

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

REFORMA DEL ESTADO. SU PERSPECTIVA

1999-2003\*

Julio C. Gambina\*\*

Introducción

La reforma estatal operada durante los últimos diez años en la Argentina es un dato de la realidad y una parte de las modificaciones estructurales del capitalismo local. Aludimos a una reestructuración económica, social y política dentro de la sociedad capitalista y por lo tanto la Reforma del Estado 1989/1999 constituye un cambio de función del Estado para sostener el modelo de acumulación de capitales en los marcos que, a fines del siglo XX, define el desarrollo capitalista. Desde ésta concepción se puede intervenir en un análisis de propuestas en torno de las perspectivas de la Reforma del Estado 1999-2003.

Debe señalarse que desde la gestión actual del Estado (nacional, provincial y municipal) se vienen desarrollando distintos proyectos coherentes con la Primera y Segunda Reforma del Estado que se proyectan en el próximo período presidencial. Además, esos proyectos convergen con las definiciones y propuestas emanadas desde los organismos internacionales de crédito y referidas a las reformas de segunda generación que se requerirían para avanzar en el proceso de reestructuración que varios países latinoamericanos impulsaron bajo la orientación del Consenso de Washington. A modo de ejemplo, puede citarse el Plan Nacional de Reforma Judicial impulsado por el Ministerio de Justicia de la Nación.

Es decir, la reforma estatal es un hecho y su despliegue no es coyuntural sino característico de todo un período histórico. Es un proyecto de realización indispensable para el modelo de reconversión capitalista en curso y trasciende a la actual administración para constituirse en un elemento sistémico.

Con lo cual, visto desde una perspectiva de izquierda, en caso de proponerse reformas, éstas debieran partir de un cambio de sistema y no de un simple recambio gubernamental como el que ocurrirá a fines de 1999, ya que de las nuevas funciones del Estado resulta una lógica que favorece las demandas de los sectores sociales hegemónicos. Desde nuestro punto de vista, el interrogante es si se puede reflexionar en torno a medidas políticas que signifiquen un conjunto de ideas programáticas y acerquen la función estatal a las necesidades de actores sociales subordinados. Ello implica considerar un proceso que supone y conduce a la transformación del sistema, y -en consecuencia- del régimen político que sostiene las actuales relaciones de producción y dominación. De lo contrario, se ingresa en la lógica de proponer paliativos dentro de una orientación estratégica cuya titularidad se le reconoce a la estructura de poder imperante y de renunciar -en la práctica- a cuestionarla activamente.

A modo de ejemplo y por la complejidad que adquiere el tema, se podría pensar en la posibilidad de introducir reformas en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Esta es una hipótesis que sólo puede pensarse desde la adopción de nuevas reglas de ordenamiento del régimen político. Desde un punto de vista constitucionalista, pero también cultural, puede entenderse una lógica de subordinación de militares, gendarmes y policías al poder real históricamente planteado. Quiero significar que sólo un verdadero poder de carácter popular estaría en condiciones de establecer una reforma militar o policial que subordine a estas instituciones a la voluntad política de un gobierno popular. En caso contrario, son intentos de reformas institucionales, tal como la implementada en los últimos tiempos en la Provincia de Buenos Aires, con escasos éxitos en la eliminación de los problemas presentados como corrupción o gatillo fácil y que, en general, la sociedad visualiza como formas de inseguridad que involucran claramente a la Policía como una

de sus causas consustanciales.

Insistimos, no puede haber reforma de sentido progresivo en las fuerzas armadas y de seguridad, ni en otras instituciones estatales fundamentales, sin cambios del sistema social y político. A su vez, ese cambio no se produce sin la articulación de un proyecto político transformador y la constitución de sujetos sociales que se propongan revolucionarizar la sociedad. Es a partir de aquí que pueden presentarse consignas y proposiciones que coadyuven a dicha articulación.

¿Volver al estado keynesiano?

Hablando de propuestas y consignas, el primer recaudo en la discusión sobre el Estado y particularmente en el intento de proponer medidas en ese campo, es el de una acentuada prudencia. Es que la izquierda carga una herencia de seguidismo al anterior modelo de Estado keynesiano, en el que se veía a la expansión del aparato estatal como una especie de avanzada de la transformación socialista, cuando no era más que la forma de administrar las contradicciones del capitalismo en una etapa histórica. Por eso, debe evitarse el simplismo de propuestas que signifiquen una vuelta lisa y llana al pasado, tales como la re-estatización de las empresas privatizadas. ¿En qué relaciones de producción se insertaría esa re-estatización? ¿Qué poder estatal las asumiría? ¿En favor de qué intereses concretos se administrarían esas empresas?

Sin perjuicio de lo dicho y si bien las privatizaciones se han realizado en gran parte, quedan aún posibilidades en ese campo, como el Banco de la Nación y otros bancos oficiales, entre los que se destacan el de la Provincia de Buenos Aires o el de la Ciudad de Buenos Aires. En este último caso, existe en la Legislatura porteña un proyecto elaborado en la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para cambiar la forma jurídica del banco y posibilitar su capitalización. Esto constituye una forma inicial de privatización, ya que facilita el ingreso de inversores de capital con fines de lucro que pueden incidir en la gestión de la entidad financiera, alejándola de los objetivos de banca de fomento consignados en su carta orgánica y promoviendo el objetivo lucrativo de toda inversión que busca rentabilidad.

En estos casos, es válida la propuesta de resistir las políticas de privatización que, como demuestra la práctica, han servido como mecanismo de valorización de sus propietarios-inversores, a costa de encarecidas tarifas que abonan los usuarios, deterioran otros consumos y aseguran alta rentabilidad a las empresas. Además de los bancos, la privatización se cieme sobre el PAMI o lo que queda del sistema estatal de jubilación. Son privatizaciones, que de realizarse, atentarían contra el nivel y la calidad de vida de la población. Sin olvidar el remanente de acciones de empresas ya privatizadas que aún mantiene el Estado, cuyo ejemplo más claro es la compra de YPF por Repsol.

En ese sentido, una franja importante de propuestas concretas debe transitar por la lucha contra los abusos y por el control de las empresas privadas de servicios públicos. Los entes reguladores de servicios públicos fueron constituidos apresuradamente, a veces a posteriori del proceso privatizador. Con alguna excepción parcial, estos organismos tienen como práctica favorecer a los concesionarios y satisfacer sus demandas fundamentales; así se comprobó cuando, durante la crisis eléctrica que afectó a la Ciudad de Buenos Aires en febrero del 99, el ENRE manifestó su incapacidad para disciplinar a Edesur, la empresa que produjo el gran caos y descargó el costo sobre los usuarios. Hay muy poco de regulación entre intereses diversos y a veces enfrentados.

Se necesita imponer un sistema de control efectivo que asigne responsabilidad a los Defensores del Pueblo donde los haya y propender a su creación donde no existan. También, alentar la realización de audiencias públicas y otros mecanismos de reclamo social sobre lo público, entendiendo que más importante que las propias normas jurídicas, son las imposiciones políticas y sociales que se logren. Un tema de interés es la modificación de la composición de los entes y las formas de elección de sus miembros: deben integrarse con representantes electos democráticamente por la comunidad, los usuarios y los trabajadores de las propias empresas.

Particularmente, en materia de tarifas debiera instalarse una diferenciación según la capacidad de pago del usuario. Actualmente, recibe beneficios el gran consumidor, normalmente una gran empresa, con alta rentabilidad y, en todo caso, capaz de absorber costos que pueden trasladarse a precios o, en caso de pérdidas, absorberlos en ejercicios posteriores. Mientras tanto, muchos consumidores empresariales pequeños y usuarios familiares empobrecidos deben afrontar las más elevadas tarifas de mercado. En sentido genérico, podría plantearse que, en materia de tarifas de servicios públicos quien mucho tiene, pague mucho; quien poco tiene, pague poco y quien nada tiene, nada pague. ¿Estamos planteando un

subsidio? Sí, pero inverso al que hoy financian los usuarios de menor capacidad contributiva en beneficio de los mejor dotados económicamente.

Finalmente, en el marco de otra política económica y otros objetivos de país a lograr (tema para otra exposición), se necesita pensar una estrategia para estructurar, en ramas definidas como estratégicas (energía, comunicaciones), un Sector de Empresas del Estado que articulen su acción con empresas sociales no lucrativas y otras que puedan subordinar su plan de crecimiento a los objetivos definidos en esas otras condiciones. En esas nuevas empresas estatales no se deberían reproducir prácticas anteriores de burocratización, corrupción y asociación de la gerencia con proveedores, grandes clientes y burócratas sindicales que existieron en tiempos de la patria contratista. La participación de los trabajadores y usuarios en la gestión de dichas empresas es una sustantiva propuesta programática orientada a evitar tales prácticas.

## La cuestión fiscal

Las políticas hegemónicas en los 90' han sido designadas como de ajuste y reestructuración, remitiendo en materia estatal al ajuste fiscal, entendido como achicamiento del gasto público. En rigor, se ha tratado de un redimensionamiento de gastos e ingresos y de su reorientación. En el caso argentino, se consolidó el carácter regresivo de la tributación y de los ingresos en general, particularmente de los provenientes de las privatización y del endeudamiento externo. En materia de egresos resulta notoria la disminución del gasto público social, especialmente en educación, salud, vivienda popular, fondos para desempleo y promoción del empleo, etc.

Por otra parte, el régimen de convertibilidad vigente desde abril de 1991 restringe el uso de instrumentos de política económica, entre ellos, los vinculados con el manejo del Presupuesto. En ese sentido se ha instalado la premisa del equilibrio fiscal al margen de la eficiencia o eficacia social del gasto. La presión sobre el Presupuesto se ejerce desde distintos sectores; entre ellos, los propios actores económicos con sus demandas concretas de sentido progresivo o regresivo y los organismos fijadores de políticas (FMI o Banco Mundial).

La pretensión de eliminar el déficit fiscal puede alcanzar hoy status legal, mediante la convertibilidad fiscal o ley de responsabilidad fiscal, una legislación que establece el equilibrio fiscal para los próximos dos años. El objetivo planteado supone que no pueden gastarse aquellos recursos que no se tienen, con lo cual puede ocurrir que se vulneren derechos constitucionales o partidas presupuestarias asignadas por el Congreso. De ese modo se jerarquizan egresos como los correspondientes al pago de los intereses de la deuda externa que en la experiencia nacional resultan privilegiados permanentemente, mientras otros, como los derivados de sentencias judiciales firmes ante reclamos previsionales, quedan siempre preteridos.

Ahora, el objetivo de déficit cero está siendo asumido como Política de Estado a través de acuerdos que suscribieron los presidentes de Argentina y Brasil con la pretensión de trasladarlos a la discusión del Mercosur. Tal pretensión busca disciplinar a cada país miembro mediante la convergencia de políticas macroeconómicas comunes que instalen el ajuste en la región. La excusa de la globalización se usa en este caso para inducir en cada país ajustes desde afuera.

Con este enfoque del sistema fiscal pretendemos apuntar a un aspecto ideológico. El equilibrio buscado y la inflexibilidad para una reestructuración progresiva constituyen una avanzada simbólica del proyecto neoliberal. El tema instalado apunta a los límites para recaudar fondos, a los sujetos sobre los que debe recaer la tributación y al destino de la recaudación; todas ellas son cuestiones que tuvieron y tienen una fuerza cultural en el mismo sentido simbólico que oportunamente asumieron las pérdidas que ocasionaban las empresas públicas, la mala calidad de la atención o del servicio, o la burocratización del empleo como argumentos para aceitar el consenso social respecto a políticas que favorecieron la importante acumulación de ganancias en las empresas públicas privatizadas.

Nuestra propuesta fiscal debe partir de confrontar con ese conjunto de ideas que pretenden objetivar valores y partidas presupuestarias. El establecimiento de mecanismos de participación popular en la definición de Ingresos y Egresos es un imperativo que puede plantearse a partir de lo establecido en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires para la ejecución del Presupuesto Participativo o apropiándonos de la experiencia que en ese sentido desarrollaron gobiernos de ciudades y estados provinciales en países de Latinoamérica; entre ellos, los de la Ciudad de Porto Alegre (desde 1986) o del Estado de Río Grande Do Sul (desde 1998).

La inclusión de la variable participación en la fijación del presupuesto estatal (nacional, provincial, municipal) lleva a transferir la toma de decisiones en materia de fuentes y aplicación de recursos desde la tecnoburocracia, el clientelismo y los modos corruptos de manejo de dinero, hacia nuevas formas de organización social en la administración de lo público. Se trata de otra dimensión de la Gestión de la Cuestión Pública en la que adquiere mayor peso la sociedad civil.

Es probable que un protagonismo popular como el sugerido pueda denunciar activamente los subsidios directos o indirectos que reciben las empresas privatizadas; entre los cuales, el más flagrante resulta el percibido por las empresas ferroviarias. Habiendo sido la pérdida operativa de los trenes el argumento esgrimido para privatizarlos, suena a burla que el subsidio actual equivalga a aquella pérdida, más aún cuando se levantaron gran parte de ramales y se produjo una fuerte disminución en el plantel de trabajadores. Es decir, similar costo fiscal, pero con una rentabilidad social muy disminuida.

### Hiperinflación organizativa y corrupción estatal

Curiosamente, aunque el discurso oficial plantea restringir el gasto, puede verificarse algo parecido a una hiperinflación organizacional, particularmente en el Poder Ejecutivo donde proliferan Secretarías y Subsecretarías con sus respectivos presupuestos de gastos, muchos de los cuales son de dudosa justificación frente al objetivo anunciado. La burocratización del Estado se vincula estrechamente con la corrupción directa en el manejo del Presupuesto, particularmente si de fondos reservados se trata.

El tema de la corrupción del aparato estatal requiere que se le asigne una dimensión estructural que vaya más allá del lugar que le otorga la oposición política cuando ofrece eliminar los mecanismos a través de los cuales se concreta y que, económicamente cuantificados, alcanzan una cifra similar al déficit fiscal estimado para 1999 (6.000 millones de pesos). No sólo no hay solución para los actores sociales subordinados eliminando los generalizados mecanismos corruptos en la administración del Estado, sino que se debe promover una profunda investigación de la ejecución presupuestaria.

En síntesis, esta situación demanda una reestructuración organizativa y funcional que esté ligada a la capacidad de administración o de gestión del sector público. Sabemos que no se trata de una cuestión técnica, jurídica o administrativa, aunque incluya tales dimensiones.

En algunos casos, como consecuencia de las prácticas comentadas y del vaciamiento directo del presupuesto público para engordar los bolsillos de los funcionarios y de sus clientelas, se ahoga presupuestariamente a algunos organismos –entre otros, los de cultura y bienestar social- despojándolos de buena parte de sus recursos. Situación que lleva a muchos a hablar de un Estado ausente, con lo cual usan una expresión incorrecta que oculta la existencia de un Estado gestor de un orden social signado por la desigualdad creciente.

La observación frecuentemente formulada con intención crítica de que ya casi no queda Estado, expresa una visión que puede hacerle el juego a los poderosos. En rigor, queda mucho Estado desarrollando funciones que favorecen la acumulación y concentración de capitales, los aparatos represivos o el uso de mecanismos clientelares en reemplazo de políticas sociales más amplias. Donde hay cada vez menos Estado o un Estado más débil, es en las ramas que brindan servicios gratuitos o baratos a los sectores trabajadores y populares. En ellas seguirán pegando las reformas, mientras se orientan los recursos humanos, materiales y financieros hacia los ministerios de Economía, el cobro de impuestos a los consumidores pobres, el estímulo a las exportaciones, y la realización de obras públicas modernizadoras que usan los que más poseen.

No se trata sólo de más o menos Estado. Ese es el tema favorito de discusión de los neoliberales que fijan las políticas de Estado y del FMI y que propenden a generar el falso, deshistorizado y socialmente descontextualizado debate entre estatistas y privatistas. Se trata, en cambio, de discutir qué tipo de Estado queremos, las actividades que debe realizar y hacia quienes se transferirán los ingresos. Allí hay que dar la discusión y la lucha planteando propuestas superadoras de la situación actual. La burguesía argentina más concentrada reflató su histórica resistencia a delegar en el Estado las decisiones estratégicas y apoya –con argumentos técnicos y políticos- la operatoria destinada a extender el rediseño completo del aparato estatal sosteniendo que la base cero sería el modo de aplicar cirugía mayor al núcleo del aparato estatal. En realidad, plantea seguir reestructurando al Estado en un escenario post-privatizaciones, en el cual las empresas públicas han dejado de ser la preocupación central de los organismos internacionales, el gobierno y los capitalistas locales, pues lo fundamental de ellas ya se encuentra en manos privadas.

También la desregulación -salvo en lo laboral- ha completado sus tareas fundamentales al levantar el grueso de las restricciones; entre otras, las que regían para la circulación del capital, las inversiones extranjeras o la fijación de precios. Ahora, la segunda reforma del Estado apunta a repetir en la Administración Pública Central y en los organismos descentralizados lo que la primera realizó en las empresas públicas. No se trata de negarse por principios a cualquier criterio reorganizador destinado a lograr mayor racionalidad y eficacia. Pero queremos resaltar que la reorganización desarrollada tiene dos objetivos principales que han recorrido todo el proceso reformista: reducir gastos y personal, y refuncionalizar a un Estado más pequeño pero fuerte al regular favorablemente los intereses y objetivos de los sectores económica y socialmente dominantes. Por tanto, los problemas que afectan a los actores sociales subordinados no provienen del mero achicamiento del Estado ni de su manejo corrupto (aunque ambas cosas ocurran ampliamente en el menemismo, un calificativo que alcanza a administraciones provinciales y municipales gobernadas por otros partidos políticos), sino de la orientación estratégica de la reestructuración estatal.

## Asuntos a focalizar

Existe un conjunto de aspectos a atender en forma urgente e indelegable por parte del Estado y que pretendemos focalizar, ya que -más allá de las consideraciones generales- cualquier propuesta que pretenda discutir la perspectiva de reforma estatal en el próximo período, debe considerarlas.

1-La situación del empleo y el ingreso de los trabajadores. En general, se trata de resolver el ingreso de los desempleados y para ello puede asumirse la propuesta de la CTA de asignar a los Jefes de Hogar desempleados un subsidio no menor a los 500 pesos (línea de pobreza), con lo cual se elevaría el piso salarial del conjunto de la economía. Al mismo tiempo, implica definir políticas de Estado que promuevan el empleo con salarios adecuados, reactiven las economías regionales, promuevan el desarrollo económico y alienten la expansión de sectores pequeños y medianos de la producción y los servicios mediante formas no comerciales de organización.

2-Situación previsional. Anular lo realizado en materia de privatización del régimen jubilatorio y recuperar los aportes patronales generosamente cedidos para encubrir la devaluación. Reintegrar el PAMI a los trabajadores jubilados y asegurarle un financiamiento adecuado.

3-Emplejo público. La lógica del ajuste tiende, tarde o temprano, a batallar por la flexibilización total de ese régimen de empleo; es decir, a instaurar la idea de que el empleo estatal es un trabajo como cualquier otro y que el empleado puede ser despedido en cualquier momento, bajo pago de una indemnización que cuanto más reducida sea, mejor. Al mismo tiempo, los salarios de los niveles de dirección en el Estado son cada vez más altos. Por ello debe proponerse una recomposición global de los niveles salariales en el Estado, y de todas las condiciones de trabajo, dando participación gremial real y no restringida a sindicatos adictos. Mantener así la estabilidad del empleo y discutir la concepción que iguala el trabajo estatal a la de cualquier trabajo.

4-Educación pública. Encarar su defensa en términos conceptuales y no sólo financieros. A la proliferación de universidades privadas -algunas de pésimo nivel y otras de desenfrenado elitismo- que florecieron en la última década, se agregan algunas públicas surgidas con fines clientelares y con arancelamientos. Es un hecho la arancelación del posgrado en las universidades estatales. Son todos aspectos a los que debe ponerse freno e insistir con la letra constitucional en materia de derecho a la educación. Lo dicho respecto de la Universidad es válido para la educación en general. En ese sentido, debe desterrarse la concepción mercantil imperante, discutir incluso el carácter de servicio público y reinstalar el concepto de educación como derecho.

5-Salud Pública. Para el diagnóstico como para la propuesta en esta materia resulta válido lo señalado en el punto anterior. Se trata de frenar el gigantesco negocio de las empresas de medicina pre-paga, laboratorios y corporaciones de la medicina privada transnacional. La salud, como la educación pública es un derecho que no debe quedar librado a las posibilidades que el mercado determina. El financiamiento de la educación y la salud debe provenir de una reforma tributaria progresiva y no de distorsiones de apuro tales como el impuesto para incentivar a los docentes.

En las actuales condiciones de avance de la reforma estatal, vale la pena plantearse el lugar que asume la sociedad civil y, más particularmente, el movimiento social con relación al Estado resultante de las transformaciones operadas en la década. Una de las caras que asume la reforma estatal no pasa por la clásica licitación o concesión, formas típicas de privatizar empresas públicas, y sí por transferir a la sociedad o a los individuos la responsabilidad de satisfacer demandas y derechos. ¿Qué se busca? Proceder por otras vías a la privatización y la creación de nuevos negocios para el gran capital, muchas veces vestido de tercer sector (Fundaciones, ciertas ONGs, entidades educativas privadas) que reemplace la gestión estatal aun en las funciones básicas e indelegables. Algunos quieren ver en estas políticas, formas de desarrollo autónomo de la sociedad civil en la gestión de lo público, cuando –en realidad- son un canal para la penetración de la lógica mercantil en la esfera tradicionalmente reconocida como pública.

En ese sentido, existe la tentación, aun en sectores críticos, de obrar desde un enfoque de mal menor y aprovechar espacios y fondos emanados desde el Estado para atender necesidades insatisfechas, con lo que terminan legitimando el carácter regresivo de la reforma estatal.

En estas circunstancias resulta clave que las clases subalternas recuperen para estos sectores su autonomía genuina, ya que gobiernos, organismos internacionales y empresarios privados, al menos en el mediano plazo, lucharán para infiltrar su lógica de tercer sector en los movimientos sociales y hacerlos cumplir una función subsidiaria tanto de los mecanismos de mercado como del Estado, dejando así al aparato estatal con las manos más libres para seguir invirtiendo recursos humanos y financieros en la promoción del capital, en la generación de negocios rentables para las empresas, en tanto que delegará en lo público no estatal funciones de esencia pública, para lo cual, seguramente, dará facilidades a las organizaciones de la sociedad civil de modo inversamente proporcional a su predisposición a decidir por sí y desarrollar niveles de disconformidad o de rebeldía.

En este cuadro, vale la discusión entre quiénes se afanen por albergarse en el margen izquierdo de las políticas dictadas por las tecnocracias internacionales y locales, y aquéllos que mantengan una actitud crítica que confíe en la capacidad de acción autónoma de las organizaciones de masas. Todo indica que, en el futuro cercano, la tensión al interior de las clases dominantes y de los organismos públicos nacionales e internacionales, se instalará entre quiénes pretendan generar condiciones de gobernabilidad a través de rescatar algunos aspectos del estado de bienestar o de aplicar nuevas modalidades en el desarrollo de políticas sociales, y aquéllos que la busquen a través de la reducción de la participación ciudadana en las decisiones, lo que puede completarse con dosis variables de repliegue sobre mecanismos represivos, según evolucione la disconformidad social y la organización popular.

Es probable que en los próximos años asistamos a, y participemos de, una suerte de batalla en torno a la autonomía de las organizaciones sociales o a su subordinación a la estrategia de acumulación de capitales y de dominación que definen los sectores más concentrados del poder global y local. En todo caso, la propuesta desde la izquierda, en un sentido esencial, o de perspectiva histórica que trasciende al período 1999/ 2003, pasa por confrontar con un Estado que ha sido y es funcional a las demandas de los dueños privados del poder económico. Y esa confrontación no puede tener otro norte que ampliar el poder de los sectores populares, y en primer lugar de los trabajadores, en beneficio de la mayoría de la sociedad.

\* Trabajo presentado ante la Comisión de Economistas de Izquierda Unida.

\*\* Profesor de Economía Política en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos. Miembro del C.C. del Partido Comunista.