

# Reforma del Estado en América Latina: ¿del desmantelamiento a la reconstrucción? El caso argentino

María Fernanda Ramírez Brouchoud

**L**a reforma del Estado iniciada en la casi totalidad de los países latinoamericanos a finales de los años ochentas tiene dos etapas claramente diferenciadas. La primera etapa se llevó a cabo a través de la desregulación, la privatización, la descentralización y la tercerización. Si bien esta etapa se caracterizó por la desregulación de numerosas actividades económicas, el propósito fundamental era la reducción del aparato estatal por medio de la transferencia a terceros de la responsabilidad de producir determinados bienes y servicios. En la segunda fase de reformas se intentó fortalecer el aparato estatal y volver más eficiente y transparente su desempeño, bajo el paradigma de la *reinención del gobierno*, en procura, al mismo tiempo, de restablecer ciertos equilibrios sociales y políticos perdidos en el curso de la primera etapa, más allá de sostener los macroeconómicos ya logrados. En el caso argentino, la experiencia reformista se distinguió por su rapidez y radicalidad, traduciéndose en la eliminación de una parte significativa de la estructura institucional del Estado, de su dotación de personal y, en última instancia, de algunos de sus roles tradicionales.

En muchas ocasiones, el tema de la reforma del Estado en América Latina es presentado y debatido como una cuestión meramente técnica,

obviando así la complejidad que el proceso reviste. En este trabajo se parte de la consideración según la cual la reforma del Estado no es sólo ni principalmente un asunto técnico. Se trata de un proceso eminentemente político, a través del cual se redefinen las relaciones entre el Estado y la sociedad y se reconfiguran relaciones de poder internas. A la vez, esas transformaciones implican un cambio en el modelo de desarrollo y son funcionales a un nuevo tipo de inserción en la economía internacional. En ese sentido, así como resulta complicado separar la reforma del Estado de ciertas reformas económicas de ajuste estructural y superación del déficit fiscal, también es difícil (y peligroso) aislar el proceso de reforma de su impacto social. En el caso latinoamericano, en esa redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, se asistirá al fin de la intervención estatal como mecanismo de integración social, es decir, al agotamiento de un modelo de organización social fundado en una *matriz estadocéntrica*<sup>1</sup>. Esto último permite plantear que, más allá de los tecnicismos de la reforma, en definitiva, lo que está en juego, es la determinación del orden social.

A partir de los anteriores planteamientos, el propósito de este artículo es analizar los procesos de reforma estatal de *primera* y *segunda generación* en América Latina<sup>2</sup>. Para tal fin, el trabajo se divide en dos partes: en la primera, se revisan los antecedentes, los contextos y los factores determinantes de los procesos de reforma, para luego estudiar las características, contenidos y alcances de los mismos, así como su impacto en la determinación del orden social. En la segunda parte, se analiza el caso argentino, tomado habitualmente como modelo de reformas secuenciales en América Latina.

- 
- 1 Conceptualización politológica referida a la relación Estado-sociedad presentada en la mayoría de los países latinoamericanos en el período 1930-1970. El denominado Estado social (o de bienestar) traza una particular relación con la sociedad en términos del modelo de acumulación (industrial sustitutivo), de legitimación ("movimientista"), de articulación de intereses (neocorporativo), de acción colectiva (movilización de masas), y cultural (igualitaria o estatalista). Véase: Marcelo Cavarozzi (1997).
  - 2 Si bien los procesos de reforma estatal en América Latina difieren de un contexto a otro y remiten a la especificidad de cada caso, es posible señalar unos contenidos, características y presupuestos comunes que posibilitan realizar este análisis.

## 1. Antecedentes y contextos de la reforma

A lo largo del siglo XX se registran diversos intentos de reforma estatal en América Latina, concebidos como esfuerzos sistemáticos para cambiar ciertos aspectos de la organización y funcionamiento del aparato del Estado con el objetivo de lograr mayor eficiencia y eficacia en sus funciones. Se pueden citar varios ejemplos de estos experimentos reformistas, como los propiciados por las misiones Kemmerer entre los años 1920 y 1930 en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile y, posteriormente, los llevados a cabo en Brasil, Argentina, Panamá y Paraguay entre los años 1930 y 1940. Ya entre los años 1960 y 1970, los experimentos reformistas se consolidan y los gobiernos latinoamericanos cuentan con la asistencia técnica de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID). Al mismo tiempo, comienzan a llegar las misiones de la ONU, con la intención de diagnosticar y realizar recomendaciones en términos de cualificar la administración pública. A eso se suma la acción de la CEPAL con su discurso planificador, planteando la necesidad de un aparato estatal eficiente, capaz de diseñar y ejecutar los planes de desarrollo. Simultáneamente, países como Venezuela y México, en medio de la bonanza económica, impulsan una serie de reformas administrativas internas y son los artífices de la fundación del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD), sirviendo éste, en el ámbito regional, como mecanismo transmisor de conocimientos y avances en torno a las reformas del sector público.

De acuerdo con lo anterior, se ve claramente que los recientes intentos reformistas en América Latina no constituyen una experiencia novedosa, no obstante se registran profundas diferencias entre las reformas previas a los años ochentas y las actuales (las "post-ochenta").

Pero, ¿qué distingue unas reformas de otras? Fundamentalmente el contexto ideológico en el cual se instauran: las reformas previas a los ochentas le confieren al Estado un papel protagónico como mecanismo articulador de las relaciones sociales. Bajo la matriz estadocéntrica, el Estado es empresario, regulador, empleador, subsidiador y esos roles no constituyen objeto de cuestionamiento. Por consiguiente, las reformas no plantean, por ejemplo, la supresión de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional y un mejor control en la asignación de los mismos. Es más, se propicia un intervencionismo estatal como voluntad deliberada de estimular el desarrollo económico

y social (no como correctivo del mercado). Es importante recordar que históricamente la especificidad del intervencionismo estatal en América Latina estuvo marcada explícitamente por la ejecución de un modelo de desarrollo, por el deseo de implantar una sociedad moderna y ello produjo consecuencias decisivas en la configuración del orden social. Esto se manifiesta claramente en el periodo 1930-1970, cuando el Estado despliega un rol preponderante impulsando un modelo de desarrollo *hacia adentro*, basado en la sustitución de importaciones y en la ampliación de los mercados internos. El Estado, con el objetivo de integrar a sectores medios y populares, se dedica a invertir en obras de infraestructura, a ampliar los servicios públicos y a estimular cambios estructurales (reforma agraria, propiedad de recursos naturales). En ese momento, la intervención estatal es guiada por una voluntad política, sustentada técnicamente en Keynes y posteriormente en el desarrollismo de la CEPAL.

### **1.1 Del Estado interventor al Estado ausente**

Este esquema funciona básicamente hasta los años setentas, cuando comienzan a registrarse los signos del agotamiento: el proteccionismo se muestra disfuncional al desarrollo de la productividad, el gasto fiscal se dispara y una burocracia ineficaz enquistada en el Estado impide cualquier renovación y transparencia en el manejo de lo público. Esta situación se agudiza en los años ochentas, cuando las deficiencias internas alimentan los efectos de la recesión mundial, de modo que la caída de los precios de las materias primas y el alza de los intereses —medida de la Reserva Federal para contrarrestar la inflación norteamericana— conducen al colapso económico de la “década perdida” en Latinoamérica.

Ante la amenaza del sistema internacional por la crisis de la deuda (totalmente evidente cuando México y Argentina suspenden el pago de los intereses), los acreedores recetan una serie de medidas que suponen, para los propios países deudores, asumir los costos del saneamiento. Simultáneamente, se imponen planes de cambio estructural a fin de asegurar en el futuro la capacidad de pago.

Las estrategias propuestas en el marco de la reforma estructural surgen como producto del cambio de paradigma en el pensamiento económico de los países industrializados a partir de los años setentas.

Estos países abandonan los planteamientos keynesianos por un retorno a ciertas concepciones liberales, las cuales quedan plasmadas en el denominado Consenso de Washington, gestado por los funcionarios de organismos financieros internacionales y el gobierno de los Estados Unidos. Luego de la etapa de control inflacionario y estabilización macroeconómica, los elementos fundamentales de los programas de ajuste estructural pasan por la desregulación y la liberación de los mercados, la apertura externa y el saneamiento de las finanzas públicas, siendo la reducción del Estado el factor clave de la propuesta reformista. ¿Por qué? El diagnóstico de los expertos neoliberales atiende a las siguientes consideraciones: la crisis económica está en estrecha relación con el fracaso de un modelo de organización social sustentado en una matriz estadocéntrica, la cual ha conducido a una intervención desmedida del Estado, a su sobredimensionamiento y al estímulo de una conducta clientelar, predatoria y corrupta de quienes controlan su aparato. Por lo tanto, la constatación de una creciente crisis fiscal converge con el señalamiento que adjudica a las burocracias públicas conductas mayormente egoístas, de "rent-seeking".

Tal como plantea Lechner (1992: 83), "la crisis del Estado desencadena la crítica del Estado". De ahí que toda intervención estatal, desde la óptica neoliberal, comienza a ser vista como perniciosa. La consigna es, entonces, suprimir el intervencionismo estatal e imponer una economía de mercado tanto en el ámbito interno (liberación de precios y mercados) como externo (apertura comercial y financiera). Dicho en otros términos, frente a la crisis, la solución consiste en correr las fronteras, sustituyendo *Estado por mercado*, instaurando un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica.

Para dar cuenta de lo anterior, en la mayoría de los países latinoamericanos se toman las siguientes medidas: a) descentralización: transfiriendo responsabilidades de gestión-ejecución a gobiernos locales; b) privatizaciones: dejando la provisión de gran parte de los servicios públicos a empresas privadas; c) desregulación: desmantelando o eliminando organismos encargados de funciones reguladoras de actividades económicas, por representar éstos un freno para el libre desarrollo de las mismas; d) tercerización: reemplazando la provisión de servicios e insumos propia (a través de unidades operativas estatales) por la ofrecida en el sector privado; e) reducción de personal en la administración pública.

Estas medidas obedecen a una clara coincidencia entre las élites técnicas gubernamentales, las empresariales y los organismos internacionales para llevar adelante un cambio estructural en el Estado, con el fin de alejarlo del protagonismo central ejercido en otras épocas y poner en su lugar al mercado, considerado como un asignador eficiente de recursos, generador de crecimiento y empleo. En ese momento, las tecnocracias locales junto con las externas, depositan en el propio mercado la tarea de *incluir* a los ciudadanos, sin preocuparles que esa inclusión se produce a costa de la *exclusión* de muchos grupos sociales o segmentos económicos, hasta quedar éstos por fuera por "incompetentes" o "improductivos". Pero, ¿acaso es posible sustentar un orden social de esta manera? Una posible respuesta, contundente por cierto, frente a este cuestionamiento la proporciona Lechner cuando afirma: "(...) el mercado se inscribe en un orden social y no puede ser aislado de esa inserción (...) el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social y, por el contrario, presupone una política de ordenamiento" (Lechner, 1992: 87-88).

Así mismo, no se puede obviar que en el marco de este proceso reformista, el Estado se debilita; por una parte, se hace cargo del costo financiero de la reforma (deuda externa, saneamiento de empresas públicas para su privatización, etc.). Por otra parte, debe asumir el costo político de una tajante reducción y encarecimiento de los servicios públicos, situación que lo lleva a focalizar la asistencia a los más pobres (como paliativo). Mientras tanto, la desintegración y polarización social van en aumento, sin que el Estado cuente con la capacidad política para manejar la situación a través de mecanismos democráticos. Por lo tanto, no se elimina del todo la intervención, más bien se centra en la represión de reivindicaciones sociales y en la liberalización de los mercados a los sindicatos (leyes laborales). No es casual que la transformación económica exigida, en la mayoría de los casos, tenga lugar bajo dictaduras o regímenes presidencialistas con facetas autoritarias. En todo caso, se trata de procesos liderados por el poder ejecutivo, generalmente a través de "decretazos", sin posibilidad de discusión parlamentaria.

Tal como plantea Zermeño:

Aquí se ubica sin duda el punto neurálgico del actual modelo societal latinoamericano, pues el ascenso de regímenes políticos vía la democracia electoral no conduce a una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos sino que, más bien, dichos regímenes se apresuran a inhibirla como único camino para llevar adelante la reforma neoliberal

de la economía (...) con la certeza de que relanzar el crecimiento es el "fin" buscado a toda costa, algunos "medios" se justifican, y de manera inmediata se "legitima" el actuar preventivamente desalentando, o francamente desmantelando, la constitución de identidades sociopolíticas alternativas y de espacios públicos de interacción comunicativa que pueden volverse inmanejables o exigir del Estado compensaciones o subsidios que malogren la radicalidad y la agilidad que el reordenamiento requiere (1992: 94, 96).

Adicionalmente, la pérdida de legitimidad y de poder de negociación de otros actores (sindicatos, por ejemplo) favorece el proceso.

### **1.2 ¿Hacia la reconstrucción?**

En medio de esta situación, el informe del Banco Mundial de 1997 plantea el desafío del rediseño y reconstrucción del Estado, lo cual resulta para muchos por demás paradójico; ¿el propio Banco Mundial poniendo como imperativo la reconstrucción de lo que había mandado a desmantelar poco tiempo atrás? Sin embargo, la cuestión es fácil de desentrañar: para el año 1997 es a todas luces evidente que, junto con el achicamiento del Estado y con el ajuste estructural, se fue desintegrando el tejido social, hasta producir sociedades cada vez más polarizadas y con fuertes tendencias a la anomia, que ponen en serios riesgos el orden social y, por ende, las condiciones de gobernabilidad. Entonces, se toma conciencia de que la propia sostenibilidad de las reformas económicas está condicionada y en gran medida depende de las reformas institucionales.

Según esta constatación, organismos del tenor del Banco Mundial comienzan a propiciar y a apoyar financieramente la llamada reforma de segunda generación. Esta apunta a mejorar la gobernabilidad a través del fortalecimiento institucional. Ya no se habla de *menos* Estado sino de un *mejor* Estado, capaz de garantizar condiciones de orden social. Se plantea como objetivos fundamentales generar condiciones de equidad social y reducción de la pobreza, expandir la infraestructura y cualificar la regulación estatal.

Pese a la ambigüedad de los contenidos de la segunda reforma, se pueden distinguir algunos mecanismos fundamentales: a) reforma de la legislación; b) reestructuración de la administración pública, especialmente los ministerios; c) renovación del sistema judicial; d) actualización de capacidades regulatorias; e) privatizaciones complejas; f) reestructuración de relaciones entre los gobiernos locales y el nacional.

Todo esto supone para el Estado trascender la agenda social tradicional (descuidada en la primera fase de reforma) y hacerse responsable de asuntos tales como: prevención de la criminalidad y la delincuencia, mejoramiento de las prisiones, provisión de una justicia penal fiable, equidad en la asignación sectorial y territorial del gasto social, cualificación de la cobertura y alcance de los servicios sociales básicos, mejoramiento de la infraestructura, la educación y la salud, desarrollo de políticas afirmativas de defensa de los niños, de las minorías, etc. Lo cual implica un desarrollo institucional y un fortalecimiento de capacidades estatales obviadas en el marco de la primera fase.

En ese sentido, se postula una reforma *hacia adentro* del Estado, que redunde en una estructura más *ágil y aligerada* con mayor transparencia en la gestión pública; lo cual supone un estilo de administración y de organización *posburocrático* basado en la autoregulación, la creatividad y la responsabilidad de los agentes. Las transformaciones se dirigen, sobre todo, a cambiar el esquema de incentivos y condicionalidades que operan como plataforma de actuación de funcionarios y políticos. Todos estos postulados, surgidos de la erosión del paradigma del Estado "mínimo" del Consenso de Washington, se basan en una orientación neoinstitucionalista y en una serie de enfoques que no buscan tanto ya "desmantelar" como orientar a favor de una "reconstrucción del Estado" (Véase: Peter Evans, 1996). Es decir, si bien queda atrás el modelo de Estado omnipotente, centralizado, también es cuestionado el rol ausentista propiciado en la primera generación de reformas.

Sin embargo, hasta el momento, más allá de las "buenas intenciones" o retóricas declarativas, la segunda reforma del Estado genera más expectativas que hechos, recrea mecanismos similares a los que elimina, al tiempo que demanda a la burocracia estatal, el cumplimiento de labores, plazos y metas sin existir una real capacidad de ejecución para llevarlas a cabo. Así mismo, la reforma parece estar sustentada en urgencias fiscales y presupuestarias, más que en una legítima convicción acerca de la necesidad de conservar para el Estado nacional un rol relevante en la orientación de la economía o en mitigar las desigualdades sociales, objetivos irrenunciables de una auténtica transformación estatal.

## 2. El caso argentino

El Estado en Argentina, tanto bajo regímenes democráticos como autoritarios, asumió a partir de los años cuarentas, un esquema intervencionista en lo económico, con políticas sociales diversas a lo largo de los distintos periodos. En ese sentido, el esquema argentino no escapa a la matriz estadocéntrica adoptada en esa época por la mayoría de los países latinoamericanos, caracterizada por una fuerte intervención estatal en la economía, en el desarrollo del mercado interno y en la promoción de derechos sociales, junto con mecanismos de integración del conjunto de la sociedad al sistema político. Ese Estado intervencionista, protector y empresario ligado al desarrollo industrial, en Argentina se destacó por una crecientemente igualitaria distribución del ingreso (con respecto a otros países latinoamericanos), lo cual se logró, en gran parte, gracias a la implementación del sistema previsional, a la amplia cobertura y a la universalidad de las políticas sociales, así como a la calidad y masividad de la educación pública, entre otros factores.

Se puede afirmar que durante la época que va de los años cuarentas a los sesentas se llegó a instaurar un esbozo de Estado de bienestar. En esa época se produjo una rápida urbanización, la consolidación de una clase obrera y de numerosas clases medias, atravesadas por un imaginario propio de las sociedades industriales. En los principales centros urbanos se generaban expectativas de ascenso social, existiendo oportunidades ciertas de acceso a la educación y a importantes niveles de consumo.

Es importante señalar, igualmente, que este esbozo de Estado de bienestar presentó una particular forma de articulación política, caracterizada por la presencia de instituciones estatales en el conjunto de las relaciones sociales y económicas, lo cual redundó en una hiperpolitización de la sociedad y en una ineludible fusión de fronteras entre organismos sociales, económicos, partidos políticos y el propio Estado. En ese contexto, distintos sectores le fueron quitando autonomía ("feudalización del Estado"), difuminándose así el sentido de la política como expresión del interés común, dada la presión múltiple de los diversos grupos. Además, la movilidad social ascendente tenía lugar en medio de una creciente polarización política y de ciclos cívico-militares que abortaron la consolidación y continuidad del experimento de *Welfare State*. Se podría aventurar que esto último significó su crisis, aunque es más

pertinente señalar que se trató de la suma de problemas internos y externos emergentes en los años setentas: de tipo fiscal (fin del modelo de crecimiento con energía barata a partir de la crisis del petróleo), de inflación con estancamiento, de agotamiento del modelo de mercado internista sustitutivo y, por consiguiente, el aumento de la pugna distributiva entre empresarios y trabajadores.

Frente a la crítica situación –caracterizada por alta inflación, crisis fiscal, violencia política y desorden social en aumento–, apareció la “solución” autoritaria, el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional que, luego de largos años de dictadura, colapsó tras el fracaso de la guerra de las Malvinas. Fue entonces cuando se produjo el cambio de régimen –del autoritario al democrático– con el intento del nuevo gobierno de estabilizar la economía<sup>3</sup> (a través del Plan Austral) y llevar a cabo un proceso de descentralización del Estado; no obstante, por una serie de cuestiones (no expuestas aquí por razones de espacio), fue incapaz de evitar la disparada de la crisis, generándose incluso un proceso hiperinflacionario a fines de los años ochentas. Luego sobrevino el cambio de administración y la puesta en marcha de la experiencia reformista.

### **2.1 De la primera a la segunda reforma del Estado en Argentina**

Las dos etapas de la reforma estatal en Argentina se dieron bajo la presidencia de Carlos Menem. La primera fase, implementada a finales de los años ochentas, se centró en la privatización de las empresas públicas, la desregulación y la apertura indiscriminada de la economía junto con la estabilización del tipo de cambio, todo ello bajo el paradigma del *Estado mínimo*. La segunda fase, iniciada a mediados de 1996, se planteó como una profundización de la primera y se basó fundamentalmente en la reforma laboral, tributaria y judicial, en completar el proceso privatizador y extender el ajuste estructural a las provincias.

---

3 Es importante tener en cuenta que en los años ochentas, con la crisis de la deuda externa, la reducción de los términos del intercambio y el aumento de la tasa de interés internacional, se incrementaron enormemente los servicios de la deuda, al tiempo que cayeron los precios de los bienes exportables, con la consecuente imposibilidad para los países de la región de revertir la situación sin una transformación radical de la política económica.

Entre los objetivos principales de estas reformas se postulaba: garantizar la apertura económica, terminar con el Estado empresario, racionalizar el aparato administrativo, volver eficiente el gasto y generar un entorno favorable para la radicación de capitales. No se puede obviar que todo esto atendía a la intención de restablecer los superávits fiscales, para asegurar, de ese modo, el pago del servicio de la deuda (plan Brady).

La primera parte de la reforma, siguiendo los lineamientos generales fijados por el Consenso de Washington, pretendía transformar al Estado en una estructura de segundo piso, donde no habría ejecución directa de acciones, sino la promoción, planificación y supervisión de la ejecución de las políticas públicas. Las medidas más relevantes de esta etapa fueron:

**Plan de convertibilidad:** este plan aseguró la paridad dólar-peso por ley del Congreso, para suprimir toda forma de financiamiento no legítima del Estado (subvenciones, regímenes de promoción industrial y minera, etc.). Se facilitó la inversión extranjera y se bajaron los gravámenes a la importación al reducir los márgenes de protección a la industria nacional respecto a la importación. El Plan de Convertibilidad, diseñado por el ministro de economía Domingo Cavallo, más allá de traducirse en medidas cambiarias y técnicas, se convirtió en el baluarte fundamental del proceso de reforma estatal, produciendo efectos no sólo económicos y políticos sino también culturales.

**Privatizaciones:** se transfirieron al sector privado activos de producción de bienes y servicios. El proceso fue veloz, en pocos años quedó en manos privadas el gas, el agua, la petrolera estatal, los teléfonos, los ferrocarriles, los subterráneos, la aerolínea estatal, las empresas de energía nacionales y provinciales. Ésto acabó con las tradicionales funciones asumidas por la administración pública, como el otorgamiento de subsidios al consumo y actividades productivas, sin tener en cuenta su costo fiscal, sus mecanismos de financiamiento y viabilidad económica.

**Descentralización de políticas sociales:** se transfirieron a gobiernos subnacionales servicios públicos tales como educación primaria, media y técnica, hospitales, programas de salud y vivienda. Se transfirieron los recursos financieros del Fondo Nacional de la Vivienda, el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, el Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior y del Fondo Vial Federal. Con

respecto a las políticas de salud, se planteó el redimensionamiento del establecimiento público de salud para convertirlo en una institución de autogestión.

**Reforma tributaria:** se creó con el fin de combatir la evasión y de instaurar nuevas formas de facturación y ampliación de la base imponible y de los regímenes de retención. Se concentró la recaudación en el IVA, lo cual acentuó el rol recaudador del Estado, clave en el financiamiento del mismo. La estructura tributaria se centró sobre todo en la imposición a los consumos, quitándole importancia a la imposición a los ingresos y al patrimonio, lo cual redundó en regresividad impositiva.

**Reforma administrativa:** se aplicó a través del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) a fin de profesionalizar los recursos humanos de la administración bajo los nuevos esquemas de concursos, productividad, capacitación, etc. Se introdujeron cambios en el sistema de administración financiera y los sistemas de control y de auditoría del sector público nacional. La organización y gestión de funciones del Estado debía fundamentarse en el diseño de un nuevo mapa de organismos, entes y unidades administrativas congruentes con el nuevo rol adjudicado al Estado, al suprimir estructuras y acciones consideradas no necesarias, duplicadas y/o superpuestas.

**Desregulación:** de los mercados agropecuarios se eliminaron la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos, así como otros organismos descentralizados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. La idea era reducir los costos de transacciones en los distintos mercados y acrecentar su competitividad, al suprimir todo tipo de control o intervención estatal y al obviar una cantidad de reglamentos y trámites burocráticos que implicaban subsidios e impuestos implícitos, los cuales distorsionaban el funcionamiento de los mercados y la adecuada formación de precios.

**Nuevo sistema previsional:** basado en la capitalización individual de los aportes.

¿Qué hay de positivo y de negativo en esta primera fase de reforma? En cuanto a lo positivo, se constata la reducción de la inflación, la recuperación de la estabilidad, la credibilidad y previsibilidad interna y externa, la inserción del crédito en el circuito de consumo y el aumento de la productividad, junto con la mejoría en la recaudación de impuestos.

Esto trajo nuevos mecanismos de modernización que empezaron a cambiar el anterior modelo de gestión pública, al generar una mayor cultura presupuestaria y fiscal.

Entre los aspectos negativos se puede considerar que las políticas de privatizaciones no tuvieron en cuenta la preservación de áreas estratégicas para el desarrollo nacional (petróleo y comunicaciones), lo cual causó la pérdida de áreas tecnológicas decisivas para la obtención de divisas (por ejemplo, Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF-), como también la desestructuración de la producción nacional por la apertura indiscriminada de los mercados, que generó desempleo y afectó la pequeña y mediana empresa. Ciertas empresas públicas que constituían el patrimonio empresarial del Estado, en muchos casos fueron mal vendidas pese a su rentabilidad y gestión relativamente eficiente (el ejemplo más contundente es la venta de la empresa estatal Aerolíneas Argentinas a Iberia). Además, los procesos de desregulación y privatización fueron poco transparentes y los mecanismos de corrupción atribuidos al esquema benefactor-proteccionista del Estado, se reprodujeron en los mencionados procesos.

Retomando lo señalado al comienzo de este artículo, es imposible separar la experiencia reformista de su impacto social, el cual se expresó en una tendencia creciente a la terciarización y a la fragmentación de la sociedad. La reforma también provocó un cambio en las relaciones de poder: mientras que los sectores económicamente favorecidos se homogeneizaron, los sectores menos favorecidos se heterogeneizaron, en gran parte, por la desmovilización inducida de la clase trabajadora organizada (la cual había operado, bajo la matriz estadocéntrica, como un factor de poder relevante). Las elites económicas, que desde décadas atrás venían en un proceso de concentración de capital, se beneficiaron notablemente: de contratistas del Estado pasaron a beneficiarios de las privatizaciones.

Esta cesión estratégica de propiedad y de capacidad de gestión se efectuó no sólo a favor de una nueva configuración del poder económico empresarial y de ciertos actores que a lo largo de este proceso mantuvieron una relación directa con el poder ejecutivo, sino también a favor de un segundo sector de beneficiarios conformado por las empresas *mass media*, en tanto la completa desregulación en este sector posibilitó también la concentración e integración de los grupos multimedia. Entonces, si bien la reforma apuntaba a eliminar el "Estado corporativo", se

produjo un desplazamiento de los grupos anteriormente favorecidos o subvencionados (industriales, cúpulas sindicales, contratistas medianos) por nuevos agrupamientos (*holdings* de servicios públicos privatizados, por ejemplo).

En suma, esta primera fase de reforma permitió una estabilidad económica y política frente a una situación crítica, siguiendo una serie de políticas generalizadas en el mundo del capitalismo globalizado. De otra parte, los cambios estructurales fueron acompañados de una profunda pérdida de derechos sociales adquiridos, la reducción de la capacidad de control y regulación estatal junto con la construcción de un Estado ausentista. Es decir, la reforma mostró una eficacia transformadora pero su carácter inequitativo se hizo cada vez más visible.

## **2.2 La segunda fase**

La segunda iniciativa reformista tuvo lugar a mediados de 1996 como consecuencia del creciente déficit fiscal (por la caída del crecimiento, producto de la salida de capitales luego de la crisis denominada "tequila") y el alza del desempleo estructural. Entonces, si bien el principal objetivo era la reducción del déficit fiscal, la reforma se planteó como una necesidad frente a los retos de la globalización, por ejemplo, en términos de mejorar la competitividad del país. Se tomaron medidas tendientes a ahondar las reformas previas, a mantener el tipo de cambio y a flexibilizar el mercado laboral. La idea era reducir al máximo el gasto, aumentar impuestos y completar las privatizaciones. A esto se sumó la flexibilización del mercado laboral, con el objeto de disminuir el "costo argentino" y proporcionar mayores oportunidades a los desempleados. Se estableció un nuevo régimen de contratación, el cual se tradujo en la precarización del trabajo y en la extensión de la jornada laboral, la negociación a nivel de empresas y el fin del régimen de indemnizaciones. Adicionalmente, se desregularon las obras sociales, introduciendo la competencia de las empresas privadas en un área hasta ese momento controlada por los sindicatos. Esto llevó a una diferenciación creciente en la utilización de los servicios de salud por nivel de ingresos y a una pérdida creciente de solidaridad del sistema.

Otro de los objetivos centrales de la reforma fue conseguir una estructura estatal más aligerada a través de la eliminación de organismos por medio de fusiones o transformación de instituciones, posibilitando

de esa manera la reducción de trámites y una mayor agilidad en la atención al ciudadano. Cabe anotar que la segunda fase reformista estuvo llena de contradicciones; para sólo citar un ejemplo: mientras se planteaban estos cambios, se le otorgaban superpoderes a la Jefatura de Gabinete para intervenir en cualquier proyecto en curso o a iniciar tanto en el ámbito nacional como en el subnacional, con las consecuencias de demoras burocráticas y superposición institucional que ésto supone.

En líneas generales, los objetivos de la reforma fueron similares al programa de *reinención del gobierno* de los Estados Unidos, es decir, el fortalecimiento institucional y la implementación de un esquema "posburocrático" basado en los siguientes elementos: orientación al ciudadano (tomado como "cliente"), responsabilidad según resultados, premios a la productividad, contratación por objetivos, definición de *benchmarks*, capacitación e incentivos según desempeño, transparencia en la gestión, reemplazo de la negociación colectiva por negociación descentralizada e individual. Todo ello con la idea de lograr una administración pública directamente responsable ante la sociedad y ante sus representantes políticos. Según el esquema burocrático, los burócratas son responsables ante los ciudadanos por medio de los políticos que eligen; en cambio, el esquema posburocrático, de acuerdo con una lógica de mercado, sustituye la responsabilidad frente a los políticos por la responsabilidad ante los "clientes". El problema es que ninguno de estos esquemas funciona eficazmente. En el caso del primero, porque desvanece la responsabilidad de la administración pública frente al ciudadano; el segundo, porque produce públicos (clientes) privilegiados, cuestión constatable actualmente en el caso argentino.

A efectos de avanzar en el análisis, es preciso considerar las diferencias registradas en el contexto sociopolítico de la primera y la segunda reforma. Mientras que a fines de los años ochentas los efectos de la alta inflación y la sensación de crisis generalizada proporcionaron un voto de confianza y apoyo a la administración menemista, la situación de los noventas mostraba una opinión pública descontenta frente al gobierno y al modelo. La pérdida de capacidad adquisitiva y la creciente desocupación, si bien no generaron protestas generalizadas ni opciones antirreformistas, mostraron escepticismo con respecto a la continuidad del proceso. Comenzaron a sentirse fuertemente los costos sociales del modelo privatista en cuestiones que tocaban directamente al ciudadano, como la caída del salario, la precarización laboral y la inseguridad. Lo

cual se sumó al malestar por la alta presión tributaria y tarifaria y una corrupción que, pese a las promesas y a las supuestas bondades de la reforma, se continuaba reproduciendo bajo nuevas formas. Algo similar ocurrió con la crisis de la educación pública, el vaciamiento de las universidades y del sistema de salud pública. La euforia reformista se desvaneció y sobrevino la desilusión con lo privado, malestar que se expresó en formas de protesta innovadoras (corte de rutas, huelgas exitosas a pesar del desprestigio de las cúpulas sindicales, muchas veces sin el apoyo de los dirigentes), lo cual se traduciría en la derrota electoral del oficialismo en las elecciones legislativas de 1997. La sociedad le restó apoyo al modelo, sin existir (aún hoy, bajo el nuevo gobierno) una alternativa de reemplazo.

### **A modo de conclusión**

Para finalizar, recogiendo el análisis desarrollado de los procesos de reforma del Estado en América Latina y, específicamente del caso argentino, es posible plantear las siguientes conclusiones:

Mientras que en la etapa de las reformas previas a los años ochentas, la articulación Estado-sociedad se dio en términos de fusión y con predominio de lo estatal como mecanismo integrador del orden social *-matriz estadocéntrica-*, en la actualidad, es decir, en la etapa de las reformas post-ochentas, se configura como diferenciación Estado-mercado-sociedad, con predominio del mercado *-matriz mercadocéntrica-* en la configuración del orden social.

Tanto la primera como la segunda generación de reformas del Estado se inspira más en criterios fiscales, de recorte del gasto, que en el interés por optimizar la gestión estatal. Las medidas adoptadas, a fin de adaptarse al capitalismo globalizado, no conciben al Estado como relación social, garante del bien común, sino en términos de presupuesto, de tamaño; el Estado se debilita a favor de los mercados, constatándose la retirada masiva en lugar de su rediseño y la falta de voluntad política para dotarlo de herramientas capaces de llevar a cabo políticas de mediano y largo plazo.

En el marco de las reformas, aparecen nuevos roles del Estado *-fiscalizador, regulador, evaluador-* y desaparecen casi en su totalidad los asociados al Estado de bienestar *-productor, empresario, empleador, previsor, prestador-*. Al tiempo, se constata una pérdida de capacidad de

gestión estatal, al implantar una descentralización apresurada de servicios, sin contar los gobiernos subnacionales con los recursos organizativos y financieros necesarios para asumir las nuevas responsabilidades.

Las metas, decisiones y resultados conseguidos a la luz de los procesos de reforma guardan escasa relación con sus ambiciosos objetivos. Una parte considerable de las reformas deseadas (eficiencia y transparencia en la gestión pública, superación de esquemas burocráticos, profesionalización de la función pública, entre otros) permanecen como buenos deseos, sin materializarse. Tal como plantea Oszlak (1997: 32) "*Menos Estado no significó necesariamente mejor Estado y la legitimidad social de sus nuevos roles no pudo construirse al mismo ritmo con que se destruía la legitimidad de los roles anteriores*".

## Referencias y bibliografía

- Banco Mundial (1997). *Informe sobre desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington, Banco Mundial.
- Cavarozzi, Marcelo (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1966). La transición del Estado al mercado en Argentina*. Buenos Aires, Ariel.
- Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico*, No. 140, Vol. 35.
- Filmus, D. y A. Isuani (1998). *La Argentina que viene*. Buenos Aires, FLACSO.
- García Delgado, Daniel (1998). *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires, Ariel.
- Kliksberg, Bernardo (1997). *El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión*. Washington, INDES-BID.
- Lechner, Norbert (1992). "El debate sobre Estado y Mercado". *Nueva Sociedad*. No. 121. Caracas, Nueva Sociedad.
- Lechner, Norbert (1995). "La reforma del Estado y el problema de la conducción política". *Perfiles Latinoamericanos*. No. 7, México, FLACSO.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires, Paidós.
- Oszlak, Oscar (1997). "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?" *Reforma y Democracia*. No. 9, Caracas, CLAD.
- Tobelem, Alain (1998). *Reinventar el rol del Estado. Ética y desarrollo*. Niza, Cahiers de Recherche.
- Zermeño, Sergio (1992). "México neoliberal. ¿Globalización autoritaria con tránsito a la democracia?" *Nueva Sociedad*. No. 121, Caracas, Nueva Sociedad.