

## EL ESTADO DEL ESTADO

*Oscar Oszlak*

La reforma del estado implantada en la Argentina durante los años 90 ha sido juzgada a menudo como un modelo a imitar, especialmente por el FMI y el Banco Mundial. En 1983, al asumir el Dr. Alfonsín el gobierno constitucional, la Administración Pública Nacional empleaba 981.012 personas. Todavía en 1989, a comienzos de la Presidencia Menem, permanecían en el Poder Ejecutivo 874.182 empleados. Una década más tarde, este número había descendido a unos 270.000 empleados, es decir, a sólo un 30% de la cifra anterior. Las razones de esta disminución fueron múltiples.<sup>1</sup> Privatizaciones, descentralización de servicios, desregulación económica, tercerizaciones y retiros voluntarios, apuntaron a lograr un **menor** estado. ¿Se logró así un **mejor** estado? ¿Cuál es el balance de estas transformaciones en el caso argentino?

La dimensión del aparato estatal puede estimarse, entre otros indicadores, a través del volumen del gasto público, de la dotación de personal empleada y de la cantidad de unidades organizativas. En los años 90, el gasto público consolidado de los gobiernos nacional, provincial y municipal creció, en valores constantes, en un 57,5%, mientras que en el propio estado nacional lo hizo en un 31,8%. También se registraron cambios importantes en su composición: las transferencias y servicios de la deuda constituyen casi el 80% del gasto total. El estado nacional paga hoy más intereses de la deuda que salarios públicos.<sup>2</sup>

La frondosidad del aparato también aumentó. En 1983, el gobierno del Dr. Alfonsín creó 32 secretarías de estado y 63 subsecretarías (95 unidades en total). En 1989, el número había crecido a 150, entre secretarías y subsecretarías de estado. A partir de allí, sucesivas reestructuraciones "celulares" y espontáneas fueron modificando el total, llegando a casi 200 secretarías y subsecretarías cuando promediaba la Administración Menem y ya se había reducido sustancialmente el papel del estado nacional y rebajado considerablemente la dotación de su personal.

Las llamadas reformas de primera generación tuvieron una fuerte incidencia sobre el mercado de trabajo, particularmente en provincias y municipios, que vieron acrecentadas sus dotaciones de empleados públicos por transferencias de personal de salud y educación desde la Nación, así como por la demagogia política local. Esto aceleró una tendencia en la composición del empleo estatal que se venía insinuando desde mediados del siglo 20. Alrededor de 1950, el gobierno nacional contaba con 3 empleados por cada 100 habitantes y las provincias con 1,25 empleados contra igual población. Hoy el empleo público provincial supera en más de 5 veces al nacional, aunque existen fuertes variaciones según las provincias que se consideren. La relación dotación /población de la provincia que más personal emplea es alrededor de

---

<sup>1</sup> El traspaso de personal al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y la exclusión estadística del personal de universidades nacionales como agentes estatales, explican un 34% de la reducción. Otros 290.000 empleados fueron transferidos a las provincias, a través de los programas de descentralización educativa y de salud. Además, una cantidad de personal, estimada en más de 240.000 empleados, pasó a trabajar en las ex empresas públicas de las que se deshizo el estado nacional a través de los procesos de privatización. Por último, unos 125.000 empleados se desvincularon de la función pública, en el marco de los sistemas de retiro voluntario y jubilación anticipada.

<sup>2</sup> Por cada peso destinado a sueldos de la administración pública nacional, abona 1,30 pesos por intereses de la deuda.

cuatro veces superior a la que registra el índice más reducido.

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”.<sup>3</sup>

En cierto modo, el estado achicado en el orden nacional se ha agigantado en el plano subnacional. Hasta 1989, la distribución de competencias de gestión pública entre ambas jurisdicciones 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 su elevada **desconcentración**, que hasta fines de la década del 80 se expresó en una muy fuerte presencia de instituciones y funcionarios federales en el orden provincial. A su vez, las administraciones provinciales y municipales eran relativamente reducidas y su gestión estaba poco vinculada a las políticas del estado nacional, situación que se fue modificando gradualmente a raíz de la descentralización, las nuevas reglas del financiamiento federal y el mayor endeudamiento público. El estado pasó a ser una instancia inter-jurisdiccional, un **sistema de vasos comunicantes**, en lugar del ramillete de administraciones autónomas existente en épocas pasadas.

A raíz de la redefinición de su papel, el estado nacional se ha transformado en un aparato orientado a funciones políticas, coercitivas y reguladoras. Ministerios enteros, como el de Educación, son hoy organismos de programación, producción de información, monitoreo, evaluación y control de gestión. La Presidencia y el Ministerio del Interior han experimentado importantes incrementos en sus dotaciones. Casi dos tercios del personal de la APN (unas 170.000 personas) se integra actualmente por personal militar y policial. La AFIP, con una dotación de 22.000 agentes, concentra otro 7,6% de la dotación total del gobierno nacional. Y un importante número de organismos de regulación intenta ahora controlar los servicios públicos que ofrecen las empresas privatizadas.

En resumen, una evaluación del estado actual del estado indicaría que éste todavía mantiene una estructura organizativa sobrecargada, ha incorporado funciones reguladoras de los servicios privatizados que aún no alcanzaron niveles de efectividad aceptables y ha tratado infructuosamente de avanzar en la adopción de reformas cualitativas cuya implantación se halla pendiente. La situación es aún mucho más grave en el ámbito subnacional, donde la reforma estatal ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda política.

Después de una década de transformaciones, el empleo estatal global, el gasto público y el aparato organizativo crecieron. El actual gobierno ha manifestado su intención de materializar las reformas de segunda generación aún no implantadas. Se han instalado en la agenda pública ciertos temas que procuran dar a la sociedad algunas señales sobre la nueva dirección emprendida. En el marco de un Plan Nacional de Modernización del Estado, se ha propuesto suscribir pactos federales con los gobiernos provinciales sobre austeridad y transparencia, poner en marcha un mecanismo de auditoría sobre la calidad de la democracia, establecer nuevos sistemas de información sobre la gestión pública, instituir una gestión por resultados a

---

<sup>3</sup> En promedio, las provincias no consiguen cubrir más que el 40% de sus ingresos totales a partir de fuentes tributarias propias. Décadas atrás, el gobierno nacional transfería a las provincias apenas un 5% del presupuesto total de las mismas, mientras que ahora ese financiamiento cubre más del 60% de las finanzas provinciales (Propuesta de Federalismo Fiscal, Consejo Empresario Argentino, 2000).

través de acuerdos-programa, promover una reforma política y reconocer a los ciudadanos el derecho a una gestión pública de calidad a través de cartas-compromiso, además de revisar y dar continuidad a proyectos de reforma sectorial, institucional y de sistemas horizontales (como los de administración financiera, compras y suministros o recursos humanos).

En los lineamientos del gobierno se mantiene el objetivo de producir reformas “hacia adentro” del estado pero se coloca el énfasis en nuevos protagonistas: la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil como actores centrales del proceso de responsabilización de los funcionarios. Además, se traslada el énfasis de las reformas hacia los gobiernos subnacionales, en consonancia con las políticas de saneamiento financiero, austeridad y transparencia anunciadas.

Así como la primera reforma del estado apuntó a su desmantelamiento e involucró, en lo fundamental, procesos signados por cambios jurídicos y transacciones económicas, la segunda reforma aún no implantada supone transformaciones “al interior” del aparato estatal, cuya naturaleza es de carácter tecnológico y cultural. Por esta misma razón es mucho más compleja y resistida. Porque implica introducir nuevas modalidades de gestión, modificar conductas, inducir nuevos valores y, sobre todo, asumir compromisos políticos firmes en cuanto a sostener en los hechos las reformas programáticamente adoptadas.