

# HACIA UN ESTADO TRANSVERSAL: EL CASO ARGENTINO

*Oscar Oszlak*

## **Introducción**

Las grandes utopías que dominaron el pensamiento político-filosófico del siglo 19 -el anarquismo, el comunismo y el ultraliberalismo- tuvieron un elemento común: consagraron alternativamente al interés individual o a la voluntad colectiva resultante de la libre asociación entre individuos, en el factor fundamental de la reproducción del orden social, sin que resultara mayormente necesaria la existencia del estado.

El anarquismo, que tuvo su período de mayor vigencia en las últimas décadas de aquel siglo y en las primeras del siguiente, fracasó en su intento -incluso violento- de instituir un nuevo orden. Cuando eso ocurría, Lenin anunciaba la gradual e inevitable desaparición del estado en el tránsito del socialismo al comunismo. Debieron transcurrir varias décadas más hasta que la caída del Muro de Berlín acabara simbolizando el derrumbe de ese utópico experimento social y abriera paso a un triunfante neoliberalismo que, propugnando el “fin de la historia”, pretendía constituirse en un orden definitivo, restando todo protagonismo al estado como instancia fundamental de articulación social.

A casi dos décadas de su momento de mayor gloria, también el ultraliberalismo está en retirada en casi todas partes y el estado ha regresado, esta vez a instancias y con el beneplácito de los organismos multilaterales de crédito que en su momento financiaron su jibarización. Es que los banqueros advirtieron, una vez más, que el sistema capitalista que anida en una economía de mercado, genera “fallas” que sólo el estado puede resolver. Estas “fallas” son tales en tanto aparecen como efectos indeseables de un patrón de organización de la producción y distribución de los excedentes que no sólo tiende a generar injusticia y desigualdad social, sino que a menudo pone en jaque las propias reglas de funcionamiento del capitalismo como sistema económico. En la medida en que estos valores formen parte de las concepciones ideológicas dominantes y que el capitalismo continúe siendo paradigma del orden social deseable, el estado tendrá reservado un papel fundamental en asegurar la gobernabilidad democrática y la equidad distributiva.

Cabe preguntarse, sin embargo, si el estado que ha “regresado” es el mismo que se replegó frente al thatcherismo y la *reaganomics*, o estamos en presencia de un fenómeno nuevo. Por ejemplo, si su papel es semejante al que cumplía antes del ajuste y apertura de la economía, de la masiva descentralización y privatización de su aparato institucional, del redimensionamiento de su estructura y plantas de personal. Si, además, luego de la cirugía mayor que se le impusiera en los tiempos de la “primera generación” de reformas (al menos, en muchos países de América Latina), ese estado está en condiciones de apuntalar los modelos de “tercera vía” que, con diferentes variantes, hoy se trata de consolidar tanto en los países centrales como en los llamados emergentes.

Estas preguntas son el objeto de reflexión del presente trabajo. Su título, un tanto crítico sin duda, pretende dar cuenta de una nueva modalidad de organización y funcionamiento del estado, cuyas características y alcances constituirán el tema central de este artículo. Se trata de una reflexión aún incipiente y por lo tanto provisoria, inspirada en el análisis del proceso de reforma estatal en Argentina y América Latina, así como en la observación de algunas experiencias de los países de la OCDE, que parecen confluir en la configuración de formas estatales que atraviesan tanto sus distintos niveles jurisdiccionales como sus fronteras con la sociedad civil y el mercado. De este modo, denomino *transversal* a un tipo de estado que rompe con los típicos compartimientos estancos que separaban a sus planos nacional-subnacional y público-privado, asumiendo un rol cualitativamente diferente en la articulación horizontal de esos componentes polares.

### **La agenda permanente del estado**

Algunos sectores enrolados en la “nueva izquierda”, que propugnan posiciones social-demócratas de nuevo cuño (Bresser Pereira, 2000), sintetizan su modelo de sociedad deseable en la fórmula “capitalismo social y democrático”. Postulan, en consecuencia, que sin renunciar al carácter capitalista del modo dominante de organización social, es preciso asegurar que el funcionamiento de ese capitalismo se encuadre en las reglas de juego de la democracia y se oriente hacia un desarrollo humano más pleno y equitativo.

Cabría preguntarse si los términos que componen esa fórmula son compatibles entre si o, por el contrario, son intrínsecamente contradictorios. La literatura reciente ha dedicado bastante reflexión a establecer si capitalismo y democracia pueden funcionar en el contexto de economías subdesarrolladas, en las que el estado ha tenido un papel protagónico en la inversión y dirección de la economía, en tanto las clases capitalistas han florecido a su amparo a través de esquemas que implicaron importantes transferencias regresivas de ingresos y riqueza. O ha puesto a discusión si la democracia es compatible con la equidad social, es decir, si puede asegurar la vigencia de mecanismos de representación y participación ciudadana a través de los cuales pueden prosperar y satisfacerse demandas por una distribución más justa del producto social. O, por último, si el capitalismo “social”, “renano” o “con rostro humano” puede florecer bajo condiciones de ajuste estructural, apertura y creciente ausencia del estado.

En el trasfondo de esta ecuación, lo que se plantea es la congruencia entre tres cuestiones que, históricamente, no sólo han dado contenido básico a la agenda del estado, sino que en su mútuo despliegue han generado una tensión permanente en el modelo de organización de nuestras sociedades.<sup>1</sup> Me refiero a las cuestiones de la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad, que son precisamente las que componen la fórmula *capitalismo* (en tanto modo de desarrollo), *social* (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y *democrático* (en tanto modo de gobernabilidad).

No es trivial que el “sustantivo” de la fórmula sea el capitalismo y lo “social” y “democrático” su adjetivación. Como modo de organización social, el capitalismo presupone la vigencia de reglas y condiciones que, por una parte, viabilicen su funcionamiento “técnico” y, por otra, impidan su eventual desestabilización. Las primeras se relacionan con la creación de un “orden” que, inscripto en múltiples facetas de la interacción social, generen un contexto propicio a la actividad económica propia de un

---

<sup>1</sup> Para un tratamiento más detallado de este tema, véase Oszlak, 1997.

sistema capitalista. Las segundas se vinculan con la adopción de políticas y la puesta en marcha de programas de acción orientados a paliar los costos sociales que se originan cuando el capitalismo, librado a su propia dinámica, agrava las condiciones de precarización y vulnerabilidad de extensos sectores pauperizados, generando no sólo situaciones de inequidad sino también potenciales focos de violencia y explosión social.

Por eso, el papel del estado abarca esos tres planos, ya que no existe progreso económico duradero sin orden, ni orden estable sin mínima equidad social. La agenda del estado nacional se constituyó, históricamente, al compás de sus intentos por resolver los problemas sociales suscitados en torno a estas tres grandes cuestiones. La acción estatal se concentró, primero, en la resolución de las múltiples manifestaciones de des-orden que acompañaron el proceso de organización nacional, incluyendo las derivadas de los enfrentamientos armados, la inseguridad jurídica, la precariedad administrativa, la irregularidad de las finanzas y muchas otras. Poco a poco estas funciones fueron desplazadas en importancia por las tareas de creación de la infraestructura física que facilitó el gran despegue económico del país; la promoción de la inmigración y la capacitación de la fuerza de trabajo, que generaron los recursos humanos incorporados a la actividad productiva; o la modernización de la gestión fiscal y financiera, que procuró los recursos que permitieron acelerar el tiempo histórico del progreso argentino. Con el crecimiento económico se agudizaron las tensiones sociales, al advertirse que el “costo del progreso” recaía fundamentalmente sobre los sectores populares cuya dimensión crecía al ritmo de sus expectativas frustradas de mejoramiento económico y ascenso social (Oszlak, 1982, 1997). La agenda del estado comenzó entonces a engrosarse con diferentes manifestaciones de lo que dio en llamarse “la cuestión social” o, en términos más actuales, la equidad distributiva.

De este modo, el estado se fue transfigurando. Fue gendarme, represor y organizador en el plano de sus funciones estrictamente ordenadoras; empresario, subsidiador y promotor en el plano del desarrollo; benefactor, empleador y protector de derechos en el plano de la equidad social. La compleja convivencia de estos roles se prolongó durante la mayor parte del siglo 20 y, en la mayoría de las experiencias de la región, acabó configurando un aparato burocrático pesado e inmanejable.

Saltearé en este análisis los factores que convergieron en la deslegitimación del estado, luego de profundas crisis (precio del petróleo, *default* de la deuda externa, agravamiento del riesgo-país), del auge del neoliberalismo, del “Consenso de Washington” y de cómo todo ello influyó en los procesos de reforma del estado, tanto en el plano ideológico como en el de la acción. Lo cierto es que desde fines de los 80 y durante toda la década del 90, la mayoría de los países del mundo se embarcó en programas de reforma más o menos ambiciosos, cuyo rasgo principal fue la reducción del aparato estatal a través de políticas de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal. El Banco Mundial las englobó en la común denominación de “reformas de primera generación”, previendo que una segunda generación de reformas acometería la tarea pendiente de mejorar el aparato institucional remanente. Analizaré este proceso con referencia a la experiencia argentina.

### **El estado “mínimo”**

Durante la administración Menem, el estado nacional renunció a continuar desempeñando el papel de prestador directo de bienes y servicios. Con excepción de la enseñanza superior, se desprendió de todos los demás servicios educativos, que transfirió a las

provincias junto con los de salud. Entregó a la empresa privada la concesión de casi todos los servicios públicos. Eliminó un gran número de organismos y unidades estatales a cargo de funciones reguladoras de la actividad económica. Y devolvió al mercado laboral (así como a la inactividad privada) a unos 125.000 empleados públicos, incentivados por generosos retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas. De este modo, redujo su personal a una fracción del que empleaba a fines de los años 80, al punto que cuando transfiera la Policía Federal al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, su dotación total descenderá a unos 200.000 empleados (sin contar el de las Universidades Nacionales), cifra que guarda escasa relación con el casi millón de funcionarios que poblaba el aparato estatal a fines de los años 80.

Continuaron a su cargo las funciones de defensa, seguridad, relaciones exteriores, justicia, hacienda y finanzas, así como un ramillete de otros servicios (v.g. de investigación, de seguridad social, de obras públicas, culturales, bancarios, registrales) brindados por lo general a través de organismos descentralizados.<sup>2</sup> También incorporó nuevas funciones reguladoras, a cargo de la defensa de la competencia, el control de los servicios públicos privatizados, la lucha contra la corrupción o la supervisión de la idoneidad de los jueces, muchas de las cuales respondieron a necesidades creadas por el propio proceso de transferencia de funciones enmarcadas en la primera generación de reformas.

Queda pendiente el interrogante de si estos cambios permitieron minimizar el estado nacional, es decir, reducir su intervención a las funciones básicas que postula la doctrina de la subsidiariedad. La respuesta no es simple. Ocurre que las referencias al tamaño del estado argentino, variable a la que generalmente se asocia con su grado de intervención social, pueden sumirnos en la esquizofrenia. Es que según la forma en que lo midamos, las conclusiones pueden resultar altamente contradictorias. Si observamos su dotación, como hiciera algunos párrafos más arriba, hoy tenemos en el orden nacional un aparato estatal que no alcanza a tener la dimensión del existente en 1945. Si observamos su estructura, continúa siendo un estado denso en unidades organizativas, aunque su número tiende a reducirse. Pero si el objeto de observación es la cuantía del gasto público, tenemos hoy un estado nacional superior en un 32% al de comienzos de la década del 90. ¿Es posible conciliar estas diferentes visiones?

Una respuesta positiva exigiría cambiar la perspectiva de observación, porque el estado al que nos estamos refiriendo ya no es más lo que solía ser. Estamos en presencia de un fenómeno nuevo que, como tal, exige una conceptualización diferente. El estado, ciertamente, ha sufrido una profunda metamorfosis en su rol frente a la sociedad, en su organización interna, en el perfil de su dotación y en la composición de su presupuesto. Pero además, está experimentando transformaciones fundamentales en sus vinculaciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales subnacionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del contexto internacional, que ayudan a explicar con mayor propiedad la aparente paradoja de un aparato estatal súbitamente empequeñecido pero mucho más gastador.

---

<sup>2</sup> De hecho, existen actualmente unos 70 organismos descentralizados que ocupan la mayor parte de la administración civil del estado nacional (alrededor de 50.000 funcionarios, sin considerar personal de universidades nacionales, bancos públicos ni empresas públicas residuales). Mencionemos, de paso, que las fuerzas armadas, las de seguridad y el personal civil de las FFAA representan, hoy, alrededor de 140.000 personas, constituyendo el subconjunto más importante de la dotación del estado nacional. En cambio, la administración central ha visto reducida su dotación a unos 25.000 funcionarios.

Hasta no hace mucho, cuando nos referíamos al estado, aludíamos exclusivamente al estado nacional. Las referencias al nivel subnacional se condensaban en los términos “gobernación” o “municipalidad”, entidades a las que no se asignaba una “estatidad” equivalente. Hoy, en cambio, no sólo el atributo estatal ha sido extendido a estas otras instancias, sino que ya no es posible imaginar al estado como un conjunto de compartimientos estancos territorialmente delimitados.

Planteemos, sino, algunas preguntas un tanto deshilvanadas, que el ciudadano medio probablemente tendría dificultades en responder: ¿A quién cabe hoy la responsabilidad de impartir educación en la Argentina? ¿De qué fuentes obtienen los gobiernos provinciales sus recursos? ¿A qué se debe la existencia de consejos federales en casi todas las áreas de la gestión pública? ¿Por qué es el gobierno nacional el que ha financiado, con recursos externos, el fortalecimiento de municipios y no los gobiernos provinciales o los propios municipios? ¿Qué roles cumplen actualmente las instancias nacional, provincial y municipal en la implementación de programas focalizados de acción social? ¿Y las organizaciones de la sociedad civil?

Como adelantara en la introducción, he acuñado el término “estado transversal” para intentar una explicación comprehensiva de estas diversas manifestaciones que muestra la organización y funcionamiento del estado. El concepto alude a una forma estatal que atraviesa las diversas instancias o niveles jurisdiccionales (nacional, territorial y local) y establece entre los mismos nuevas reglas de interacción en los planos de la distribución del poder, la división de responsabilidades funcionales y el financiamiento de la gestión pública, creando así un sistema de vasos comunicantes, abarcativo y continuo. Veamos algunas características de este fenómeno.

### **El estado ha muerto; ¡viva el estado!**

La primera oleada de reformas produjo un fuerte impacto sobre la composición del estado nacional, al punto de transformarlo en uno de los aparatos más pequeños del mundo, en relación a su población, PBI y otros indicadores. Más allá del peso cuantitativo de este impacto, deseo subrayar un fenómeno menos analizado: el nuevo esquema de división del trabajo establecido entre el estado nacional, los estados subnacionales, el mercado y la sociedad en su conjunto. Si limitamos el análisis al empleo público, es evidente que los retiros de personal (voluntarios o no), la tercerización de funciones y la privatización de empresas públicas, produjeron importantes consecuencias sobre el mercado de trabajo en el sector privado.<sup>3</sup> Pero aún más relevante fue el impacto sobre el empleo público en las provincias y municipios, que vieron acrecentadas sus dotaciones tanto por las transferencias, desde la Nación, de personal de salud, educación y otros servicios, como por factores endógenos que impulsaron un fuerte crecimiento del empleo en estas jurisdicciones durante la década del 90.

En realidad, lo ocurrido en el período aceleró simplemente una tendencia en la composición del empleo estatal que se venía produciendo desde por lo menos mediados del siglo 20. Alrededor de 1950, el gobierno nacional contaba con 3,04 empleados por cada 100 habitantes, mientras que en las provincias, el índice correspondiente era de

---

<sup>3</sup> Cabe tener en cuenta que, luego de la privatización y transferencia a los nuevos concesionarios del personal de las ex empresas públicas, se produjo un proceso de “racionalización” de las dotaciones en las empresas privatizadas que representó la pérdida de unos 100.000 puestos de trabajo. Es decir, de los aproximadamente 250.000 transferidos, la dotación total de esas empresas se estabilizó en unos 150.000 luego de la reconversión.

apenas 1,25 empleados por cada 100 habitantes. Cuando se transfiera el personal policial a Buenos Aires, el empleo público provincial será alrededor de 8 veces superior al nacional.

Junto con estas transformaciones en el tamaño del estado, en las funciones a su cargo y en la composición de las dotaciones de personal, se produjo otro fenómeno que ha pasado bastante inadvertido para los analistas de la reforma estatal: la virtual desaparición de la presencia del estado nacional en el ámbito subnacional. En 1977, un 68,03% de los empleados públicos nacionales se desempeñaba en las distintas provincias argentinas, lo cual constituía una formidable fuente de empleo para sus poblaciones. En algunas de ellas, su número superaba al del propio personal provincial. En la actualidad, sólo quedan en territorio provincial efectivos de las fuerzas armadas, personal de las universidades nacionales, empleados de la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y pequeñas dotaciones de algunos otros organismos nacionales.

Con motivo de la descentralización, los gobiernos provinciales debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo cual se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno. La crisis económica de las provincias en el campo productivo, unida a los magros ingresos tributarios obtenidos de fuentes locales, incrementaron la dependencia de estos estados subnacionales de la coparticipación impositiva, las transferencias y adelantos del gobierno nacional y un creciente endeudamiento avalado generalmente por la Nación.

Como conclusión de este análisis, puede afirmarse que en los últimos diez años se produjo una “fuga” de empleo público del estado nacional hacia los estados subnacionales. Las provincias y municipios se han constituido en fuertes empleadores, forzados por las transferencias unilaterales de gestiones desde la jurisdicción nacional, por las crisis de sus economías y por la continuada vigencia del nepotismo político. Considerar que se está en presencia de un “estado mínimo” por el hecho de que el gobierno nacional se ha desprendido de dotación y funciones es negar, simultáneamente, la estatidad de los estados subnacionales.

Argentina se asemeja hoy mucho más a países federales avanzados, como Estados Unidos o Canadá, donde las burocracias estatales son abultadas, aún cuando las provincias argentinas no hayan alcanzado niveles semejantes de autonomía fiscal y operativa. En este sentido, debe subrayarse su alto grado de dependencia del Tesoro Nacional y del endeudamiento interno y externo, fuentes ambas en las que el estado nacional sigue jugando un papel primordial pese a su aparente “extinción”.

### **El estado gastador**

El volumen y composición del gasto público a lo largo del tiempo proporciona otro ángulo de observación sumamente importante para evaluar los cambios operados en el estado nacional durante la década del 90, sobre todo para poner a prueba la hipótesis de una presunta minimización de su envergadura y grado de intervención social.

En 1990, el gasto público consolidado<sup>4</sup> (en valores constantes de 1997) sumaba 61.949 millones de dólares. En 1999, ascendía a 97.595 millones, registrando un crecimiento del 57,5% en el período. Este simple dato, contrastado con la envergadura de las reformas orientadas a contraer su aparato institucional, parecería indicar que, lejos de extinguirse, el estado ha crecido visiblemente. Pero ¿cuál estado? Primero, el estado consolidado en sus tres niveles jurisdiccionales. Pero también, tomado singularmente, el estado nacional. Si efectuamos la misma comparación para esta jurisdicción, observaremos que entre el nivel de gasto de 1990 (siempre en millones de 1997), que alcanzó a 38.755 millones, y el de 1999, en que representó un total de 51.074 millones, el crecimiento neto del gasto en el estado nacional fue del 31,8% (IAEF, 2000). Esto significa que el ritmo de crecimiento en este último nivel fue menor que en el nivel subnacional, pero si se toma en cuenta el destino del gasto, esta conclusión se relativiza.

En efecto, la participación de los recursos de origen nacional en los presupuestos de los estados sub-nacionales alcanzó en 1999 al 62%. Esto significa que el estado nacional ha creado, a través de los mecanismos de la coparticipación federal de impuestos y de adelantos del Tesoro no reembolsables, una fuerte dependencia de provincias y municipios de los fondos canalizados a través del erario nacional.<sup>5</sup> Pero además, la presión tributaria neta que ejerce el estado nacional, en términos de su relación con el PBI, ha crecido notablemente, hecho que a su vez adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta el importante aumento del PBI durante la década del 90 (más del 40%). Para el año 1989, la presión tributaria total neta ha sido estimada en un 16,64%, mientras que los datos provisorios para 1998 arrojan una cifra del 21,20%. Si bien estos valores son significativamente más bajos que los habituales en países centrales (aún sumando la presión tributaria que ejercen los estados subnacionales), un incremento del 27,5% luego de nueve años de vigencia de una orientación netamente reduccionista del aparato estatal, contraría la simplista visión que iguala menos personal y organismos a estado mínimo

Desde el lado de la composición de los egresos según el objeto del gasto, las cifras son muy reveladoras. El análisis del gasto nos proporciona importantes elementos de juicio para apreciar el papel y la función de producción del estado. Al respecto, conviene separar dos grandes categorías de partidas: por una parte, las destinadas a cubrir gastos en personal, bienes y servicios no personales, inversiones y trabajos públicos; por otra, las asignadas a transferencias y servicios de la deuda. En el primer caso, se considera la forma en que el estado configura lo que he denominado en otros trabajos su función de producción, es decir, la combinación de recursos humanos, financieros y materiales requerida para producir los bienes, regulaciones y servicios que justifican la existencia y reproducción de su aparato institucional. En el segundo caso, el análisis se centra más bien en el volumen y distribución de recursos estatales transferidos a terceros para su afectación a diferentes objetivos, los que habitualmente son clasificados como transferencias y servicios de la deuda. Es el caso de subsidios, reintegros, aportes, contribuciones para cubrir el déficit de la seguridad social, adelantos no reembolsables a gobiernos subnacionales, compromisos de inversión en procesos de privatización de empresas y servicios públicos, etc.

#### Cuadro 1

---

<sup>4</sup> Incluye a los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

<sup>5</sup> De acuerdo al Anuario Estadístico del INDEC 1999, las transferencias de recursos nacionales a las provincias ascendieron, de 14.161 millones de pesos en 1996, a 16.497 en 1998 (2.336 millones más).

**PRESUPUESTO NACIONAL 1999 -DISTRIBUCIÓN POR OBJETO DEL GASTO-**

	MILLONES DE PESOS	PORCENTAJE %
Gasto en personal	6.858,2	13,91
Bienes de Consumo	615,2	1,25
Servicios no Personales	1.736,0	3,52
Bienes de Uso	1.038,8	2,11
Transferencias	31.213,2	63,31
Activos Financieros	68,6	0,14
Serv.Deuda y disminución de otros Pasivos	7.769,3	15,76
Total	49.299,4	100,00

Fuente: Resumen Presupuesto Nacional 1999.

Es interesante destacar que, antes del default, el estado nacional pagaba más intereses de la deuda que salarios públicos. En 1999, por cada peso destinado a sueldos de la administración pública nacional, abonó 1,15 pesos por intereses de la deuda. Antes de ese año la relación era inversa, pero se modificó tras el estancamiento de las remuneraciones durante la década del '90, al tiempo que la deuda crecía irrefrenablemente. En 2000, su magnitud equivalía al 52% del "tamaño" de la economía nacional, medida por su PBI. Y en el año 2000, debido al recorte en los sueldos de la administración nacional y al encarecimiento de la deuda, la relación salarios/intereses alcanzó a 1,30 pesos de pago a los acreedores por cada peso abonado al empleado público.

**El estado transversal (o la reencarnación del estado nacional)**

La minimización del estado ha terminado siendo, en parte, la continuación del estado por otros medios. Esto es particularmente visible en el caso de la descentralización de funciones hacia el nivel subnacional, ya que el personal de educación y salud, que ahora depende de los gobiernos provinciales, continúa desarrollando su actividad básicamente en los mismos establecimientos y con rutinas similares a la época anterior al traspaso jurisdiccional. De cualquier manera, este tipo de constataciones se limitaría a poner de manifiesto un epifenómeno que oculta procesos más profundos y relevantes.

En efecto, hasta 1989, la distribución de competencias de gestión pública entre el estado nacional y los estados subnacionales recortaba, más o menos nítidamente, esferas de actuación mucho más autónomas que en la actualidad. De hecho, el funcionamiento del estado nacional se caracterizaba por una elevada desconcentración, que hasta fines de la década del 80 se expresaba en la ya comentada fuerte presencia de instituciones y funcionarios federales en el orden provincial. Administraciones de puertos, ferrocarriles, escuelas, hospitales, oficinas de recaudación, sistemas de elevación de granos, servicios de sanidad agropecuarios, delegaciones de empresas públicas, entre muchos otros organismos, cubrían un extenso mapa institucional que tenía escasa superposición con la burocracia provincial.

Las administraciones provinciales eran relativamente reducidas y la gestión estatal en ese ámbito se limitaba a la recaudación de impuestos de su jurisdicción, al mantenimiento de catastros, a la ejecución de obras públicas y a ciertas prestaciones sociales de alcance mas bien limitado. Tanto en términos de empleo público como de ejecución

presupuestaria, los alcances de la intervención estatal en los órdenes nacional y provincial tenían magnitudes significativamente diferentes.

Más limitado aún era el rol de los gobiernos municipales, cuyos presupuestos cubrían, esencialmente, el mantenimiento de vías secundarias, la recolección de residuos, la habilitación y control de comercios e industrias o ciertos servicios sociales básicos (postas médicas, apoyo a autoconstructores, bibliotecas, etc.).

A partir de los años 90, la situación descripta se modificó drásticamente. Las políticas adoptadas durante esa década dieron nuevo impulso a un proceso de descentralización que había tenido manifestaciones incipientes durante los gobiernos militares previos a la etapa de redemocratización iniciada en los 80s. La transferencia total de servicios de salud y educación primero, y la descentralización parcial de servicios de acción social, vialidad y otros más tarde, implicaron simultáneamente la reducción del aparato estatal nacional y la correspondiente expansión de las administraciones provinciales y, hasta cierto punto, municipales.

Si bien estas transformaciones fueron cuantitativamente importantes, quiero destacar sin embargo otros cambios que a mi juicio fueron todavía más significativos. Me refiero al nuevo esquema de distribución de responsabilidades resultante del proceso de descentralización. Creo innecesario recordar que este proceso jamás se desarrolla en términos de una oposición polar centralización / descentralización. Toda transferencia de responsabilidades de gestión implica por lo general la retención, y sobre todo el fortalecimiento, de capacidades centralizadas de formulación de políticas, planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de la instancia estatal que decide dicha transferencia. Así como esto se verifica en la relación nación/provincias, también puede advertirse en el vínculo provincias/municipios.

Esto significa que si el estado nacional se despoja de sus funciones ejecutoras de producción de bienes o prestación de servicios, debe asumir en el mismo acto otras funciones cualitativamente distintas, que suponen asimismo modalidades diferentes de relación con los niveles subnacionales. En este sentido, cabría observar al estado como un sistema de vasos comunicantes que relaciona de manera diferente sus distintos niveles jurisdiccionales, y no como el sistema de gestión exclusiva, al que parecía responder la división del trabajo entre nación y provincias/ municipios hasta comienzos de la última década.

Con esto no pretendo aducir que el estado nacional argentino ya dispone de las nuevas capacidades requeridas para desempeñar su nuevo papel sino, simplemente, que hacia esa dirección parecen/deberían apuntar los esfuerzos que se vienen realizando en materia de reforma del estado. En particular, las acciones que apuntan a la responsabilización, a la celebración de acuerdos de gestión por resultados, al fortalecimiento de organismos de auditoría interna, de coordinación interjurisdiccional y de información.

Esta reinterpretación del papel del estado nacional -que pretendo caracterizar con el calificativo *transversal*- pone el énfasis en el hecho de que la división del trabajo entre los diferentes sectores de la sociedad, ha pasado a ser cualitativa y cuantitativamente distinta a la del pasado reciente. Si bien el sector privado, el sector público no estatal y los niveles subnacionales de gobierno se han hecho cargo de funciones *ejecutoras* que antes eran propias del estado nacional, este último no se ha despojado de toda responsabilidad dado

el carácter **público** de los bienes y servicios entregados a esas otras manos. Pero no ha conseguido asumirla plenamente. Probablemente, el recurso a que ha echado mano para, al menos, mantener algún grado de supervisión sobre la ejecución descentralizada de las políticas estatales ha sido, como intentaré mostrar, el control de la “caja”.

## El estado cajero

Por cierto, el estado nacional no cuenta aún con plena capacidad para asumir los roles de orientación política, planificación, coordinación, información, seguimiento, evaluación y control de gestión, que deberían haber reemplazado a su tradicional papel ejecutor. Dispone, en cambio, de un poderoso mecanismo subrogante: la “llave de la caja”. Dicho de otro modo, se ha convertido en un *estado cajero*, que concentra y asigna gran parte de los recursos del gobierno general, ejerciendo de hecho un cierto poder de veto sobre el destino de esos recursos y cumpliendo, de este modo, un papel de orientación y control no necesariamente fundado en los criterios de racionalidad técnica que deberían informar el desempeño de tales funciones.

Este nuevo rol, que se fue consolidando durante la última década dejando atrás la etapa en que la asignación específica de recursos constituía una modalidad habitual de la ejecución presupuestaria,<sup>6</sup> tuvo fuerte impacto sobre el financiamiento público, tanto a nivel de las instituciones del gobierno nacional como en las relaciones de éste con los gobiernos subnacionales. En el primer caso, ello se manifestó en un alto grado de discrecionalidad en la asignación de los recursos, sin considerar los derechos que jurídica o presupuestariamente asistieran a los organismos de jurisdicción nacional.<sup>7</sup>

Pero este esquema también tendió a debilitar las capacidades de imposición locales y a someter excesivamente los presupuestos públicos a los avatares de la recaudación y el endeudamiento público.<sup>8</sup> Además, el crecimiento de la deuda pública en todos los niveles y los recurrentes déficit fiscales generaron fuertes condicionalidades de los organismos multilaterales con respecto al destino de los recursos de esa fuente. De esta forma, esos organismos (el FMI y el Banco Mundial, principalmente) pasaron a tener una injerencia directa en la fijación de orientaciones políticas en las diferentes áreas de la gestión estatal, asumiendo el estado nacional un papel intermediador que le permite canalizar los recursos y hacer respetar las instrucciones de la burocracia multilateral sobre cómo gastarlos.

---

<sup>6</sup> Cabe aclarar que la referencia a la práctica de asignación específica de recursos se refiere a la que el gobierno nacional utilizaba en su vinculación con organismos descentralizados y autónomos de su propia jurisdicción. Subsiste, en cambio, esta forma de asignación en el manejo de las transferencias.

<sup>7</sup> Al respecto, Cetrángolo y Giménez (1996) señalan que “la concentración de la recaudación en impuestos, que según la ley vigente son coparticipables con las provincias, ha desatado una puja por el destino de esos fondos y motivó la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación. Pese a que la recaudación del IVA y Ganancias registró un incremento del 152% entre 1991 y 1995, las transferencias por coparticipación se mantuvieron constantes; en consecuencia, la participación de los recursos efectivamente coparticipados en el total nacional (sin Seguridad Social) cayó del 65% al 54% entre esos mismos años. En cambio, los recursos de asignación específica crecieron un 122% en moneda constante”.

<sup>8</sup> A comienzos del siglo pasado existía una clara estructura de correspondencia fiscal, ya que la Nación sólo financiaba 5 centavos de cada peso que se gastaba en las provincias. Pero esa relación se fue modificando. Actualmente, la Nación deriva a las provincias unos 25.000 millones de dólares al año por concepto de coparticipación federal. Esto significa que las provincias sólo recaudan una mínima parte de los 36.000 millones que gastan anualmente, lo cual implica que, en promedio, sólo recaudan 38 centavos por cada peso que gastan. Los otros 62 los aporta la Nación (Clarín, 2/7/00).

En este análisis del estado cajero no pueden dejar de mencionarse los importantes cambios sufridos en la composición del gasto. Así como en el pasado ésta daba fuerte preeminencia a las erogaciones en personal o, como ocurriera en los años 60 durante el período desarrollista, a la inversión pública, estas partidas pasaron a un lejano segundo plano: entre las transferencias y los servicios de la deuda se afectaba hasta hace poco casi el 80% del gasto nacional. Sin embargo, el estado nacional sigue financiando indirectamente esos gastos a través de la ejecución presupuestaria de los gobiernos subnacionales. Se ha convertido así en cajero y banquero de estos niveles del estado. Sostiene sus pesadas burocracias, se ha hecho cargo de sus cajas de jubilaciones y cubre sus déficit operativos como parte de su gestión cotidiana. Podrá aducirse que este esquema es propio del federalismo fiscal que acompaña todo proceso de descentralización, pero lo cierto es que lo que debe alentar un sano federalismo fiscal es la independencia y control de las fuentes de recursos por parte de los nuevos prestadores locales.

El esquema que se ha establecido se corresponde, más bien, con la concentración de poder económico y fiscal que ha caracterizado la reforma del estado de los años 90. En parte, la capacidad de controlar la asignación de los recursos se convirtió en un precioso mecanismo de negociación política, que permitió al gobierno nacional atar el financiamiento público a acuerdos de transferencia de fondos basados en contraprestaciones, favores políticos, búsquedas de alianzas y aceptación de compromisos. Si bien no puedo extenderme sobre este punto, dejo planteada como hipótesis que esta formidable capacidad de movilización de recursos por parte del estado nacional tuvo mucho que ver con los avatares de la política argentina durante la década, con la falta de transparencia de la gestión pública, con el nuevo hábito de gobernar por decreto y con la suerte misma del proceso de reforma estatal.

### **Reflexiones finales**

La gestión pública es ejecución, pero es también planificación y control. Corresponde ahora, al estado nacional, asumir más plenamente las tareas de dirección y orientación general del proceso de reproducción social, en consonancia con el proyecto político que sostiene el actual elenco gubernamental. Y corresponde a esta misma instancia asumir, con mayor responsabilidad que en el pasado, las tareas de seguimiento, evaluación y control de gestión, especialmente cuando son otros los actores responsables de la ejecución cotidiana de las políticas estatales. En otras palabras, el estado nacional debe ahora articular los tres tiempos de la política: el futuro (orientar, planificar, conducir hacia una visión de país deseable); el presente (producir a diario los bienes y servicios que demanda la ciudadanía y que, en general, ya no están a su cargo); y el pasado (juzgar la ejecución de los planes y la producción de los resultados propios de la gestión, sancionando su incumplimiento).

En mi opinión, la mayor parte de las áreas de gobierno está tratando de definir aún estos nuevos roles. El desprendimiento, por parte del estado nacional, de muchas de sus áreas de competencia, se llevó a cabo sin que estuvieran claras las reglas que debían gobernar sus vinculaciones con las nuevas instancias ejecutoras. A diferencia de lo que ocurrió en el caso de los servicios privatizados, donde al menos se hizo un esfuerzo por establecer marcos regulatorios, no existe nada semejante en la relación nación-provincias que pueda servir como cartabón para definir sus vínculos jerárquicos, funcionales y fiscales.

Durante mucho tiempo, el análisis de las relaciones intergubernamentales se limitó al aspecto fiscal, siguiendo en tal sentido una vieja tradición académica ampliamente difundida en los Estados Unidos. Los otros dos planos (el jerárquico y el funcional) sólo cobraron importancia a raíz de las transferencias de competencias desde el nivel nacional al subnacional. Tal vez resulte iluminadora, al respecto, la experiencia de muchos países europeos que en años recientes han atravesado situaciones semejantes.

En efecto, la renovada corriente descentralizadora que se instaló en Europa a partir de la década del '80, extendió la preocupación fiscal (*quién paga qué*) a otros terrenos. Por una parte, al de la división de responsabilidades entre diferentes jurisdicciones (*quién se ocupa de qué*); por otra, al de la distribución del poder para decidir (*quién decide qué*). De esta forma, quedaron replanteados los tres pactos constitutivos de la relación estado-sociedad: el pacto de dominación o de gobernabilidad (*quién decide*); el pacto funcional (*quién se ocupa*) y el pacto fiscal (*quién paga*). No es casual que cada uno de estos "pactos" aluda, a su vez, a alguna de las tres cuestiones centrales que dan contenido a la agenda del estado: la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad. Se reiteran así los interrogantes iniciales, aunque esta vez referidos a los vínculos interjurisdiccionales: ¿cómo resuelve el esquema de gobernabilidad establecido el problema del poder decisorio de cada nivel de gobierno en el marco de la democracia? ¿cómo resuelve el esquema de desarrollo establecido el problema de la división social del trabajo entre niveles de gobierno? ¿cómo resuelve el esquema de equidad establecido el problema de la contribución material relativa de cada nivel de gobierno a la reproducción del orden social vigente?

El Informe de la OECD 1997 sobre *Managing Across Levels of Government*, advierte sobre las tendencias emergentes en esta materia, a partir del análisis de las experiencias recientes que tuvieron lugar en sus países miembros. Estas tendencias fueron claramente expuestas un año antes por Alice Rivlin, en el primer simposio ministerial organizado por la OECD sobre el futuro de los servicios públicos:

"Los acontecimientos están forzando, a la vez que permitiendo, cambios en la estructura y fronteras del gobierno. Ha existido un largo debate sobre el tamaño del gobierno, así como si se debe centralizar o descentralizar ... Ahora debemos estar dispuestos a movernos en ambas direcciones: descentralizar ciertas funciones a la vez que centralizar otras responsabilidades críticas en la formulación de políticas. Tales cambios están en marcha en todos los países".

La respuesta actual al desafío de materializar esos cambios en nuestros países parece ser un estado *transversal*, que articule los tiempos y el ciclo de las políticas públicas, asegurando la orientación global y la especificidad local de esas políticas, y teniendo en cuenta la naturaleza de los actores y niveles intervinientes.

Para conseguirlo, el afianzamiento de la capacidad institucional de los aparatos estatales nacional y subnacionales, planteado en las estrategias de reforma de "segunda generación", parece ser una condición indispensable. Pocos han sido, sin embargo, los cambios producidos en este plano, que implican pasar de una filosofía basada en el logro de un "menor estado" hacia otra fundada en un "mejor estado".

En la Argentina, así como en muchos otros países de la región, se ha intentado introducir transformaciones que prefiero denominar "hacia dentro" del estado, las que más que desprendimientos institucionales basados en consideraciones económico-financieras o

jurídicas, suponen cambios culturales y tecnológicos en los que dichos criterios constituyen aspectos secundarios de la decisión política. Incluyo, entre otros, a reales reorganizaciones (especialmente cambios en la función de producción del estado); efectivas readecuaciones (*rightsizing*) de las dotaciones de personal; desburocratización de normas y procesos de gestión; introducción de TICs a partir de serias evaluaciones de los déficit existentes; profesionalización de los servidores públicos según criterios avanzados de la gestión de recursos humanos; contratos por resultados entre principales y agentes o formas idóneas e institucionalizadas de participación ciudadana en la formación de las políticas y la evaluación de la gestión.

En el caso argentino, los resultados de estos intentos poco sistemáticos y casi siempre esporádicos, fueron sumamente magros, particularmente como consecuencia de la extrema inestabilidad política del país y la falta de legitimidad de sus sucesivos gobiernos. Aunque se mantiene una muy limitada actividad de reforma, en virtud de la propia inercia de programas encarados en el pasado, no se advierte todavía, por parte del nuevo gobierno, una clara manifestación de intencionalidad política en la formulación de un plan estratégico en este área.

Tarde o temprano, sin embargo, el gobierno del Presidente Kirchner se verá obligado a reintroducir la reforma estatal entre las cuestiones más críticas de su agenda, porque más allá de la crítica coyuntura actual, el estado nacional, y su transversalización con los niveles subnacionales, constituirán un instrumento fundamental para avanzar en la superación de las tensiones que hoy impiden alcanzar en la Argentina, un modelo de organización social fundado en un capitalismo social y democrático.

## **Bibliografía**

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (2000) "Looking for a 'middle way' in the developing world". mimeo.

CENTRÁNGOLO, Oscar y GIMENEZ, Juan Pablo (1996) **El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias**. Segunda Parte: desde la ley 23.548 hasta la actualidad. CECE, Serie de Estudios N° 10, Buenos Aires.

GRUPO SOPHIA y otros (2000) **Mapa del Estado Argentino**. Buenos Aires.

IAEF Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas (2000) **Reducción del Gasto Público, una estrategia de ahorro**, Buenos Aires.

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1999) Anuario Estadístico de la República Argentina 1998/1999.

OECD Organisation for Economic Cooperation and Development (1997) **Managing Across Levels of Government**. <http://www.oecd.org/puma>.

OSZLAK, Oscar (1982, 1997) **La Formación del Estado Argentino**. Buenos Aires: Editorial de Belgrano. Nueva edición: Planeta.

OSZLAK, Oscar (1997) "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en **Reforma y Democracia** N° 9, CLAD.