

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

## REFORMA DEL ESTADO Y DEMANDA DE GOBIERNO

Marcelo Cavarozzi (\*)

Entre 1945 y 1980 se desplegó en la Argentina una ecuación económica y política que, al expandir las funciones y actividades del estado, actuó como motor en la profundización del estilo de sociedad abierta y participativa inaugurada a fines del siglo XIX. Sin embargo, la matriz societal estado-céntrica de ese período también promovió conductas económicas que conspiraron contra las posibilidades de crecimiento sostenido al tiempo que alimentó patrones de funcionamiento político que erosionaron tanto la estabilidad democrática como la construcción de instituciones públicas eficientes y eficaces.

Esa matriz societal generó un estilo de gestión estatal y modalidades de gobierno bastante peculiares. En lo que se refiere al modelo de estado propiamente dicho, la matriz implicó que los principales actores socio-económicos -empresarios privados, sindicalistas y grandes empresas públicas- coincidieran implícitamente en una fórmula cuyos elementos fundamentales eran la economía cerrada, el capitalismo asistido y el estado subsidiador. Como señaló Carciofi en su excelente análisis sobre la desarticulación del pacto fiscal, dicho proceso de maximización de las rentas individuales y sectoriales tuvo ganadores y perdedores que fueron variando sus posiciones relativas durante el período. A su vez, el modelo de estado se imbricó complejamente con un modelo de régimen político perverso, en el que los actores principales recurrieron sistemáticamente al chantaje de las instituciones, democráticas o no, como su herramienta principal de acción política. El poder concreto y cotidiano de capitalistas, de sindicalistas y de los estamentos superiores de las otras corporaciones dependió, en gran parte, de la fragilidad del sistema político. Dicho esquemáticamente: el modelo de gobierno de la Argentina de posguerra no se apoyó en la organización de mecanismos corporativistas estables, al estilo de la Italia fascista o de los populismos de México y Brasil, sino en la desorganización recurrente de las reglas y las instituciones políticas. Claro está, esa superficie institucional permanentemente quebrada descansó en el funcionamiento de mecanismos de piloto automático, especialmente la inflación, que -como bien es sabido- se mantuvo hasta 1975 en niveles moderados, para los peculiares estándares latinoamericanos. Los acuerdos implícitos del pacto fiscal y la inflación le dieron al sistema una especie de continuidad subterránea, por debajo de la inestabilidad de populismos, democracias y dictaduras.

En los '70, la compleja matriz argentina se desmoronó. Se combinaron, por un lado, los efectos de las transformaciones externas vinculadas a las nuevas modalidades de organización industrial y al desordenamiento del esquema de Bretton Woods, y, por el otro, el debilitamiento de las auto-restricciones a los comportamientos más extremos de los actores, lo que resultó en la exacerbación de la violencia política, la agudización de las posibilidades de exit de los capitalistas y el estallido de los precarios equilibrios fiscales. Como consecuencia de ello, entre 1975 y 1990 se desmoronaron los pilares de la matriz estatista y de su peculiar modalidad de gobierno con piloto automático. A pesar de las dificultades, durante el gobierno de Alfonsín se avanzó considerablemente en la construcción de un régimen político cimentado en conductas y valores democráticos de nuevo cuño. Pero, al mismo tiempo, la crisis de la deuda (y su impacto sobre las finanzas públicas), los errores políticos del presidente radical en la conducción de la economía y la exacerbación de las conductas defensivas (los paros de la CGT y el golpe de mercado de febrero de 1989) terminaron por arrasar las precarias herramientas del estado y sus capacidades residuales para gobernar la economía.

La estrategia menemista, que recién comenzó a lograr mínimos de estabilidad a principios de 1991 con el lanzamiento de la convertibilidad y la llegada de Cavallo al ministerio de Economía, se apoyó en dos pilares: el achicamiento del estado (incluyendo aquí la renuncia a herramientas tradicionales de la política

económica) y la configuración de una presidencia fuerte. El desguace del estado y la represidencialización con ribetes autoritarios le permitieron a Menem reconstruir la autoridad pública e inaugurar una etapa de dinamismo económico y sucesivos éxitos electorales que culminaron con su reelección 1995. El reequilibramiento interno, por su parte, ensanchó el espacio externo y posibilitó a la dupla Menem-Cavallo aprovechar el volátil clima de principios de la década y el antiestatismo ramplón que combinaba las recetas del Consenso de Washington con la sabiduría de Doña Rosa. En esas condiciones definieron nuevos patrones de inserción en el contexto internacional, apostando a la asociación subordinada con los Estados Unidos y un *partnership* con grandes empresas extranjeras y con grupos económicos nacionales que se beneficiaron con las privatizaciones. Más tarde, el gobierno peronista promovió acertadamente la alianza con Brasil y la implementación efectiva del acuerdo del MERCOSUR. El proceso de reconstrucción de la autoridad pública constituyó, indudablemente, un logro del gobierno peronista. Sobre dicha reconstrucción de la autoridad pública se desplegó una primera reforma del estado que básicamente consistió en un significativo achicamiento del tamaño del sector público logrado a través de las privatizaciones y los recortes presupuestarios. Adicionalmente, se generaron dentro de los aparatos estatales algunos procesos aislados de cambio vinculados con esfuerzos en la profesionalización de funcionarios (como en el área de educación) y la creación o reforma de algunos organismos reguladores del sector privado. Sin embargo, como bien se sabe, el Estado en conjunto no desarrolló capacidades para regular a un sector privado expandido y que cubrió funciones novedosas, especialmente en el área de servicios.

De todos modos, a partir de 1995, la dinámica política y el comportamiento mucho menos satisfactorio de la economía argentina dejaron al descubierto algunas de las carencias más graves; entre ellas:

- la imposibilidad de formular políticas de desarrollo a partir de la plataforma de la estabilización,
- el agravamiento del déficit fiscal,
- el vacío de políticas estables y legítimas de coparticipación federal y
- la incapacidad para implementar una reforma de la administración pública que implique modificar efectivamente los viejos hábitos, elevando los niveles de profesionalidad y eficacia.

Mi presunción, sin embargo, es que en esta coyuntura la sociedad argentina no demanda una reforma del estado que apunte a solucionar dichas carencias. En parte, eso ocurre porque la ciudadanía percibe adecuadamente las restricciones que afectan a posibles iniciativas del estado y, en parte, porque persiste un alto nivel de incredulidad respecto a las motivaciones de funcionarios y políticos que alimenta, a su vez, conductas escépticas y apáticas. Por ello, estimo que en la coyuntura que se abre en diciembre de 1999, con la llegada de un nuevo gobierno, los esfuerzos de reforma del estado se deben vincular y apoyar en lo que sí reclaman segmentos mayoritarios de la sociedad argentina: gobierno.

La coalición opositora de la Alianza puede aprovechar esta demanda de gobierno, ya que goza probablemente de una mayor cuota de credibilidad que la opción de continuidad en el poder del partido peronista. La Alianza debería articular la imagen de gobierno democrático fuerte, llenarla de contenido y proyectarla convincentemente. A diferencia de la estrategia menemista de la primera mitad de los '90 que personalizó exitosamente la capacidad de ejercer la autoridad en una imagen de presidencia fuerte, tanto los valores democráticos de los candidatos de la Alianza -y de los partidos que la integran- como la complejidad de respuestas que la situación actual plantea, tornan más apropiado una estrategia diferente. En ella, el énfasis debería ponerse en la construcción de una imagen creíble de autoridad fuerte, pero ejercida institucionalmente, es decir respetando las normas jurídicas y las reglas democráticas. Una propuesta política vinculada a la metáfora del gobierno fuerte, no debería desdeñar los contradictorios avances de la última década tomándolos con beneficio de inventario, pero apuntando -al mismo tiempo- a satisfacer las novedosas necesidades de una sociedad descreída pero demandante. Si durante la última década, por ejemplo, se han construido nuevos canales de inserción de las firmas privadas en los mecanismos de toma de decisiones públicas, se debería tratar de preservarlos; pero, al mismo tiempo, sujetarlos a normas jurídicas y a procedimientos administrativos más transparentes.

\* Doctor en Ciencia Política, Director del Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.