

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

## LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO EN EL PERÍODO 1999-2003

Daniel Artana\*

Atilio Borón\*\*

Jorge Castro\*\*\*

Martín Redrado\*\*\*\*

Juan Carlos Torre\*\*\*\*\*

Más allá de la valoración que se haga de todo el proceso, existe poco margen de duda acerca de que los diez años comprendidos por las dos presidencias del Dr. Carlos Menem trajeron aparejada una reforma del Estado en la que se conjugaron la amplitud y profundidad de las reformas con lo drástico y veloz de su ejecución.

Transcurrida toda la década, y en cercanías del próximo recambio presidencial, se está en claras condiciones de hacer un balance de lo actuado y de plantear como interrogante cuáles son las transformaciones que necesitaría el Estado argentino a partir del período institucional que se iniciará el 10 de diciembre de 1999.

Aportes decidió abordar estos dos aspectos consultando a algunos de los más acreditados expertos en el tema de la reforma del Estado y otras cuestiones relacionadas con ella. Para ello, confeccionamos un cuestionario a partir de los ejes de discusión que, a diez años vista, continúan articulando el debate. En él se trata de abarcar desde la pertinencia de utilizar la expresión reforma del Estado en los próximos años, hasta las posibles aplicaciones de las reformas en las unidades subnacionales, pasando por la muy discutida cuestión sobre la vigencia de los poderes del Estado nacional en el actual contexto de mundialización capitalista y la problemática de la determinación de los roles centrales del Estado en la nueva etapa.

Entendiendo que la importancia y gravedad de estas cuestiones exige de la contribución de las más variadas disciplinas y enfoques, se procuró que los expertos convocados aportaran las visiones del politólogo, el sociólogo y el economista y que tal heterogeneidad disciplinaria se cruzara con similar rango de variantes teóricas y ubicaciones político-ideológicas.

La riqueza de las respuestas obtenidas satisface ampliamente los propósitos que llevaron a organizar esta suerte de reportaje a varias voces. Por eso, en un momento en que la reflexión y la acción deberían conjugarse ante un hito trascendente para nuestro país en general y nuestro aparato estatal en particular, Aportes confía en haber hecho una pequeña pero importante contribución al esfuerzo de volver a pensar el Estado

Después de al menos una década de iniciada una reestructuración del aparato estatal de gran amplitud y profundidad en nuestro país, se sigue hablando de la necesidad de continuar implementando la reforma del Estado. ¿Tiene sentido seguir utilizando ese término? ¿Con qué contenido?

D. Artana: Argentina es un país federal en el cual el gasto de los niveles subnacionales de gobierno es de gran importancia. Poco avanzaron las provincias y los municipios en la reestructuración del aparato estatal. Incluso a nivel nacional la reforma ha sido parcial.

M. Redrado: A partir de la Convertibilidad (1991), el gasto público en Argentina siempre creció y lo hizo de modo importante.

En los primeros años de la década su notable incremento pudo financiarse con un aumento considerable de la recaudación de impuestos (derivado del crecimiento económico, a través del boom de consumo), y con el producido de las privatizaciones. Por eso, la Deuda Pública no creció hasta 1994.

Sin embargo, Tequila mediante (recesión con caída del 3% real de nuestro Producto en 1995) y con la implementación de reformas estructurales necesarias (como la transformación del sistema previsional y la reducción de los aportes patronales) apareció, sin contemplación alguna, el importante y recurrente desahorro del sector público que, en la segunda mitad de la década, provocó un extraordinario salto en la Deuda Pública que, habiendo sido de un 30% del PBI, pasó a representar un 40% del mismo.

Lo anterior confirma la inexistencia de una verdadera reforma del Estado nacional y provincial. Por tanto, es necesaria su verdadera ejecución siendo un instrumento útil una Ley de Convertibilidad Fiscal en serio que mantenga -por lo menos durante el próximo lustro- inalterado el total del gasto público en términos absolutos.

A. Borón: La expresión reforma del Estado ha sido utilizada, al menos desde los '80, para designar un proceso de adecuación del aparato estatal a los intereses y requerimientos del gran capital local e internacional. En ese sentido nuestro país ha sido un ejemplo hipertrofiado de implementación obsecuente de las recomendaciones contenidas en el Consenso de Washington en cuanto a privatizaciones, desregulación, apertura económica, descentralización, etc. El fracaso de estas políticas es evidente cuando se comprueba que los supuestos problemas atacados (deuda externa y déficit fiscal en primer lugar) no sólo subsisten sino que se agravaron considerablemente. Lo que mejoró fueron las oportunidades del gran capital local e internacional para realizar grandes negocios, en buena medida a través de un desguace del aparato estatal correspondiente al anterior régimen de acumulación y a la llamativa deserción del Estado supérstite en aquellas áreas que se correspondían con las demandas de la mayor parte de la población. Seguir hablando de reforma del Estado sólo podría tener un sentido progresivo si con ella pudiera originarse una reversión en la correlación de fuerzas existente y, en función de ello, propiciar una profunda reorientación de la estructura y el accionar estatal con vistas a satisfacer las necesidades populares. Por el contrario, el actual pensamiento hegemónico en nuestro país y en gran parte del mundo -dando por supuesto que la reforma del Estado producida es correcta en su orientación tecnocrática y por añadidura irreversible- sigue recetando sangrías para curar la anemia, exhortando in eternum a profundizar las reformas y realizar las tareas pendientes, en medio del flagrante deterioro del nivel y la calidad de vida de la mayor parte del conjunto social.

J.C. Torre: En su origen, la reestructuración del aparato estatal en Argentina fue precipitada por la magnitud de la crisis fiscal de los '80. El colapso de las finanzas públicas volvió insostenibles los compromisos contraídos por el Estado desde la posguerra en nombre del desarrollo económico y la integración social del país. En tales circunstancias y bajo el imperativo de la asfixia financiera, se tomaron decisiones rápidas y fulminantes en materia de venta de activos estatales, de supresión de programas de apoyo, de desmantelamiento de regulaciones, de licenciamiento de personal. En verdad, esas decisiones expresaron más a una política de emergencia que a una política de reforma; esto es, sus objetivos estuvieron determinados más por los problemas apremiantes de la hora que por el diseño escogido de un nuevo papel para el Estado. Al respecto, la crisis fiscal tuvo un impacto devastador desde un punto de vista intelectual pues premió las ideas simples y los métodos drásticos, todo lo cual condujo -en los hechos- a una retirada desordenada del Estado. Agreguemos además que los efectos distributivos de ese proceso fueron marcadamente desiguales porque las autoridades usaron su poder de decisión en la marcha hacia el mercado para ganarse apoyos y proteger clientelas. Así, en medio de una transición abrupta hacia la liberalización económica, cundieron los negocios y las oportunidades de rentas extraordinarias para ciertos y determinados grupos, mientras que amplios sectores soportaban sin compensaciones los costos de ajuste estructural.

Con el paso del tiempo, fueron emergiendo una variedad de problemas post-ajuste que exhibieron las limitaciones de la estrategia de cambio seguida. Indiquemos algunos. La política de apertura comercial buscó reorientar los incentivos en favor de las exportaciones; pero pronto se puso de manifiesto que se requiere algo más que desmontar el aparato proteccionista para que las empresas mejoren su inserción en el mundo. Tras años de aislamiento, el tejido industrial necesitaba selectivos apoyos económicos, tecnológicos y comerciales para generar ventajas competitivas. Además, la experiencia de la apertura permitió cobrar conciencia de que la competitividad es una cuestión que concierne al sistema productivo en su conjunto, a la infraestructura física y a los recursos humanos. El reconocimiento de estos problemas ha ido recortando el perfil de una intervención estatal más activa en respaldo del crecimiento hacia fuera.

También las privatizaciones expusieron problemas de efectos parecidos. Los apremios fiscales llevaron en su momento a ofrecer a los compradores de las empresas públicas verdaderos mercados cautivos. A resultas de ello, los problemas de la eficiencia en la asignación de recursos así como las cuestiones vinculadas con la defensa del consumidor comenzaron a reclamar más que nunca la necesidad de contar con agencias de regulación pública competentes e independientes.

Entre otros, los problemas pos-ajuste evocados y las políticas más activas que de ellos se desprenden demandan una acción estatal capaz de diseñar e implementar la nueva agenda. Ahora bien, este requisito está en la actualidad relativamente ausente debido al excesivo énfasis puesto en reducir al sector público en lugar de reestructurarlo y suprimir sus excesos.

Para rehabilitar al sector público como actor hay que superar, pues, los argumentos y políticas simplistas que prevalecieron en los últimos años. Afortunadamente, los tiempos han cambiado y también desde los propios propagandistas del Consenso de Washington –como es el caso del Banco Mundial– se promueve la reconstrucción del Estado. Este nuevo marco conceptual amplía, en teoría, el espacio para renegociar los términos bajo los que se operó la transformación económica, puesto que pone en cuestión que los mercados corrijan solos los desequilibrios, que no haya costos de transición, que un aumento de las desigualdades no es disfuncional y, en todo caso, es inevitable. Estas son razones que justifican retomar hoy en día la tarea inconclusa de la reforma del Estado a fin de asegurar su solvencia financiera y su eficacia administrativa. Un Estado dominado por la crisis fiscal, sin recursos para mantener el buen funcionamiento de las políticas existentes y encarar otras nuevas es un Estado inmovilizado. Igualmente, un Estado con burocracia desjerarquizada y bajos salarios, que opera bajo las reglas rígidas de una gestión sujeta reglas y no a resultados, es un Estado rutinario y pasivo. En un plano más general, lo que está en juego es la legitimidad de la acción estatal. El malestar contra el Estado tan difundido en los '80 fue, a nuestro juicio, más la manifestación del resentimiento frente a un Estado que no funcionaba que una revuelta ideológica contra toda actividad estatal. La suerte de la reforma estatal se juega en el tribunal de la opinión ciudadana.

J. Castro: En Argentina y en el mundo entero, existe un contraste que adquiere cada vez mayor intensidad. Por un lado, emerge una nueva estructura económica, social y cultural dotada de un alto nivel de riqueza, diversidad y complejidad, un fuerte dinamismo y una estrecha vinculación con el mundo globalizado, como la instaurada en el país a partir de 1989. Por el otro, subsisten estructuras institucionales y políticas tradicionales, preexistentes a esa transformación. No se trata, por supuesto, de un fenómeno exclusivamente argentino. El avance de la globalización económica y el consiguiente debilitamiento del rol de los estados nacionales, la tendencia hacia la descentralización, los efectos horizontalizadores de la revolución de la información que se extiende por todo el planeta y las nuevas posibilidades abiertas para el protagonismo de la sociedad civil confluyen en todas partes para generar una crisis generalizada en los mecanismos de representación y de los sistemas políticos tradicionales.

La respuesta argentina a este desafío es la construcción de la comunidad organizada del siglo XXI, entendida como la profundización de la democracia reinstaurada para siempre desde 1983. Esto permitirá enfrentar con mayor eficacia las denominadas reformas de segunda generación, en particular en materia de educación, seguridad, justicia, salud y acción social. La refundación del Estado, a través de una profunda reforma política institucional, es el requisito necesario para que el crecimiento económico de la Argentina pueda adquirir un carácter socialmente inclusivo y equitativo.

Las políticas de reforma tuvieron una de sus justificaciones en la necesidad de concentrar el accionar estatal en sus funciones específicas e indelegables (salud, educación, justicia, seguridad). Sin embargo hoy existen claros índices de dificultades en todos esos campos. ¿Habría entonces que reformular nuevamente los objetivos del accionar estatal?

D. Artana: No. Las dificultades en estos campos surgen entre otras razones porque el diseño de los programas no es el correcto (en muchas ocasiones, los incentivos están al revés porque cada agencia del Estado aumenta su presupuesto si es más ineficiente, no se focaliza el gasto, etc.). Hasta ahora sólo se ha aumentado el gasto sobre diseños malos y era previsible el pobre resultado.

M. Redrado: En absoluto, habría que modificar el criterio racional de concentrar el accionar estatal en sus funciones específicas e indelegables (salud, educación, seguridad, etc.). No se trata entonces de un problema de magnitud (esto es, el nivel del gasto público), si es imprescindible mejorar la eficiencia de esas erogaciones.

Luego, resulta impostergable abandonar el criterio de presupuestación indexatorio utilizado hasta hoy y dar lugar a lo que se conoce como Presupuesto Base Cero. No tiene sentido negociar las partidas presupuestarias en función de los años anteriores, es necesario reformular las funciones, sus partidas y sus estructuras.

Por otro lado, la mejora progresiva de la Administración Tributaria (acompañada de la permanencia del titular de la AFIP) posibilitaría mejorar las cuentas fiscales y, por añadidura, reducir el riesgo país, permitiendo -en alguna medida- redireccionar el gasto público desde los servicios de la Deuda Pública a las funciones indelegables antes citadas.

A. Borón: La atención preferente de la salud, la educación y la justicia con los fondos provenientes de las privatizaciones y los ahorros resultantes de la reducción del gasto público no fue más que un discurso con el cual se pretendió legitimar las reformas emprendidas. Esta retórica se desplegaba al mismo tiempo que se atacaban frontalmente los sistemas de educación y salud pública, de previsión social y que se hundía en la pobreza y la desocupación a sectores sociales cada vez más amplios. En cuanto a la justicia, se la supeditó por completo al Poder Ejecutivo para viabilizar el conjunto de atropellos jurídicos sobre los que se asentaron las políticas emprendidas y para reducir al mínimo su accionar sobre la corrupción en el sector público.

Plantearse un cambio profundo en la situación actual, no puede reducirse a reformular los objetivos del accionar estatal sino que debe apuntar a conformar una coalición social de signo opuesto a la existente y a traducirla en poder político efectivo. De lo contrario, todo lo que se proponga quedará reducido a una suerte de continuidad vergonzante de las reformas neoliberales, la mira seguirá puesta en los requerimientos del gran capital y los cambios propuestos apuntarán a mejorar, al servicio de aquél, las condiciones de gobernabilidad, de seguridad jurídica y las facilidades para la libre explotación de la fuerza laboral.

J.C. Torre: Las dificultades que se observan en las áreas de salud, educación, justicia, seguridad, ¿son acaso una razón para reformular nuevamente los objetivos de la acción estatal? Todo dependerá de cual sea el diagnóstico sobre el origen de esas dificultades. Formulada de este modo la cuestión, se comprende que sólo puede abordarse productivamente si se centra la atención sobre cada área en particular. A manera de ejemplo, escojamos el caso de la educación básica, primaria y media. Las dificultades posibles de identificar aquí son, en términos generales, de tres tipos: un problema de retención, un problema de calidad y un problema de organización.

Respecto de la retención, las evidencias indican que el 50% de los alumnos que se inscriben en la enseñanza media no completan sus estudios. El fenómeno de la deserción escolar en el nivel medio es una dificultad; pero no es una dificultad cuyo origen esté primordialmente en el desempeño de la institución educativa. Aun cuando no hay que descartar que sea la propia escuela la que desaliente a los estudiantes para permanecer en ella, creemos que la deserción tiene más que ver con la situación socio-económica de las familias y ésta, a su vez, con los avatares de la ocupación y los ingresos de los estratos sociales.

El problema de calidad al que nos referimos en segundo lugar, es una dificultad más intrínseca de la institución educativa, ya que concierne a los saberes que imparte. En este plano ha habido cambios importantes en la articulación de los ciclos y en la composición de los currículums. No obstante, numerosas evaluaciones detectan falencias que remiten fundamentalmente a la formación y al desempeño de los docentes. Las falencias de formación se vinculan con el estado crítico de los institutos de enseñanza; en tanto, el desempeño es un caso ejemplar de un sistema que opera según reglas y no según resultados, ya comentado en la respuesta anterior, puesto que el premio que recibe la antigüedad deprime los incentivos individuales al mejoramiento de la capacitación.

Finalmente, está el problema de organización que ha echado luz sobre las dificultades que trajo aparejadas una de las principales herramientas del cambio, la descentralización. Levantada como consigna innovadora, la descentralización se implementó sin asegurar primero las condiciones para su arraigo efectivo. En los hechos, la transferencia de funciones comportó una pérdida de eficiencia por la limitada capacidad de los niveles locales y también por la porosidad de los gobiernos de provincia a los manejos clientelistas, todo lo cual afectó la asignación de los recursos e incrementó la heterogeneidad del sistema. Esta sumaria y ciertamente incompleta reseña de las dificultades en el área de la educación señala la existencia de problemas muy diversos, cuyo tratamiento nos parece requerir un planteo más específico que el que se desprendería de una hipotética reformulación general de los objetivos de la acción estatal.

J.Castro: Es indudable la necesidad de impulsar una renovación a fondo del sistema político argentino para

enfrentar y resolver el legítimo cuestionamiento de la opinión pública acá y en todas partes del mundo a la eficacia de la acción de los Estados y a la eficacia de la acción política como tal.

En cierto sentido, puede decirse que un aspecto importante de esta tarea es el despliegue sistemático y la utilización intensiva de muchas de las innovaciones institucionales incorporadas en la Argentina a partir de la reforma constitucional de 1994. Esto implica también la necesidad de avanzar en una profunda reforma política a partir de tres instrumentos básicos: la modificación de la legislación electoral, para suprimir el mecanismo de las llamadas listas sábana; la instauración del sistema de las elecciones internas abiertas en todos los partidos y la sanción de un régimen legal que garantice y haga transparente la financiación de la actividad partidaria.

Similar importancia tienen hoy la puesta a punto de todos los mecanismos jurídicos– institucionales que promuevan la transparencia administrativa y el control jurisdiccional de los actos de gobierno, tendientes a prevenir y sancionar los actos de corrupción. El tratamiento y resolución de esta nutrida agenda requiere estar acompañada por un vasto proceso de descentralización política administrativa en todas direcciones: hacia las regiones, hacia las provincias, hacia los municipios y, fundamentalmente, hacia las propias organizaciones sociales.

En relación al punto anterior, se suele afirmar que se ha pasado de un Estado omnipresente en las más variadas actividades a un Estado ausente. ¿Existe realmente una ausencia estatal? ¿Cuáles serían los caminos para remediarla?

D. Artana No puede hablarse de Estado ausente, cuando en 1992 se gastaba en el consolidado de los tres niveles de gobierno 55.000 millones y en 1999 se espera gastar alrededor de 90.000. Al mismo tiempo, todavía existen numerosas regulaciones, subsidios y protecciones. El Estado en la Argentina interviene y mucho, con gran ineficacia y menos progresividad que la deseada.

M. Redrado: El piloto automático aplicado hasta hoy desde el Estado Nacional, en especial desde el Ministerio de Economía, puso en evidencia ese Estado ausente que no permite salir del principal problema económico que aqueja a la Argentina.

Nuestra Nación presenta un problema de competitividad de tipo estructural y requiere del accionar estatal en diversos frentes, como ser:

- El fiscal, buscando el equilibrio intertemporal de su resultado. Un gasto público constante (y decreciente en términos de Producto) mejora las cuentas fiscales (desciende el tan temido déficit), disminuye, en consecuencia, el costo del financiamiento (primero público, luego privado) y reduce también la presión impositiva.
- El laboral, flexibilizando el mercado a través de una relación más directa entre cada empresa y sus respectivos empleados, disminuyendo los aportes sin necesidad de reducir el salario de bolsillo de los ocupados y posibilitando un notable aumento salarial de los futuros ocupados, hoy desempleados.
- El de los servicios de infraestructura, promoviendo la competencia donde el mercado lo permita y regulando eficazmente (renegociando, inclusive) en los casos de monopolio natural. Respetando siempre la seguridad jurídica, el objetivo del Estado nacional debe ser la disminución de costos que permitan recuperar competitividad.

A. Borón: Es válido hablar de Estado ausente siempre que nos refiramos a la ostensible retirada del Estado de sus funciones de regulación económica, redistribución de la riqueza y atención de las necesidades sociales que no pueden proveerse equitativamente por mecanismos de mercado. Hay en cambio una renovada presencia estatal en todo aquello que se relacione con cortejar a los inversores y volcar en favor de los empresarios las condiciones de contratación y utilización de la fuerza de trabajo. El Estado ha tendido a convertir al incremento de la ganancia capitalista en el primer punto de su agenda, y para que ese orden de prioridades opere sin ningún tipo de limitaciones, se necesitó hacer desaparecer de esa agenda todo aquello que fuera total o parcialmente contradictorio con los intereses de los capitalistas.

Remediar, entonces, la ausencia estatal necesita de un proceso de construcción social destinado a lograr lo que en la Europa de posguerra fue el objetivo primordial de la acción estatal: el bienestar de la población. Esto requiere priorizar la atención de la salud y la educación, el pleno empleo, el fortalecimiento de las

organizaciones populares, el establecimiento de mecanismos de control sobre las empresas de servicios públicos y una reformulación del sistema tributario que termine con su patente regresividad. Nada de esto puede realizarse sin la voluntad política de asumir cierto nivel de contradicción con los organismos financieros internacionales y con los grandes grupos y empresas. De lo contrario se presentan los problemas políticos como si fueran meramente técnicos y se les sigue pidiendo la terapia a quienes, en buena medida, han sido tanto causantes como beneficiarios de los males existentes.

J.C. Torre: Para responder a la cuestión sobre la ausencia del Estado es preciso previamente hacer una aclaración. Es habitual asimilar el Estado al aparato estatal, al sector público, incluyendo aquí una burocracia, unas regulaciones, una capacidad de extraer recursos de la sociedad y de asignarlos luego. Sin embargo, el Estado es algo más que todo eso, lo ha recordado bien Guillermo O'Donnell. En un plano más fundamental, el Estado es la expresión de unas relaciones sociales que generan un orden, el cual es respaldado -en última instancia- por el monopolio de la coacción en un territorio determinado. Este orden no es igualitario ni imparcial; pero crea unas expectativas recíprocas y define unos vínculos de pertenencia que delimitan las fronteras de una comunidad. Desde esta perspectiva, la presencia del Estado se hace visible por los alcances efectivos de la legalidad que establece y de la protección básica que ofrece frente a los riesgos y la inseguridad. Combinando las dos dimensiones destacadas tenemos que el Estado puede definirse por su tamaño (es decir, por su personal, sus regulaciones, la proporción del gasto público sobre el producto) y, también, por su penetración (es decir, por su vigencia en la experiencia social de los miembros de una comunidad). El tamaño grande o pequeño del Estado no equivale a su mayor o menor penetración. Hecha esta distinción parece claro que la cuestión sobre la ausencia del Estado planteada en la pregunta concierne a la segunda dimensión ya que se interroga por si el orden estatal tiene o no los mismos alcances dentro del territorio nacional y para todos los estratos sociales por igual. Partiendo de este interrogante se puede apreciar mejor cual es el impacto que tiene la situación del trabajo hoy en día en el país. Aludimos a la tasa de desempleo de alrededor del 14% y al hecho de que el 40% de los que trabajan lo hagan en negro en la economía informal. En las sociedades contemporáneas, el mercado laboral opera como la base de mecanismos de cohesión social y lo hace convirtiendo al empleo en la contraparte de políticas públicas de prevención del riesgo. Este es el caso de las asignaciones familiares que ofrecen cobertura a los niños en edad escolar, de las obras sociales que atienden problemas de salud y de las jubilaciones, las pensiones por invalidez, las licencias de maternidad que son otras tantas garantías que reducen la incertidumbre. Al entrar en crisis la relación con el trabajo, toda esa red de protección se resiente y quienes son afectados se ven precipitados a un verdadero proceso de desafiliación porque se debilitan los vínculos con la esfera de la ciudadanía. No sorprende que sea la comunidad quien, en definitiva, termine fracturándose porque la falta de pertenencia destruye los incentivos a respetar las reglas. Así, en sus versiones más extremas, los fenómenos de desintegración social promovidos por la inserción precaria o marginal en el mundo del trabajo son acompañados, con frecuencia por comportamientos delictivos. Cuando estos fenómenos se asientan y localizan en bolsones de pobreza proliferan en la geografía del país áreas donde el Estado está ausente o se manifiesta apenas bajo la forma elemental de la coacción. Por su magnitud, la superación de esta situación está más allá de cualquier política asistencialista. Por cierto, donde existan programas de emergencia deben ser fortalecidos; pero sin perder de vista que la reinserción de los sectores más vulnerables debe ser obra de políticas económicas que devuelvan la posibilidad de obtener un trabajo estable y un salario digno, y -con ello- de ser parte del orden regulado por el Estado.

J.Castro: En la era histórica que se inicia, el Estado es, ante todo y sobre todo, un actor estratégico. Como tal, no tiene como misión la de sustituir a los demás actores políticos y sociales. Su rol principal es el de orientar, impulsar, alentar, promover y liderar. El armazón institucional y político está atrasado respecto al cambio tecnológico y económico. Las instituciones políticas están en una etapa de transición. Los Estados están obligados a adaptarse activamente.

La era de la globalización demanda un Estado en condiciones de asumir ese rol estratégico, vinculado básicamente a la identificación precisa de las principales tendencias predominantes en cada época. Que tenga una estructura altamente flexible y descentralizada; es decir, que no esté ordenado como una pirámide, sino articulado como una red. Y que sea a la vez capaz de suscitar la movilización y el protagonismo de la sociedad civil.

Se apunta a obtener un Estado flexible, dinámico, dotado de capacidad planificadora y articulado en sus diferentes niveles. Hoy, en 1999, conviene destacar, que la Argentina que viene no sólo demanda la liberación de las fuerzas del mercado para generar un mecanismo de acumulación económica acorde a la época. Requiere, también, la refundación del Estado y, por sobre todas las cosas, demanda la posibilidad de movilizar y de desatar esas energías creadoras del conjunto de la sociedad para enfrentar y resolver los problemas que se nos presentarán en el siglo que viene.

Los avances de la mundialización económica y cultural de los últimos años han puesto en duda la posibilidad de realizar políticas autónomas desde los Estados nacionales y ampliaron, paralelamente, el rol de los organismos financieros internacionales y otros centros de poder de alcance mundial. ¿Cuál es, a su juicio, la capacidad efectiva de decisión que conservan los Estados nacionales? ¿En qué campos de acción habría que centrarla?

D. Artana: No comparto la generalidad de la expresión. La limitante está por el lado del déficit y la deuda pública, pero no respecto del nivel del gasto y la presión tributaria, o de la forma de intervenir del Estado.

M. Redrado: Hoy por hoy no existen grados de libertad para la política económica argentina en temas tales como el cambiario, el monetario y el fiscal.

Difícilmente pueda plantearse una salida para la presente recesión económica a través de una devaluación nominal, de expansión monetaria (sin aumento de reservas) o de un aumento del gasto público y del déficit fiscal.

En la actualidad, Argentina requiere de Caja y Aval. Caja para financiar las necesidades de los sectores público y privado, y aval de algún organismo internacional (FMI) que sirva como factor disuasivo para evitar crisis, sean propias o contagiadas.

Luego, al presente Fondo Anticrisis Financiero, debería sumársele –como decisión del Estado nacional- el Fondo de Saneamiento Financiero, el Fondo Fiscal Anticrisis y el Fondo Fiscal Anticíclico.

Finalmente, respetando las restricciones del actual modelo económico (no a las políticas cambiaria, monetaria y fiscal expansivas) y generando los diferentes bolsones de liquidez recientemente mencionados, Argentina debería –después de transitada la estabilidad política y económica- desde el Estado nacional garantizar el crecimiento económico sustentable que se traduce en exportaciones crecientes, desempleo respetable y una distribución del ingreso más progresiva.

A. Borón: La tan mentada mundialización o globalización opera como una herramienta ideológica construida a partir de un proceso objetivo, que es la tendencia siempre creciente del capitalismo a internacionalizarse, unida a la circunstancia reciente de que no aparezcan en primer plano alternativas al capitalismo como forma de organización social. En ese sentido, creo que los Estados nacionales conservan más capacidad de decisión y acción que la que a los ideólogos de la globalización les gusta hacer creer. La posibilidad de ejercer políticas activas para favorecer sectores de la economía considerados prioritarios, la aptitud para generar bloques económicos regionales orientados a recuperar cierta autonomía frente a los dictados del mercado mundial, la potencialidad para imponer restricciones y regulaciones al movimiento de capitales o la de reorientar el gasto público al mismo tiempo que se busque los recursos estatales entre los capitalistas y no entre los consumidores, son sólo algunos ejemplos de lo que un Estado nacional, aun uno periférico como el argentino, podría realizar si existiera la voluntad política para producir un cambio. De lo contrario, si se asumen como hasta ahora en nuestro país las visiones más radicales del neoliberalismo, sólo queda generar condiciones para ofrecer ventajas comparativas a los capitales que quieran radicarse en nuestro país; ventajas que siempre pasan por la reducción del salario, la libre salida de las ganancias, las franquicias impositivas y otros mecanismos cuyo resultado de fondo siempre es la redistribución regresiva de la riqueza.

J.C. Torre: Comencemos por destacar que el impacto de los avances de la mundialización económica y cultural de los últimos años sobre la autonomía de decisión de los Estados nacionales es menos novedoso que lo que parece desde la óptica de los países periféricos. En efecto, su desenvolvimiento ha estado pautado por la gravitación de procesos y poderes localizados más allá de sus fronteras que actuaron en forma indirecta, por ejemplo con las fluctuaciones de los precios de sus productos de exportación en el mercado mundial, o –en forma directa, a través de las cláusulas de condicionalidad de los préstamos solicitados a los organismos financieros internacionales para afrontar las crisis periódicas de sus balanzas de pagos.

Esas influencias se hicieron explícitas cuando sus portavoces eran los embajadores de las potencias extranjeras o se desplegaron más veladamente en el secreto de las gerencias de las compañías multinacionales. En fin, la gravitación externa fue un componente insoslayable de la dinámica de las políticas nacionales de los países periféricos. Cualquier examen de su trayectoria conduce a saber, que los actores sociales y políticos internos estuvieron lejos de definir de manera exclusiva las opciones de política de sus

gobernantes y que éstos, a su vez, de ningún modo determinaron por sí solos lo que era bueno o no para sus ciudadanos.

Los condicionamientos externos sobre las políticas económicas nacionales no constituyen, pues, un problema nuevo; son parte de la naturaleza de las relaciones entre centro y periferia. En realidad, lo que ha ocurrido en los tiempos más recientes de la globalización financiera fue la agudización de las limitaciones preexistentes a la capacidad de realizar políticas autónomas. Esta afirmación general debe, no obstante, ser especificada, delimitando áreas de política donde tiene más fuerza que en otras, dentro de un contexto definido por la interacción entre gobiernos necesitados de financiamiento y operadores del capital móvil a nivel internacional.

A diferencia de las grandes empresas de producción multinacionales, los actores de los mercados financieros se preocupan menos por la economía real que por los fenómenos que afectan el rendimiento de sus transacciones financieras; aquí la variable clave es la estabilidad económica y la atención está puesta en el manejo del déficit fiscal. Asimismo, un aumento en el monto de la deuda externa puede generar en los mismos actores preocupación por el cumplimiento de las obligaciones contraídas. En estas áreas de la política macroeconómica, la opinión de los mercados financieros opera como restricción de la autonomía ya que la posibilidad de una fuga masiva de capitales es una amenaza disciplinadora sobre el comportamiento de los gobiernos.

Por otro lado, la disponibilidad de fondos líquidos amplía el margen de los gobiernos para desarrollar programas de otro modo imposibilitados por ausencia de financiamiento. Nos referimos a programas que permitan lograr prioridades de política pública que los mercados no están en condiciones de asegurar. Por ejemplo, el mejoramiento del capital humano y la infraestructura física, así como la reducción de las desigualdades que haga sustentable la estabilidad económica al incrementar la cohesión social. Garantizado su financiamiento, estos programas no tendrían por qué ser vetados: a los mercados financieros no les interesa tanto las formas de intervención del Estado como que las cuentas públicas estén equilibradas. Operando al interior de una relación asimétrica -tanto mayor cuanto menor es su capacidad de ahorro interno- los gobiernos de los países periféricos están, así, llevados a la búsqueda de un difícil equilibrio entre las amenazas de fuga de capital y las exigencias de la gobernabilidad económica. Sería, empero, una opción de corto alcance que dedicaran todas sus energías a ese complejo y exigente ejercicio. Los tiempos de la globalización financiera son tiempos también de una gran volatilidad de los flujos de capital. Por tanto, los gobiernos deberían -al mismo tiempo- actuar de manera concertada en pro de la creación de nuevas instituciones que contribuyan a regular la economía global para que sus esfuerzos nacionales no estén expuestos, como ocurre en el presente, a los coletazos de los movimientos especulativos de las finanzas internacionales.

J.Castro: El nuevo escenario mundial limita severamente el margen de discrecionalidad de los Estados y potencia el rol crucial de la solidez fiscal y monetaria de cada país. La aceleración del tiempo histórico, el acortamiento de los plazos para resolver atrasos estructurales y restablecer la confianza y la mayor vulnerabilidad que afecta a las economías han potenciado la importancia crucial de garantizar la gobernabilidad, no sólo en las naciones emergentes sino en todos los países del mundo. La gobernabilidad, es decir, la capacidad para tomar decisiones drásticas en situaciones adversas y ejercer el poder político democrático en forma continuada en un marco de crisis, constituye el principal problema político de la época.

El Estado-Nación ha pasado de ser sujeto soberano único en su territorio a ser un actor estratégico que interactúa con otros actores. Puesto que el Estado ya no puede ejercer un control absoluto sobre lo que sucede en su propio territorio, el problema del poder político es liderar y -a través de sistemas de poder-saber cabalgar los acontecimientos. En este contexto, el requisito básico para la eficacia de la acción de gobierno en esta era de la globalización es un poder político munido de una concepción que tenga una dimensión mundial.

Las reformas efectuadas no parecen haber operado en dirección a reducir los desequilibrios regionales en nuestro país y, más de una vez, se ha hablado de provincias inviables. ¿Qué perspectivas existen para impulsar desde las instancias estatales un mayor desarrollo e integración de las provincias marginadas?

D. Artana Parte del fracaso es que las políticas regionales fueron diseñadas con los objetivos al revés, primando un criterio asistencialista que no da incentivos a progresar para dejar el asistencialismo. Existe experiencia internacional de coordinación entre municipios para bajar costos del accionar estatal. Ello se logra espontáneamente si las señales recibidas desde el gobierno nacional son claras respecto a que no



habrá salvatajes de los errores provinciales o locales.

M. Redrado: Desde los estados provinciales deberían crearse Fondos de Garantías Provinciales que posibiliten el desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas regionales. Hay que tener en cuenta dos cosas, la primera es que ya, gracias a Dios, no existen hiperdeficitarios bancos públicos provinciales y la segunda que las PyMES regionales, más que nunca, necesitarán de la asistencia crediticia.

Luego, las provincias con esfuerzo fiscal (sin crear agujeros negros) deberían dar lugar a los Fondos de Garantías para PyMES provinciales. Con esa garantía, las Pequeñas y Medianas Empresas viables podrían acceder al crédito hoy disponible en la banca privada. Para evitar el conocido riesgo moral, la garantía de los estados provinciales hacia las PyMES no debería ser del 100%, lo que obligaría también a los bancos privados a evaluar correctamente a los potenciales sujetos de crédito.

Desde el Estado Nacional, debería promoverse una nueva ley de Coparticipación Federal que responda a criterios objetivos tanto de equidad como de eficiencia, eliminando por tanto los presentes repartos en gran medida discrecionales.

Tanto los Fondos de Garantías provinciales, como la reformulación de la Ley de Coparticipación ayudarán a que las provincias argentinas puedan ser viables, sin que para ello el costo fiscal y cuasifiscal que se deba afrontar sea enorme.

A. Borón: La inviabilidad de ciertas provincias es la proyección, a nivel de las sociedades locales, de la consigna implícita según la cual todo lo que no sea rentable debe desaparecer y que no hay otras necesidades dignas de atención que las que pueden expresarse en el mercado en forma de demanda solvente. Los estados provinciales han privatizado y han descentralizado hacia los municipios; vale decir que, de muchas maneras e independientemente del signo político de sus autoridades, han copiado las políticas implementadas a nivel nacional y han logrado resultados semejantes que se vuelven más lacerantes a medida que se ingresa en zonas del país con menor nivel de riqueza y con menos posibilidades de empleo para sus habitantes.

Una de las contradicciones en los estados provinciales más pobres es que habiendo sido el empleo público y el asistencialismo uno de los pocos, sino el único refugio para una creciente franja de población pobre o amenazada de pauperización, la misma lógica del ajuste fiscal permanente impone hoy despedirla o directamente dejar de pagarle. Así vemos las recurrentes protestas sociales que se desatan en provincias como Jujuy o, en estos días, en Corrientes, Tucumán y Tierra del Fuego. Ocurre que la modernización de signo privatista y tecnocrático del Estado nacional, tuvo su reverso en las políticas arcaicas y clientelistas, de los estados locales; sobre todo, de los más empobrecidos.

Hoy, las elites locales sufren la doble presión: desde arriba en dirección al ajuste y desde abajo, por una población que no acepta pasivamente su reducción a la miseria. Esta situación podría revertirse si se encarasen proyectos de desarrollo local y regional integradores y no con el enfoque de una economía de enclave al servicio de la alta rentabilidad en la explotación de recursos locales; y si los recursos que deriva el Estado nacional no fueran a parar a manos de elites locales carentes de dinamismo económico, que encuentran su vía de obtención de recursos y legitimación en la reproducción del atraso y la pobreza. Por último, digamos que la superficie de la inviable provincia de Catamarca equivale, aproximadamente, a la de una de las economías más pujantes y dinámicas del mundo: Corea del Sur. ¿A qué intereses obedece, entonces, el discurso sobre la inviabilidad de ciertas provincias argentinas?

J. Castro: El efecto combinado de la transformación agroalimentaria de la Argentina y del proceso de integración regional a través del MERCOSUR y de la asociación con Chile abre un formidable espacio para una progresiva redefinición de la geografía económica del país. Esto implica transformar la clásica estructura centralista y unitaria, fundada en el predominio del puerto de Buenos Aires como vía de conexión internacional de la economía argentina, para configurar una nueva geografía económica, que reivindique la capacidad de desarrollo autónomo de todas las regiones y provincias argentinas.

Sólo hace falta decisión política y lucidez en sus gobernantes para aprehender la nueva lógica de los acontecimientos, para que las provincias argentinas -sin preocuparse demasiado por lo que pase en Buenos Aires- asuman en plenitud la enorme responsabilidad de hacer suyo el desafío de erigirse en artífices de la construcción de su propio destino. Al desarrollo de la frontera atlántica, que la conecta principalmente con Europa, cuyo nudo de comunicación fue principalmente el puerto de Buenos Aires, el

país agrega ahora la expansión de su casi olvidada frontera americana. A través de la integración regional con los países vecinos, se abren nuevas perspectivas de crecimiento para las provincias, que indican la aparición de una nueva geografía económica argentina. La geografía económica de un país federal, de la que no quede excluído ningún rincón de la Argentina.

\*Economista Jefe de FIEL.

\*\* PhD en Ciencia Política de la Universidad de Harvard, Investigador Principal del Conicet

y profesor titular de Teoría Política y Social de la UBA

\*\*\* Secretario de Estado de la Secretaría de Planeamiento Estratégico de la Presidencia de la Nación.

\*\*\*\* Presidente de la Fundación Capital.

\*\*\*\*\* Investigador del Instituto Di Tella. Autor, entre otros, de El proceso político de las reformas económicas en América Latina, Paidós, 1998.