lejos del alcance del aparato estatal de nuestro país, pero fueron una “obra” completada y acelerada desde el estado, por una decisión consciente de los hombres que tuvieron responsabilidades de gobierno, al menos desde 1989 en adelante.

En base a esas orientaciones básicas, hemos comenzado el trabajo con un breve resumen de los rasgos principales del proceso de reforma del aparato estatal desarrollado en Argentina en los últimos años. Tras esa ubicación de contexto, procuramos ubicar algunos términos de la discusión de los nuevos paradigmas de gestión, seguida de un breve *racconto* de los intentos de implantación de criterios modernos y gerenciales en el aparato del estado nacional en Argentina. Cumplida esa breve mirada retrospectiva, dirigimos la mirada a los efectivos resultados del proceso, en lo que hace a la conformación de nuevas elites político-tecnocráticas. Estos apuntes se cierran con un breve comentario de las impresiones, forzosamente provisionarias, que aquellos resultados nos inspiran.

El Estado argentino. Sus transformaciones

En los últimos años se ha producido un profundo y acelerado proceso de transformación del aparato estatal en Argentina. Este cambio estuvo precedido, y a la vez aceleró y completó, una amplia reformulación de las relaciones Estado- sociedad civil que, como hemos dicho, se venía produciendo desde los 70. (Ver entre otros García Delgado (1994) y – Palermo- Novaro (1996) Desde 1989 a la fecha, se han impulsado con decisión las medidas que desmontaron lo que se ha llamado “matriz estadocéntrica”, caracterizada por industrialización sustitutiva, economía cerrada, regulación estatal de los mercados y patrón de inflación moderada. (Cavarozzi, 1991, p, 469), y en ese marco, fue privatizado el grueso de las empresas públicas, y suprimidas, o traspasadas a los estados locales, buena parte de las funciones a cargo del estado nacional. Solamente desde una perspectiva ingenua o interesada, podría sostenerse que esta gigantesca transformación estuvo precedida de la confección de una *agencia estratégica*, que estableciera las necesidades de transformación, a partir de visualizar los grandes problemas de la sociedad argentina. Por el contrario, los cambios (privatizaciones, desregulaciones, descentralización, apertura económica, supresión de organismos, reducción de personal), fueron guiados por la combinación de un criterio estrechamente “fiscalista” de reducción de gastos y aumentos de ingresos en el sector público, con otro de generación de “oportunidades de negocios” para empresas y capitales locales e internacionales. Con respecto a estos últimos, se produjo una suerte de “trueque”. Por un lado, se realiza el abandono por el estado de buena parte de las funciones de provisión de infraestructura, subsidios a la producción privada, generación de un mercado “cautivo” en el sector público y protección frente a la competencia externa, características del período abierto en la década del cuarenta, y que iban en el sentido de favorecer la acumulación de los empresarios locales. A cambio de esta “retirada” que afectaba de diversas maneras a sectores empresarios concretos, el estado genera, vía privatizaciones, desregulación de diversos mercados, y “flexibilización” de las normas que regían la relación capital- trabajo, posibilidades de ganancias que compensaban con creces las resignadas por el “achicamiento” estatal. Esto permitió, en un consenso favorecido por el agotamiento y crisis permanente del modelo anterior, hacer que la clase dominante, como *conjunto*, saliera favorecida del proceso de reformas, con una mayor ganancia relativa para los capitales más grandes diversificados, lo que venía operándose por otras vías al menor desde los setenta (ver Aspiazú, et al. 1986)². Importante gravitación tuvo también la voluntad de

adaptarse a las “presiones hacia la reestructuración” que, fortalecidas, aunque no generadas, por el problema de la deuda externa, indujeron a producir cambios rápidos y, en general, extremos³. Una peculiar coyuntura socioeconómica, política e ideología⁴ se conjugó así con el agotamiento de la modalidad populista- desarrollista de acción estatal que había predominado en los lapsos de gobierno constitucional del país desde 1946, para dar como resultado el violento ajuste estructural implementado a partir de 1989, completado y “ordenado” por un plan de estabilización a partir de 1991⁵.

Si pretendemos entender en qué marco conceptual operó el proceso de “Reforma del Estado”, es necesario remitirse a las condiciones del debate político sobre el Estado, una vez desatada la crisis de la deuda que, en los primeros años 80, fue el detonante de la promoción de políticas de ajuste que luego se orientaron a un programa más amplio de reformas estructurales expresado en el “Consenso de Washington”. En esas circunstancias, el pensamiento neoliberal, rotundamente antiestatista, percibió la coyuntura como una oportunidad histórica de imponer sus ideas en toda la línea, y desató una arrolladora ofensiva tanto en el terreno académico como, sobre todo, en el de los ámbitos decisorios del *establishment*. Por el otro lado, los sectores ligados al desarrollo de políticas populistas y desarrollistas, quedaron virtualmente paralizados, sin respuestas novedosas que fueran más allá de una vacilante y poco fundamentada defensa del rol de un modelo de estado ya en evidente quiebra,⁶ lo que en buena parte de los casos, fue seguido por una adhesión acomodaticia o una aceptación resignada de las reformas en curso. Estas condiciones se dieron en Argentina en una versión extrema, en donde más que un debate, lo que existió fue una abrumadora campaña de “instalación” de las ideas de privatización, liberalización de la economía y achicamiento de un estado erigido en la fuente de todos los males históricos del país. Con un aparato estatal reducido a un estado “gelatinoso”, donde la confusión e indefinición de estructura y funciones habían alcanzado grados alarmantes, llevándolo a perder toda capacidad de gestión y a ver puesta en tela de juicio su autoridad; y una sociedad civil originalmente poderosa, pero aún no recuperada de impactos traumáticos muy fuertes sufridos, primero, durante la dictadura y después, en la crisis hiperinflacionaria de 1989-90, la disputa política en torno a la transformación estatal adquirió el aspecto de una *blitzkrieg* sólo matizada por combates de retaguardia en los que la ofensiva neoliberal resultaba, a la postre, invariablemente triunfante⁷. Por añadidura, y sobre todo a partir de la asunción de la presidencia por el Dr. Menem, buena parte de los antiguos defensores de un estado fuerte y expansivo, concluyeron por pasar con arma y bagajes al campo de la “retirada estatal”, al amparo del viraje en redondo de un gobierno identificado con el Partido Justicialista, el defensor por excelencia de las concepciones “estadocéntricas” del desarrollo capitalista argentino⁸.

A partir de allí, todo lo que fuera reforma del estado apareció teñido por la temática de la “retirada” del mismo, en tanto que privatización y transferencia de actividades, reducción de estructuras y personal, y supresión de actividades reguladoras. La estructura y rol del estado pos-reforma recibió una atención considerablemente menor, no más allá de una vaga noción de reconstrucción del estado-gendarme, al que se sumarían funciones, más de financiación, planificación y control que de prestación directa, en el campo de la salud y la educación.

La carencia de orientaciones que provinieran de una definición de mediano y largo plazo sobre el tipo de desarrollo conveniente para el país, acerca del diagnóstico y perspectiva de solución de sus problemas de pobreza, empleo, déficits en la calidad de vida y el nivel de educación, dejaron a las reformas sin definición sobre sus objetivos de fondo, de carácter estratégico. En ese cuadro, la reformulación de las funciones a cumplir pro el estado, y la consiguiente adecuación de las prácticas a su interior, el modo de relacionarse con la sociedad, la readecuación con sentido estratégico de sus estructuras organizativas y su dotación de recur-

humanos, se tornaba difícil no ya de instrumentar, sino aún de debatir para arribar a la estructuración de propuestas integrales y coherentes. El “debate” (en realidad, la gradual imposición de un único pensamiento oficial) en torno al sentido y finalidad de las reformas, se dio en un campo conceptual plagado de prejuicios, generalidades no susceptibles de operacionalizarse, y soluciones de *manual*, cuya precariedad se agravaba al sacársela del contexto geográfico o de actividad en que inicialmente fueron formuladas⁹.

De hecho, lo que tendió a predominar, fue un enfoque “fiscalista” de aumento de ingresos y reducción de gastos, donde la maquinaria estatal no se preguntaba a sí misma (ni lo hacía la sociedad por fuera de ella) acerca de qué hacer y cómo hacerlo, sino que la preocupación central era dónde y cómo “achicar” el estado. Privatizar aquellas actividades susceptibles de ser subsumidas en un enfoque empresarial, de obtención de rentabilidad¹⁰, descentralizar las que se seguía reconociendo sustantivamente estatales, transfiriendo así se seguía reconociendo sustantivamente estatales, transfiriendo así la responsabilidad a unidades estatales menores, y generando el “alivio” del estado nacional de cuestiones como la prestación de servicios de salud y educación. Como marco y complemento de “achicamiento” del estado, se produjo la desregulación de los más variados campos de actividad, desde el comercio exterior a las relaciones laborales.

El resultado ha sido un estado nacional dedicado a dictado de normas, planificación y ejercicio de supervisión y control sobre actividades ejecutadas en otros ámbitos, y sólo en menor medida involucrado en la producción directa de bienes y servicios de carácter público. Ahora bien, este cambio de fisonomía estatal aparece como un resultado de hecho, y no como una búsqueda explícita que haya presidido el proceso de reforma y le haya dado sentido. Y sí bien, visto desde la política global, puede reconocerse a esta transformación una lógica general, la falta de previsión profunda sobre lo supérstite en el estado, hacen que el “estado restante” aparezca como un resultado “fortuito”, como un efecto casi colateral de los cambios operados.

En el discurso oficial, las referencias a la transformación del estado, aparecen muy a menudo teñidas por la lógica de la “retirada” estatal, con una presencia mucho menor de los temas del “día después”, sobre definición y cumplimiento de nuevas funciones. (cf, Blutman, 1994)¹¹. Esto se ve realimentado porque la lógica de generación de oportunidades de negocios a través del estado, se “reinventa” constantemente, descubriendo nuevas y nuevas áreas susceptibles de privatización o disolución¹². De esta manera, la esperada y anunciada “segunda etapa” de las transformaciones, la que pondría las bases del nuevo rol del estado, nunca bien definido, termina hasta ahora sepultada por la implementación de renovadas instancias de “traspaso” de las responsabilidades estatales al mercado, o bien del fortalecimiento selectivo de sectores del aparato estatal, con un criterio preeminentemente fiscalista (La Dirección General Impositiva y Administración de Aduanas, los organismos básicos de recaudación tributaria, han salido fortalecidos, del proceso de reformas, a través del aumento de sus recursos tecnológicos, materiales y humanos). Incluso, cuando han aparecido iniciativas que buscaron combinar criterios “refuncionalizadores” con los de ajuste fiscal predominante (p.ej. los decretos 435 y 2476/90) estos últimos contenidos tendieron a diluirse.¹³ Actualmente se encuentra en curso un nuevo intento de combinar ambos principios, expresada en la llamada Segunda Reforma del Estado (la ley que le sirve de marco se aprobó en febrero de 1996), cuyo resultado aún en ciernes.

Por añadidura, existe un factor relativamente nuevo que se suma a los desequilibrios ya tradicionales. Estamos ante una situación en que el Estado nacional tiene una soberanía¹⁴ más limitada que la que tradicionalmente tuvo, que tras el derrumbe producido en las dos dé-

cadav anteriores de la situación de “aislamiento relativo” de los mercados nacionales y sus estados correspondientes que se había sancionado a nivel mundial con los acuerdos de Bretón Woods y había dado lugar a las políticas desarrollistas y redistributivas, encuentra a éstos cada vez más comprometidos en reciclar la inserción de sus países en el mercado mundial¹⁵ y por lo tanto, en generar condiciones financieras, de circulación, laborales, jurídicas, etc., que conviertan a sus países en una escala atractiva para capitales en permanente circulación, a la vez que en remover todas aquellas instituciones y regulaciones que, concebidas originalmente como estímulos a la acumulación capitalista, en esta nueva fase histórica se han convertido en trabas para la misma¹⁶. Esto condiciona las orientaciones generales de políticas, el propio diseño del aparato estatal, y las pericias y comportamientos buscados en sus directivos por parte de los estados nacionales. De tal forma, es como si todo el proceso de reestructuración estatal estuviera orientado desde afuera de la sociedad a la que ese estado aspira a regir¹⁷. A esta lógica global se le superpone, presionando en el mismo sentido, la emanada del poder creciente de instituciones de alcance internacional que actúan como factores de limitación de autonomía de las iniciativas estatales. El FMI, el Banco Mundial y el BID (entre otras instancias internacionales, gubernamentales o no) ingresan como controles directos y activos de las tareas del estado nacional, por medio de préstamos que van atados a un “monitoreo” de las políticas que se realizan. Esta reforzada injerencia, que en el marco conocido como “Consenso de Washington” (acuerdo alcanzado como conjunto de respuestas al “problema de la deuda” formalizado en torno a 1988), ha inspirado políticas incluso “de detalle” para las diversas áreas estatales, con sus propios préstamos, controles, y funcionarios contratados con esos fondos¹⁸. Entre sus diversos componentes (dirigidos por la lógica del ajuste) han introducido propuestas de cambio en las pautas de gestión y en las características de reclutamiento, capacitación y relaciones laborales para el personal estatal.

En ese cuadro de situación, las perspectivas de transformar el modelo de gestión estatal, de orientarlo a objetivos y no a normas de acercarlo a la ciudadanía (a menudo redefinida y sectorizada como “cliente”), de llevarlo a confiar en la negociación y el manejo de las relaciones interpersonales, más que en la información cuantitativa y las reglas preestablecidas, adolece de cierta carencia, o al menos de insuficiente definición, en cuánto a sus contenidos reales. La instalación efectiva de una racionalidad sustantiva que reemplace a los criterios “formalistas”, el acusar recibo efectivamente de las transformaciones en el contexto mundial, son cuestiones que se tornan bastante abstractas si no hay una “orientación a la sociedad” de esos cambios, sin la instalación de una “visión del mundo” más compleja que el equilibrio fiscal y la “captación” de capitales que la presida.

En el cuadro que venimos describiendo, el planteo acerca de la implantación de nuevas formas de dirección, del paso desde la organización burocrática tradicional a algún nuevo estadio superador, aparece en buena medida vaciado de contenido.

El modelo gerencial-tecnocrático. Las características de la discusión

Los planes modernizadores encuentran uno de sus puntos de síntesis en el trazado de una nueva “gerencia pública” o, de modo más personalizado, “un nuevo gerente público”: Se trataría de una novedosa modalidad de acción, que estaría encarnada en determinados sujetos, portadores de una cultura renovada que reemplazaría definitivamente a la vieja, en nuestro caso encarnada en una mezcla de burocracia tradicional y clientelismo, que sería propia del estado populista-desarrollista.

Resulta fácil coincidir en una valoración positiva de los rasgos que se presentan como constitutivos de una “gerencia pública” deseable: Se trataría de su atención y capa-

cidad de respuesta orientadas a los cambios en el contexto, de aptitud para, en ese contexto de cambios, diferenciar lo principal de lo accesorio y también lo urgente de lo postergable. Una gerencia dotada de aptitud de seleccionar lo realmente relevante dentro de un flujo de información superabundante, orientada a la negociación y en general al cultivo de las relaciones interpersonales, más que a la aplicación inflexible de normas y principios, que por lo tanto dirige a “puertas abiertas” con vínculos inmediatos con la gente. A esto se agrega la disposición crítica para reconocer los propios errores y la actitud consecuente de batallar para corregirlos.

Lo que ocurre es que, sino incluimos en el debate el tipo de resultado *sustanciales* a obtener por esos gerentes, así como los objetivos a nivel de la sociedad en su conjunto que deberían guiarlos, no habremos hecho otra cosa que “mapear” cualidades de reflexión y liderazgo, que con leves modificaciones podrían ser aplicadas a la dirección de las organizaciones más disímiles, desde una corporación multinacional a un partido político, pasando por casi cualquier organización estatal en gobierno de las más disímiles orientaciones. Sin una mirada preponderante a las necesidades de la sociedad, la figura del “gerente moderno”, tiende a confundirse con la de un tecnócrata, que se ilusiona desvinculado de las necesidades y presiones del universo político y social¹⁹. Diseñada con esa carga tecnocrática, la transición del paradigma burocrático al gerencial, corre el riesgo de entroncar claramente con el enfoque neo-conservador de la crisis del estado, que plantea como solución a la “sobrecarga” de demandas experimentada por los aparatos del Estado de Bienestar, la disminución de los “requerimientos de legitimación” para los regímenes democráticos. El convertir los asuntos de gobierno y administración en cuestiones de “expertos”, circunscribiendo paralelamente el componente democrático del funcionamiento estatal a la periódica elección de las cúpulas decisorias de las instituciones representativas, es el nada apolítico programa que se esconde tras un avance tecnoburocrático indiscriminado en la gestión estatal, por más que lo cubra un velo de “modernización” a la que se presenta con neutral en la ideológico y unilateralmente beneficiosa en términos de gestión.

Un breve racconto de las gerencias estatales en Argentina

En realidad, los intentos de introducir lo que hoy definiríamos como “perfiles gerenciales” en la Administración Pública argentina, concebidos como una lucha simultánea con la burocracia tradicional y con el clientelismo de raíz oligárquica, pueden rastrearse en el estado argentino al menos hasta la década del treinta del presente siglo.

En efecto, las acciones destinadas de introducir profesionales dotados de orientación gerencial, y “neutralidad” política, con reclutamiento desde el sector privado, formación económica y administrativa y no jurídica, se remontan al conjunto de funcionarios conocidos como grupo Pinedo-Prebisch²⁰. Esta experiencia era impulsada por gente orientada tempranamente al sector público, y como reflejo de necesidades de ajuste de las políticas macroeconómicas del estado nacional, en el marco de una situación crítica global generada a partir de 1930. A la vez, constituyó una interesante experiencia de “cooptación” de sectores sociales nuevos al interior de una elite tradicional que presentaba serios síntomas de agotamiento²¹. Con todo, ya pueden observarse en ese entonces, las dificultades para introducir un grupo tecnoburocrático, en el mar de una administración que se divide entre el crudo clientelismo, y la formación burocrática tradicional, y por lo tanto estaba tomada por la conflictiva coexistencia entre tipos organizacionales completamente distintos²².

La superposición de racionalidades profundamente diferentes, que en los enfoques de la “modernización” corresponderían incluso a etapas históricas distintas, fue algo destina-

do a mantenerse en el tiempo en nuestro país, a la vez que un rasgo común a los estados periféricos en general y latinoamericanos en particular²³. Clausurada la experiencia inicial bajo regímenes conservadores, la modalidad estatal surgida en Argentina con el peronismo, iría apuntando, de modo discontinuo y no del todo consecuente, a las nuevas empresas estatales como el espacio de experimentación de la modernidad administrativa y de instauración de “roles tecnocráticos”. Pero el desequilibrio y la descoordinación entre áreas estatales siguió siendo la regla y no una simple “disfunción” a resolver, y los mecanismos de tipo clientelista continuaron neutralizando las frecuentes tentativas de “profesionalización” de la Administración Pública²⁴. Posteriormente, durante el régimen resultante del golpe de estado de 1966, los enfoques tecnocráticos y el personal con esta formación, fueron propuestos como reemplazo liso y llano de las instancias vista como “políticas”, esto en un contexto político-cultural (el de la dictadura ultraconservadora y clerical de Onganía) que parecía diseñado a propósito para mostrar las inextricables combinaciones de “modernidad” y “tradicción” que nuestra realidad puede llegar a ofrecer.

Con todo, esas experiencias partían al menos de la aceptación (cuando no la profunda y entusiasta convicción) de que un aparato estatal expandido y plurifuncional, formaba parte de la naturaleza de las cosas, al menos por un plazo prolongado.

Las dirigencias tecnocráticas gustaban imaginarse a sí mismas como librando una dura lucha contra la “resistencia al cambio” de niveles inferiores de la administración pública, rutinizados, anticuados, “burocráticos” hasta la médula en el sentido peyorativo de la palabra, a los que estigmatizaban, generando así un estereotipo destinado a gozar de prolongada eficacia. Pero rescataban en bloque el protagonismo estatal en la economía, y la idea de fortalecer y mejorar la administración pública, nunca de retirarla a un rol aproximado al tradicional “estado-gendarme”.

Esto cambió a partir de la segunda mitad de la década del '70, cuando posiciones de un crudo antiestatismo comenzaron a ocupar puestos directivos en el aparato del estado. Disminuir el “peso” del aparato estatal fue convirtiéndose en la consigna dominante²⁵, con una forma de entenderla en que la preocupación por el mejoramiento del funcionamiento estatal, aparecía como un obstáculo a la transformación más que un resultado a obtener. La problemática de la gerencia pública tendía a quedar relegada a un segundo plano, frente a la primacía de la urgencia por “privatizar” lo público, de privar de sus bases mismas al estado expansionista del período anterior, a la que, en última instancia, se la consideraba responsable de los fenómenos de “subversión” y “corrupción” que la dictadura militar se consideraba llamada a extirpar.

Con el regreso a la democracia en la década del '80, y después de un lapso bastante breve en que se intentó volver a operar sobre las funciones y sobre la *forma*²⁶ del estado en relación con ellas, más que sobre el *tamaño* del mismo, entendido como volumen de los recursos de todo tipo que utiliza, las posiciones centradas de los recursos de todo tipo que utiliza, las posiciones centradas en el “achicamiento” volvieron a imperar²⁷. Finalmente, el predominio antiestatista logró plasmarse en acción, a través del gigantesco proceso de *retirada* del estado que, iniciado con anterioridad, alcanzó niveles masivos a partir de 1989, en medio de una crisis económica sin precedentes y superó todas las previsiones iniciales²⁸, incluso las de sus impulsores más entusiastas.

Hoy la problemática de la *forma* del estado, de la implantación de modos de mejoramiento de la gestión estatal reaparecen entre los entresijos dejados por una cabalgata de “achicamiento” que continúa, con cierta tendencia a la auto-reproducción, pese a que el final de esta etapa ha sido reiteradamente anunciado²⁹.

Las presiones “fiscalistas” continúan prevaleciendo sobre tentativas de “refuncionalización” una de cuyas principales deficiencias radica en la insuficiente claridad sobre cómo encarar las actividades que le han restado al estado. Y esa insuficiencia parte de que, al no haberse aplicado una mirada de conjunto al estado supérstite después de las reformas, éste sigue siendo, conceptualmente y en la práctica, un remanente no articulado de las estructuras estatales anteriores, en el que subsisten desequilibrios de todo tipo. En ese cuadro, y al reproducirse coyunturas económicas críticas, la lógica del ajuste fiscal vuelve a cubrir el panorama, con una lógica de “caja” que sólo se detiene, eventualmente, ante presiones políticas en contrario, pero nunca se subordina a una planeación consecuente de una fisonomía para el estado basada en orientaciones estratégicas.

No puede negarse, con todo, que han existido esfuerzos para instalar pautas de ordenamiento y modernización, en puntos tan importantes como la selección de recursos humanos y su régimen, o en el cambio de raíz de la contabilidad pública y los organismos de control. Pero los efectos de estas acciones chocan a poco andar con las carencias estratégicas, y la colisión de políticas provenientes de diferentes sectores, total o parcialmente incompatibles³⁰. Además, las medidas de mejoramiento y racionalización funcional, suelen darse en contextos de debilitamiento institucional, restricción presupuestaria creciente, y reducciones de recursos humanos en los organismos, lo que no constituye el marco más adecuado para su aplicación, cuando no tienden directamente a esterilizarlas. Con frecuencia, tienen mayor éxito en los organismos “privilegiados” en términos relativos, con lo que las desigualdades existentes al interior del aparato estatal se reproducen³¹.

Quizás, el componente central del discurso de reforma estatal de los últimos años (si excluimos el omnipresente planteo de la “retirada”), ha sido la pretensión de implantar una racionalidad *sustantiva*, y con ella la posibilidad de instaurar estructuras organizativas y diseños de relaciones interpersonales más flexibles, más orientados a los resultados: Desde la contabilidad hasta la mediatización de las tareas de apoyo y la concentración en las sustantivas, pasando por el régimen de empleo público, el cambio de los sistemas de control, la perspectiva de planificación en sentido moderno, las nuevas técnicas presupuestarias. Todos esos instrumentos tienen como rasgos en común la pretensión de superar los corsets legales y reglamentarios, para “leer” las actividades estatales en clave de objetivos fijados y de resultados obtenidos. Inclusive, los modos de estudiar la actividad estatal, se han modificado en ese sentido, por ejemplo a través de la reciente incorporación del estudio de políticas públicas como disciplina autónoma, que ingresa con fuerza en posgrados, cursos de capacitación e incluso en algunas carreras de grado. Con todo, la tecnocratización avanza a tientas y de modo contradictorio. Muchas veces los organismos de reforma sólo consiguen colocar nuevas trabas, las racionalizaciones no son consecuentes y permiten la pérdida de los saberes y técnicas adquiridas.

¿Cómo han sido los gerentes del proceso de cambio?

Quizás resulte útil hacer un breve repaso de qué actores concretos se desempeñaron al frente del aparato del estado en estos últimos siete años. De un modo aun impresionista, se puede establecer un grupo de conductas típicas, y que han incidido de diversos modos en los cargos de dirección, y que, por diferentes caminos, han procurado acercarse a la difusa noción de “gerencia moderna”, dentro de un clima cultural que idolatra la modernización acelerada y el acercamiento real o supuesto a los modos de vida y pensamiento de los países capitalistas avanzados. A falta del reclutamiento consciente y consensuado de una nueva dirigencia estatal, se fueron produciendo “floraciones” de dirigentes estatales más o menos espontáneas, con resultados disímiles.

En 1989 afloró con fuerza una tendencia. El poder estatal había aparecido al borde de la disolución, con la virtud desaparición de la moneda y la pérdida de toda capacidad de disciplinamiento, por parte del estado, de una clase empresarial que aparecía cada vez más como el único actor con capacidad efectiva de decisión. De allí partió la decisión de ocupar los cargos decisivos del aparato estatal por empresarios, que asumían explícitamente esa *representación*, a partir de la asunción de un plan económico diseñado por un único *holding* empresario, si bien de enormes dimensiones. La idea era simple y seductora: Los mejores gerentes privados serán los mejores gerentes públicos, los hacedores de una empresa exitosa pueden lograr un país exitoso. Esta experiencia sólo duró unos meses, no sin antes demostrar la fragilidad de simplificaciones que pretenden trasladar mecánicamente el éxito empresarial al terreno público.

Un “tipo humano” más persistente, característico del período democrático que vivimos en Argentina, es una suerte de político-gerente³². Poco afecto a cualquier postura o discusión que suene a “ideológica”, identificando con el funcionariado estatal y no con un “trabajo militante” al que considera superado por la historia, sus méritos pasan más por los aceites vinculados con reales o supuestos factores de poder (siempre hacia “arriba”), y por la habilidad para construir cierta *imagen* positiva en los medios masivos de comunicación. En sus representantes más rudimentarios (pero quizás también más numerosos), estos políticos-gerentes se distinguen por una conducta *imitativa* de lo que consideran un gerente moderno, donde el consumismo tecnológico, el manejo de una jerga tomada a medias del lenguaje informático-comunicacional y del financiero, y la adopción, como si fuera un rasgo positivo, de un alejamiento olímpico de la problemática del hombre común (superada a su juicio por un mundo en cambio y los requerimientos de un sedicente *realismo* identificado con frecuencia con la satisfacción de las demandas de los sectores sociales más poderosos), conforman una figura más bien despreocupada de la fijación y cumplimiento de cualquier objetivo de fondo. Lo que sí parece común a todos ellos, es una concepción *elitista* del manejo del estado, basada en negociaciones y contactos “reservados”, donde la militancia es reemplazada por el funcionariado, y dentro de este último ocupan el lugar destacado los cargos políticos de mayor nivel.

Pero a la vez, el estado de reforma ha requerido otro tipo de personal, a partir del contenido que fue asumiendo la transformación: La búsqueda de “adelgazamiento” de la estructura estatal, para que no trabe el proceso de acumulación³³, a los fines de que abandone funciones que pueden ser fácilmente rentables en manos particulares, y asimismo, buscando que promueva respuestas más rápidas a los requerimientos de la acumulación del gran capital, y encuentre las formas más eficaces de debilitar la capacidad de resistencia de los sectores sociales afectados por los cambios que se promueven en las políticas públicas. En esta etapa de acelerado movimiento de los capitales, la generación de “atracciones” para que los capitales fluyan hacia o permanezcan en el mercado nacional, es una preocupación fundamental de los estados nacionales. (cf. Holloway, 1995) Esa orientación ha generado nuevas actividades, y ha modificado otras tradicionales, de acuerdo a las nuevas finalidades establecidas: Estímulo al comercio exterior, desregulación, disminución de los costos de la fuerza de trabajo, marcos jurídicos más favorables para la instalación de empresas, fortalecimiento de un mercado de capitales en crecimiento para atraer inversiones de cartera o institucionales (esto sobre altísima importancia por la tendencia del capital a permanecer en la forma más líquida posible, sea como acciones, bonos, seguros, jubilación privada), han pasado a ocupar el centro de la escena. Estas actividades requieren el manejo de herramientas técnicas, y el conocimiento de un mercado sumamente mundializado, por lo que es un espacio para nuevos tecnócratas estatales.

En consecuencia con ello, a partir de 1991, buena parte de los cargos de cúpula de la Administración Nacional fueron ocupados por hombres de fuerte perfil tecnocrático, no atados a lealtades partidarias, que combinaban sólidos lazos con el poder económico nacional e internacional, con una fuerte competencia técnica. Los cuadros provenientes de la Fundación Mediterránea fueron paradigmáticos en este sentido. Conformaban un equipo de alta capacitación técnica, con fuertes ligazones con el empresariado y los organismos internacionales (aunque en un vínculo no “instrumental, que les permitía reservarse autonomía), dotado de elevada cohesión interna, bajo un liderazgo fuerte y poseedor de objetivos estratégicos claros.

Ellos fueron los encargados de encarar una cierta recuperación de la capacidad autónoma del Estado en la toma de decisiones, acompañada por la posesión de habilidades técnicas de gestión para su puesta en práctica. Pero esto a partir de tomar como *datos* de la realidad, y no como una situación a cuestionar, la correlación de fuerzas económicas y políticas emanadas de los procesos de concentración y ajuste iniciados ya en 1975³⁴.

Al volverse permanente la lógica del ajuste y la reducción, se ha constituido una verdadera profesionalidad del ajuste, que tiende a realizar permanentemente estudios y evaluaciones sobre la mejor manera de reducir gastos, personal, mejorar los sistemas de gestión y privatizar los aparatos empresarios en manos del estado. La *privatización* tomada en un sentido amplio, y no solamente de transferencia de bienes estatales a manos privadas, es el término clave para describir el proceso. Se comienza a exigir al Estado que funcione con criterios propios de la empresa capitalista, con administradores tomados de la misma, y con ésta como ejemplo al que se supone eficiente, bien orientado, con personal directivo y cuadros de mejor calidad³⁵. El problema es que todo lo que no es actuación en esferas mercantilizadas de la economía y la sociedad, pasa a ser residual, carente de una valoración social positiva. La producción de bienes y servicios que adquieran la forma mercancía, se convierte en la única actividad que aparece como digna de las organizaciones y de las personas.

Esto da como resultado el afianzamiento de lo que parece ser un sector socio profesional multiforme, que “habita” dentro y fuera del estado, que aspira a una modernidad radical, que busca incluso internacionalizarse en medida creciente, y termina generando un modo de gestión estatal crecientemente tecnocrático, donde se encuentran, e incluso se combinan y circulan de un ámbito a otro, tecnocracias empresarias con otras de origen estatal. Queda poco lugar tanto para las asociaciones voluntarias de fines públicos, como para los aparatos políticos y sindicales de carácter tradicional. Beneficiados y cautivados a la vez, por los avances de la tecnología, “atados” al delirio por la informática y las comunicaciones que se han denominado “consumismo tecnológico” (Klikberg, 1995) (el teléfono celular es uno de sus símbolos máximos), es un sector sociocultural que atraviesa el ámbito estatal y el privado, e incluso se mueve con comodidad entre ambos. Sus calificaciones profesionales son decisivas, y en general están ligadas a la administración y la *management*: Abogados y contadores han perdido lugar, o bien lo mantienen cuando su espectro de calificaciones es más amplio. En general, adhieren a un estilo signado por la elaboración técnica, con fuertes componentes cuantitativos mezclados con las modernas disciplinas de “management”. Estas han invadido la gestión pública y privada, sus programas de capacitación de lectura habitual de los aspirantes a gerentes modernos, y se suceden unas a otras (“planeamiento estratégico”, “calidad total”, “reingeniería”, etc.) con una rapidez que recuerda inoportunamente a la “obsolescencia planificada” de ciertos bienes de consumo masivo. En nuestro país, en estas “disciplinas” predominan los “repetidores”, de formación poco profunda en materia de por sí bastante superficiales y endebles en sus bases “epistemológicas”.

Un complemento de los “nuevos tecnócratas” es un sector de fluido enlace público-privado, también estructurado en base a roles tecnocráticos: el de las consultoras, que trabajan con el sector público y el privado, dan empleo a ex funcionarios, captan a figuras destacadas dentro de la función pública, albergan también a “managers” retirados de empresas. De ellas van y vienen funcionarios públicos, tanto “políticos” como de carrera, que incluso en ocasiones trabajan “en paralelo” entre la consultora privada y el puesto estatal. La inserción más directa posible en el aparato estatal, es a su vez para las consultoras un “crédito” muy importante a la hora de conseguir clientes entre las grandes empresas a la búsqueda de negocios que se originan en el ámbito del sector público.

Se dan cruces entre todos estos sectores, pero en general, el protagonismo recae cada vez más en profesionales jóvenes, muy calificados, en muchos casos catedráticos universitarios, bastante internacionalizados (estudio, trabajo, radicación en el exterior es una calificación muy común en sus “historias de vida”). Tienen poca identificación con el estado en sí, ostentan una cultura individualista y una postura que se pretende desideologizada y pragmática. El sector público les confía responsabilidades crecientes, muchas veces sin necesidad de implicarlos en una relación de “empleo público” tradicional. El culto indiscriminado de la tecnología y la “modernidad” encaja bien con una administración autorreferenciada, que se relaciona cada vez menos con la ciudadanía de carne y hueso, y se vincula, en sus estratos superiores, a una dirigencia política que vive en un “equilibrio inestable” entre un enfoque tecnocrático y mediático de la política, y práctica clientelista bastante tradicionales³⁶.

Junto con las privatizaciones y el “achicamiento” de diversas áreas, se produjo el fortalecimiento de áreas de predominio “gerencial”, ligadas a actividades donde prevalece la información y la tecnología, y en las que actúan los detentadores del poder económico: Los “entes reguladores” una creación a partir de la reforma del estado, con sueldos de privilegio, las áreas de Economía más ligadas a las finanzas públicas y a la planificación, los organismos de recaudación y los de producción de información (INDEC), así como los específicamente encargados de la desregulación, las privatizaciones y otras reformas. Todo esos sectores fueron fortalecidos en recursos humanos, tecnológicos, edilicios, y fueron puestos bajo la dirección de personal bien remunerado, muchas veces fuera del régimen oficial, por algún mecanismo paralelo de contratación y financiamiento, contribuyendo a fortalecer esta generación de “gerentes modernos” que ocupa parte de los puestos directivos del estado.

El proceso de tecnocratización no es novedoso, ya que se lo encuentra en la médula misma del Estado de Bienestar, que contaba con funcionarios especializados en convertir en “administrativos” los problemas políticos, y en transmutar los reclamos de poder provenientes de la sociedad civil, en “derechos” a aplicar desde el mismo estado³⁷. La novedad relativa es que la crisis de ese modelo estatal, manifiesta a partir de los años setenta, terminó resolviéndose claramente a favor de los sectores más poderosos, de quienes criticaban a ese estado desde perspectivas más liberales y elitistas. En consecuencia, el grado de tecnocratización no disminuye, sino que modifica su signo, en función de una ligazón más directa y rápida entre el funcionario y los intereses del gran capital. El ingreso masivo de las condiciones de “eficiencia” como medida de los méritos de la función pública, la aplicación de criterios de rentabilidad aun en las áreas más “sociales”, impuso cierta privatización “interna” en el aparato estatal (la de los objetivos y modos de gestión de lo que permanece en el estado), mientras la privatización “externa”³⁸ producía un gigantesco flujo de riqueza, y lo que es tanto o más importante, de capacidad de control y organización de la sociedad, en dirección al gran capital local y transnacional. Ahora, que las privatizaciones fundamentales se

han realizado, en profundidad y alcance nunca antes pensado, y que las “desregulaciones” y “descentralizaciones” más reclamadas están efectuadas³⁹, nos encontramos ante un aparato estatal aún importante, en cuanto a los recursos de todo tipo que absorbe, y cuyas funciones y composición sigue en cuestión, por las imposibilidades para financiar esos gastos con sus recursos. El nivel de vinculación de la Administración Pública con la sociedad civil continúa siendo deficitario, y los reclamos sin solución se acumulan sobre ella. Algunos son ya de vieja data (el descalabro del sistema de seguridad social estatal, agravado por la implantación en paralelo del privado, es un ejemplo entre tantos), otros son generados por los mismos cambios (los reclamos frente a la “pasividad” o “ineficacia” de algunos entes reguladores en el control de las empresas de servicios privatizadas). No parece que nos hallemos ni ante un estado más “barato”, ni tampoco en un estado dotado de alta eficacia en el cumplimiento de las funciones que se le siguen reconociendo como propias (Justicia, seguridad, defensa, educación, salud pública y políticas sociales en general).

A modo de provisoria conclusión

En suma, el clientelismo tradicional, la burocracia que sigue básicamente en una matriz de tipo weberiana, y los estamentos tecnoburocráticos que pretenden asumir un liderazgo de tipo gerencial, siguen conviviendo, más conflictiva que pacíficamente, en el Estado argentino. Esa convivencia conflictiva se complica porque ese estado ha sido privado de una racionalidad “pública” específica, para navegar en una imitación de los modelos de administración privada, que no da un lugar claro a las finalidades sociales subsistentes en el aparato estatal, y facilitan su utilización al servicio del “negocio” particular, mecanismo distorsionante que ha cambiado modalidades pero no ha disminuido su incidencia.

Los nuevos instrumentos “técnicos” (cómo ocurre habitualmente) no han garantizado un mejoramiento en cuanto a honestidad, autonomía y niveles de eficiencia en la dirección del estado, que facilitarían un comportamiento realmente gerencial. La racionalidad estrechamente “fiscalista” ha seguido predominando sobre las tentativas de “refuncionalización”, pese a que éstas últimas han ganado en frecuencia y envergadura. Y en cuanto a la refuncionalización, ésta atiende con consecuente regularidad a facilitar al capacidad de respuesta del aparato estatal frente a las necesidades del gran capital, quedando siempre a mitad de camino la generación de una verdadera capacidad de gestión autónoma, con potencialidad para contemplar intereses sociales más amplios.

Quizás sea hora de pensar un poco menos en términos de “gerenciamiento” desde el estado de proyectos que interesan a la sociedad (o a un sector numéricamente reducido y económica y culturalmente privilegiado de ella), y hacerlo en términos de gestión desde la sociedad civil, voluntaria, comprometida con al problemática social y nacional, ajena en sus motivaciones y características a un modelo “funcionario”, profesionalmente motivado, y ligado con preferencia a ciertas formas de aparente “despolitización” del estado, que derivan más o menos perceptiblemente a una “repolitización” de sustancia nada democrática⁴⁰. Está allí, probablemente, en un “ámbito público no estatal de actividad social, realizada por agente voluntarios organizados” (Capella, 1993) la mayor esperanza de revertir las tendencias a la tecnoburocratización (más o menos moderna, más o menos racional) que atraviesan toda la sociedad (no sólo ni principalmente al estado), con la común proyección a alejar la toma efectiva de decisiones del campo de acción (y en gran medida hasta del de visión e información) de la mayoría de la población. La falta de identificación de esas mayorías con las instituciones estatales y los canales tradicionales de representación, parece potenciar poco a poco a las organizaciones sociales autónomas, que se mue-

ven en variados espacios, estatales y no estatales, para procurar soluciones, a veces muy específicas, otras bastante más globales, a los problemas que los afectan.

Una tarea fundamental, creemos, que espera a los dirigentes estatales con sentido social, no orientados exclusivamente a la acumulación de poder, es interrogarse sobre el sentido de su accionar y actuar en dirección a facilitar el acceso al aparato estatal, y el éxito en sus demandas, a los sectores sociales organizados que entren en contacto con su nivel y competencia de actuación, participando desde su ubicación en el aparato estatal, con el nivel de modestia y tolerancia necesario, en la articulación y consecución de sus objetivos. Eso exige un profundo cambio de modo de pensar y comportamientos, una revisión de la “agenda” en el más amplio sentido del término, desde el nivel de la toma de decisiones estratégicas, hasta el reparto del tiempo entre diversos interlocutores. Reverter el hábito intelectual de visualizar el poder como situado siempre en las “cúspides” (empresariales, políticas, administrativas), y ver que, en una sociedad cada vez más compleja y diversa, el poder se distribuye, y aún se genera, en los más variados niveles y ámbitos. Ni la pretensión de omnipotencia administrativa del estado de bienestar, ni el *ausentismo* sólo aparente de un estado de orientación neoliberal que esconde sus drásticas decisiones tras el manto de una recuperación de los mecanismos de ajuste automático de que dispone el mercado, han aumentado el componente efectivamente democrático de las tareas de gobierno y administración, más bien todo lo contrario. En nuestro continente, ni siquiera han logrado sentar bases materiales sólidas para un conformismo social más o menos pacífico y generalizado, al modo de las democracias occidentales más prósperas y estables. Algún autor ha caracterizado el proceso de “achicamiento” estatal como una suerte de “devolución de poderes” a la sociedad. Al menos en nuestras sociedades, esos poderes devueltos han ido a parar hasta ahora a ámbitos concentrados, monopólicos, exentos de controles efectivos, inaccesibles por definición la “ciudadano común”. No parece ser la gerencia o la administración, sino la política (entendida en un sentido “agonal” y no gestor), el terreno principal por el que se puede transitar a una nueva “devolución de poderes” en sentido ahora sustancialmente democrático.

Febrero de 1997

Bibliografía

- BLUTMAN, Gustavo: “Orden y desorden en la reforma del estado en la Argentina (1989- 1992)”, en CICLOS en la historia, la economía y la sociedad, Año IV, Vol. N° 7, 2do. Semestre de 1994.
- CAPELLA, Juan Ramón, *Los Ciudadanos “Siervos”*, Trotta, Madrid, 1993.
- CAVAROZZI, Marcelo, “Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en José Luis Reyna (comp.) *América Latina a fines de siglo*, FCE, México, 1994.
- EVERS, Tilman, *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, Méjico, 1988.
- GARCIA DELGADO, Daniel E. *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Tesis- Norma y FLACSO, 1994.

- HAYWOOD, Stuart y RODRÍGUEZ, Jeff, “un nuevo paradigma para la gestión pública” en Kliksberg, Bernardo (compl.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.*, FCE e INAP, México, 1994.
- HOBSBAWN, Eric J., *Historia del Siglo XX*, Crítica – Grijalbo- Mondadori, México, 1996.
- HOLLOWAY, John, “Un capital. Muchos estados “ en *Aportes* para el Estado y la administración gubernamental, n°3, otoño de 1995.
- KLIKSBURG, Bernardo, “Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa”, en José Luis Reyna (comp..) op, cit.
- OFFE, Claus; “La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad” en AAVV, *Capitalismo y Estado*, Ed. Revolución, Madrid, 1985.
- ORLANSKY, Dora, “Crisis y transformación del estado en la Argentina (1960- 1993) en *CICLOS* en la historia, la economía y la sociedad, Año IV, vol. IV n° 7 Segundo Semestre de 1994.
- PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos; *Política y poder en el pensamiento de Menem*, Norma- FLACSO, 1996.
- THERBORN, Goran, *¿Cómo domina la clase dominante?, Aparatos de estado y poder estatal en el feudalismo y el capitalismo*, Siglo XXI, Méjico, 1988.
- THOMPSON, Brian. “CECI n^est pas une pipe (Esto no es una pipa), en Kliksberg, Bernardo (comp..)op.cit.
- UNZUE, Martín, “Nueva racionalidad en el estado Pstkeinesiano (Una revisión de la relación entre lo público y lo privado)” en *periferias*, Revista de Ciencias Sociales, Año 1, n° 1, Segundo Semestre de 1996.

Resumen

El trabajo procura poner en relación las circunstancias en que se han producido las reformas efectuadas en el aparato de estado nacional de Argentina, en el lapso 1989-1996, con los cambios producidos en los modos de gestión y actuación de la dirigencia estatal. A esos fines, se procura abrir una reflexión sobre las limitaciones de un proceso de reformas que no ha respondido a decisiones políticas de alcance estratégico, sino a imperativos de circunstancias, que hicieron primar consideraciones fiscales sobre la nueva puesta en funciones de ese aparato estatal, y los efectos de esas carencias sobre los modos de gestión y actuación de la dirigencia estatal.

La hipótesis central, es que al no existir una lógica general del proceso implantada desde un estado dotado de una agencia estratégica, han tendido a primar los intereses de actores situados fuera de la órbita del estado nacional, y una racionalidad de aspecto modernizante y tecnocrático, y pero cuyas acciones giran muchas veces en el vacío, a causa de la insuficiente definición de objetivos autónomos, y la ausencia de una orientación hacia la sociedad civil. No ha sucedido un auténtico cambio de paradigma de acción, son un “barniz” de modernización y tampoco se ha producido la conformación de funcionariado estatal dotado de auténtico sentido social. En ese cuadro, se sugiere que la reconstrucción de un vínculo efectivo con la sociedad civil debe ser el eje de una reorientación de las reformas.

Notas

(1) *El autor es Administrador Gubernamental y Master en Ciencia Política. Ha publicado Estado y sociedad. De Alfonsín a Menem, 1993 y Crisis y Reforma del Estado, 1995.*

(2) *Subrayamos que se trata de la clase como conjunto porque forzosamente, en un proceso de cambio muy amplio y drástico, hubo ganadores y perdedores también al interior del empresariado, ya sea en el nivel de los capitales individuales o de determinadas ramas como un todo.*

(3) *Como se percibe con facilidad, sólo analíticamente pueden distinguirse estos tres “criterios” obrantes, y es de su inextricable combinación que proviene la fisonomía de la reforma del estado instaurada en Argentina a partir del año 1989, con la asunción del presidente Menem.*

(4) *Ya hemos efectuado con anterioridad la caracterización de la compleja coyuntura del 89 y de las causas del “viraje” político-ideológico que se verificó en buena parte de la sociedad y la dirigencia argentina en torno a esa época. Cf. Estado y sociedad. De Alfonsín a Menem; Letra Buena, 1994. Sólo remarcaremos aquí el inmenso cataclismo desatado por los dos picos hiperinflacionarios del lapso 1989-90, que dio un término práctico al debate sostenido a medias hasta entonces.*

(5) *La drástica disminución de la inflación, el aumento consiguiente del consumo masivo, la vuelta después de varios años a cifras importantes de crecimiento del PBI, proporcionaron un clima de consenso social que, aunque signado por cierta pasividad y conformismo, que entre 1991 y 1995, sirvió de efectivo sustento al proceso de reformas.*

(6) *En el caso particular de Argentina, incluso las corrientes con origen de izquierda, habían abandonado la menor distancia crítica frente a la expansión de las actividades y el aparato del estado, pese a sustentar teóricamente el carácter de clase del mismo. Frente a la crisis y la acelerada imposición de los cambios, ni siquiera las corrientes de origen socialista (y por lo tanto con cierta vocación antiestatal en sus orígenes) pudieron abandonar un deslucido “estatismo” destinado a ser derrotado sin pena ni gloria.*

(7) *Nos referimos a que buena parte de las privatizaciones y desregulaciones se efectuaron sin resistencias eficaces, o directamente sin ninguna oposición activa. Junto a ejemplos de huelgas y conflictos importantes como los que rodearon las primeras privatizaciones (ENTEL, Ferrocarriles, Aerolíneas), la privatización de otras importantes empresas estatales, la disolución de instituciones regulatorias, y masivos retiros de personal en la Administración Central, se produjeron sin conflictos serios. Utilizamos el término de combates de retaguardia en el sentido de que la resistencia era puramente defensiva, sin presentación de alternativas o enfoques novedosos al impulso de la “retirada”. El trauma producido por la represión y el miedo desatados previamente por la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional, tuvo sin duda un papel en la escasez de conflictividad, aunque quizás en un sitio secundario frente al inmenso desprestigio de la gestión estatal anterior.*

(8) *Uno de los campos centrales de ese cambio de bando fue el de buena parte de la dirigencia sindical peronista, que a partir de 1989, y vía participación en las privatizaciones (los sindicatos de Luz y Fuerza, la Unión Ferroviaria, entre otros), en los programas de propiedad participada (el sindicato telefónico, el de Obras Sanitarias) y en variados espacios poder y negocios, se convirtieron en valedores del programa de reforma estatal.*

(9) *Nos referimos aquí a que las teorías de management se han originado y desarrollado en los países capitalistas más avanzados (encabezados de lejos por EE.UU.), y sus elaboraciones prestan atención casi excluyente a la empresa comercial privada, y quedan marcadas por la racionalidad de éstas cuando hacen referencia al sector público.*

(10) *Esta rentabilidad potencial fue apreciada muchas veces con un criterio sumamente amplio, que llevó en ocasiones a generar privatizaciones con disminución del riesgo empresario vía subsidio estatal (p. ej. en la privatización del servicio de transporte ferroviario de pasajero).*

(11) *Podría argumentarse que la ahora planteada “Segunda Reforma del Estado” aparece orientada en esa dirección, pero nuevamente el paisaje de la discusión pública, y de las propias decisiones estatales, aparece dominado por las cuestiones fiscales y de completamiento de la “retirada” estatal, más que por un verdadero reordenamiento de las funciones públicas.*

(12) Hoy, junto con la implementación de la anunciada “Segunda Reforma” aparecen en el debate público (y gradualmente en la agencia estatal), nuevas privatizaciones como la del sistema oficial (cuya reestructuración ya se efectuó en su momento y se la suponía “definitiva”), o la perspectiva de disolver o fusionar algunos de los organismos de investigaciones científica a cargo del estado. Otra práctica cada vez más fuerte es lo que podríamos llamar “invención de negocios” donde el estado aparece auspiciando el traspaso a gestión privada de actividades nuevas o que nunca revistieron forma empresaria. (La aeroísla o la concesión de las propuestas tienen escasos antecedentes de manejo privado a nivel mundial, como es la administración de las cárceles y, muy recientemente, la posibilidad de privatizar los controles aduaneros.

(13) El dec. 2476/90 contenía los rasgos de un plan general de “refuncionalización” estatal, dentro de un horizonte presidido por la “retirada”. Junto con una drástica reducción de personal (33%) y de unidades administrativas, propugna el fortalecimiento selectivo de algunas unidades (DGI y Aduanas, principalmente), y la promoción de mecanismos de captación de personal altamente capacitado (el régimen de cargos con “funciones ejecutivas”, la creación de una Escuela de Gobierno y otras medidas de capacitación) También plantea la concentración de las estructuras y personal en actividades sustantivas, el mejoramiento de la atención al público.

(14) Utilizamos aquí el término soberanía en un sentido fáctico, de independencia efectiva frente a poderes externos de cualquier tipo, políticos, económicos o ideológicos, formalizados o no.

(15) John Holloway destaca que las decisiones políticas tomadas por el Estado nacional están “ahora más integradas en el movimiento global del capital” (Holloway, 1995, p. 90) en función de la necesidad de colocar al espacio nacional en la “ruta” de los capitales internacionales.

(16) En su reciente obra de conjunto sobre la Historia del Siglo XX, el historiador británico Eric J. Hobsbawn, pone esto en blanco sobre negro: De ser la escala y el espacio institucional adecuado para el desarrollo capitalista hasta los primeros años 70, los estados nacionales se han convertido a posteriori en un obstáculo para ese desarrollo, Hobsbawn (1995)

(17) Señala esa racionalidad “externa” a la sociedad en la reformulación del estado, Brian Thompson (1994, p. 136 y ss.), quien considera que se ha conformado un nuevo Estado en América Latina, estructurado para resolver problemas situados fuera de su sociedad.

(18) En algunas coyunturas de agudización extrema de la inestabilidad e “ingobernabilidad” del sistema, los organismos internacionales han llegado a actuar supliendo directamente las capacidades estatales notoriamente ausentes. Esto ocurrió en Argentina después del segundo brote hiperinflacionario, en 1990. (cf. Navaro- Palermo, pp. 165 y ss).

(19) “Tecnocracia” es un término ambiguo, pero indudablemente relacionado a la elevación de las pericias técnicas y científicas a la guía para una racionalidad sustantiva, que atiende a los efectos de las decisiones, y no sólo a la previsibilidad legal. (Therborn, 1988, p. 55). A menudo se produce un deslizamiento de ese término, en cuanto a una concepción que pretende el reemplazo de la legitimidad democrática de los funcionarios, por otra basada en la competencia técnica, basada en saberes que escaparían a las “previsiones” de la opinión pública y a la “negación” entre distintos actores. A ese último significado nos referimos aquí con el calificativo “tecnócrata”.

(20) Hemos efectuado un estudio de la inserción y desarrollo dentro del aparato estatal del grupo Prebisch, la trayectoria e sus principales integrantes, su apogeo y declinación, en nuestro trabajo Prolegómenos del Peronismo. Transformaciones del aparato estatal 1943- 1946, realizado para el Instituto de Altos Estudios Universitarios Patricios en 1996, mimeo. El referido grupo estaba encarnado en unas dos decenas de funcionarios, liderados por Prebisch, que controlaron el Ministerio de Hacienda, y algunas áreas del de Agricultura, entre 1930 y 1943. Con posterioridad a esa fecha, algunos de los jóvenes discípulos de ese grupo (Alfredo Gómez Morales, Miguel Revestido, etc.) ocuparon lugares prominentes en las administraciones peronistas.

(21) En esos años se produce, en los puestos de responsabilidad, una interesante mixtura entre hombres de origen patricio y otros descendientes de inmigrantes recientes, captados a través de su brillante desempeño como estudiantes de Cs. Económicas.

(22) Por esos años coexistían en el aparato estatal los “jóvenes brillantes” de la dirección del Banco Central y la Secretaría de Hacienda, con bolsones de clientelismo indiscriminado, como los míticos “langosteros” del Ministerio de Agricultura, personal sin calificación que no cumplía en absoluto su función específica.

(23) *Tilman Evers destaca tanto la asimetría de recursos entre diferentes sectores del aparato estatal, según la temática a la que se dediquen (ubica a los organismos ligados a la gestión económico-financiera en una punta del desarrollo, y a las cajas de jubilaciones, entre otros, en el extremo de la carencia de recursos y el atraso tecnológico. (Evers, 1989, pg. 169).*

(24) *Avanzado el período de las presidencias de Perón, muchos elencos técnicos ascendidos con el propio gobierno, fueron desmantelados o reclutados a posiciones subalternas, y la afiliación al partido oficialista se convirtió en un frecuente requisito para el ingreso a empleos públicos. Todo esto en flagrante contradicción con un gobierno, y un presidente, que hacían de la “organización” entendida en un sentido amplio que comprendía la racionalización y la profesionalización de las funciones estatales. La heterogeneidad de conductas y comportamientos estatales seguía campeando por sus fueros.*

(25) *El antiestatismo de las épocas del llamado Proceso de Reorganización Nacional, fue producto de un diagnóstico de nuestra sociedad, que identificaba a las unidades económicas y a los grupos sociales, surgidos al amparo del estado, con las fuentes últimas de la “subversión”, supuesto enemigo máximo a combatir. En las industrias protegidas y en las empresas del estado, habían crecido los trabajadores y las organizaciones gremiales que habían generado las tendencias al “caos” reinantes en la sociedad argentina (Cf. Adolfo Gilly, 1988).*

(26) *Con el término “forma” aludimos a la configuración del estado, no sólo en sentido estructural, sino de la distribución de recursos financieros a su interior, así como de la disponibilidad de recursos humanos y la adecuación de las calificaciones de los mismos. A partir de 1986-87, las presiones al ajuste que planteaban el problema del aparato estatal centralmente como “cuestiones de tamaño”, predominaron crecientemente sobre cualquier otra consideración. Nos hemos referido a algunas de estas cuestiones en “La reforma del estado. 10 años y sus resultados”, ponencia presentada al I Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, 1994.*

(27) *Nos referimos al giro que fue experimentando la orientación de gobierno durante la presidencia de Alfonsín, relacionada con la implantación del Plan Austral y con las gestiones de los ministerios de Obras Públicas a partir de 1986, sobre todo Rodolfo Terragno, el primero que llevó adelante proyectos de privatización de empresas públicas en el país.*

(28) *El plan de privatizaciones que trazaba la conocida como Ley de Reforma del Estado, de 1989, con ser muy amplio, no alcanzaba a muchos de los sectores en definitiva privatizados (como YPF), y preveía formas de cooperativización y emprendimiento mixtos que luego desaparecieron en la vorágine del privatismo “puro y duro” que se impuso con rapidez.*

(29) *Trasladada ahora sobre todo a los organismos descentralizados, y a las administraciones provinciales, la llamada II° Reforma del Estado sigue, en los hechos, manifestándose como una fase más del “ajuste interminable” cuya manifestación más ostensible es el despido masivo de empleados.*

(30) *El grueso de estas iniciativas (al menos hasta la instauración de la Jefatura de Gabinete, ya en el segundo gobierno de Menem) tenía dos “polos” de promoción y ejecución: El muy poderoso Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y la mucho menos gravitante Secretaría de la Función Pública. Esto se dio en términos no de colaboración sino de “competencia” entre organismos y de tentativas de absorción (de Función Pública por Economía). La “duplicación” de iniciativas, muchas veces con resultado de esterilización mutua, fue moneda corriente.*

(31) *Con todo, la unificación escalafonaria y de carrera administrativa impuesta mediante el SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa), y la reforma contable impuesta por la Ley de Administración Financiera, han tenido una implantación generalizada al ámbito de la Administración Central.*

(32) *Estos políticos-gerentes hicieron su aparición poco después del retorno a la democracia en Argentina, en 1983. Los medios de comunicación (con el consentimiento de ellos mismos), le asignaron la denominación de “operadores”, nombre tomado del ámbito bursátil, que se dirigía a acentuar su carácter de hombres que “operaban” en círculos restringidos e informales, donde se supone que se hallaba el “nuevo poder”.*

(33) *En la interpretación de Claus Offe, uno de los factores fundamentales de puesta en crisis del Estado de Bienestar Keynesiano, es la “invasión” de las funciones de “acumulación de espacios “desmercantilizados” cada vez más amplios (Offe, 1988).*

(34) *Nos resulta aquí interesante recordar reflexiones producidas a partir de otro proceso de “resurgimiento” de un aparato estatal después de una crisis terminal: el de la Italia de los primeros años veinte.*

A partir de los análisis de Gramsci en su etapa de L'Ordine Nuovo. Christine Buci Gluksmann (1975, pag. 190), caracteriza aquel proceso como la implantación del dominio de una fracción plutocrática, que se apoya en una capa burocrático-funcional, que se va generando a partir de un reclutamiento renovado de funcionarios. El proceso argentino puede interpretarse como el avance, muchas veces a tientas, contradictorio, hacia la conformación de un estrato funcional que sirviera de sustento a un predominio "plutocrático" fortalecido por el propio carácter extremo de la crisis.

(35) Esta pretensión de que el estado adopte una racionalidad similar a la de la empresa privada es analizada en Unzué (1996).

(36) Un artículo de Dora Orlansky (1994), analiza los efectos de prácticas clientelísticas en lo que llama las "áreas políticas" del estado (Presidencia, Ministerio del Interior, etc.), en las que, en un contexto de reducción de personal, aumentaron las dotaciones, de resultas de nombramientos orientados políticamente por los niveles superiores de las mismas.

(37) Tomamos esta idea, de la transformación de los reclamos en derechos, y la consiguiente neutralización en términos políticos que ello produce de Capella(1993).

(38) Llamamos privatización "externa" al proceso que comúnmente se denomina como de "privatizaciones", traspaso de empresas y organismos públicos a manos privadas. Denominamos en cambio privatización "interna" a la penetración del estado por intereses capitalistas privados, hasta un límite en que rebasa claramente la acción de lobby, y termina por anular un mínimo de autonomía estatal en la toma de decisiones. Organismos que siguen formalmente siendo "estado", no actúan como tal, sino con una racionalidad "privada" importada a su interior por intereses capitalistas.

(39) La "desregulación" es un término algo impreciso, que no tiene las fronteras relativamente claras de la "privatización". Si tomamos el concepto como supresión (o atenuación en grado importante) de controles estatales sobre el funcionamiento de los mercados y de la actividad privada en general, una gran gama de medidas queda comprendida en el concepto. El decreto 2284/91, dictado a fines de ese año con Cavallo ya como ministro, es una disposición central en cuanto marca una "arquitectura" del proceso de desregulación, en campos que van desde el comercio exterior a las relaciones laborales, pasando por el mercado de capitales y la seguridad social.

(40) En este juego de los términos "despolitización" y "repolitización", aludo a la racionalidad tecnocrática que se presenta como superadora de las visiones "ideologizadas" provenientes de la política, y en realidad suele ocultar apenas un proyecto político radical, presentado como "fundamentalismo de mercado".