

# LA REFORMA DEL ESTADO Y SUS INCIDENCIAS SOBRE EL SISTEMA POLITICO

Lic. Juan Antonio Gonzalez

La cuestión del Estado parece destinada a convertirse en un tema central de la reflexión y de la acción política en los finales del segundo milenio. En el caso particular de América Latina esta aseveración adquiere perentoria actualidad dado los procesos de transformación puestos en marcha en la región y, por lo tanto, parece legítimo realizar un análisis en términos de teoría política, sobre el modelo principal de institucionalización política de la sociedad contemporánea.

La reforma del Estado en la Argentina reconoce un punto de partida fácilmente identificable a partir de la sanción de las leyes 23696 (Ley de Reforma del Estado) y 23697 (Ley de Emergencia Económica) que disparan un proceso de transformaciones sustanciales de profunda incidencia en lo político, económico y social, cuyos efectos apenas están comenzando a percibirse.

Parece evidente que las cuestiones involucradas son de mayor profundidad e importancia que si se relaciona la reforma exclusivamente con el aparato burocrático del Estado y su régimen de funcionamiento, ya que la introducción de cambios relevantes en el sector público, sus fines y capacidad de decisión, deberán traer consecuencias que afectan a todo el sistema político, en particular cuando la reforma tiene la clara intencionalidad de producir un nuevo modelo de Estado, replanteando sus propias actividades y funciones y sus relaciones con la sociedad, en particular con el aparato económico.

Desde sus comienzos ha existido la conciencia de que este proceso abarca lo político institucional en todos sus niveles y tiene directa incidencia sobre lo social, tal como se puede deducir de las fuerzas que ha puesto en movimiento como del profuso debate político e ideológico que ha dejado abierto su ejecución. Las líneas fundamentales del modelo de régimen político propuesto, que se identificara en principio con el Estado social de derecho o democracia social, ya han sido analizadas en su correspondencia con los contenidos y direcciones de las leyes mencionadas supra, partiendo de la base de un análisis documental y a cuyas conclusiones habremos de remitirnos en alguna oportunidad. (GONZALEZ, 1991).

El análisis político del proceso de reforma del Estado en la Argentina, queda suficientemente justificado, más allá de preferencias de carácter ideológico o partidista, por la naturaleza misma de su objeto, como por los fines que pretende alcanzar.

La amplitud y complejidad de las cuestiones involucradas obligan a circunscribirse a algunos aspectos considerados centrales, tanto por su relevancia como por la posibilidad de ser insertados en un contexto más amplio de carácter interdisciplinario, como el que indudablemente requiere la comprensión del fenómeno estatal. En consecuencia, resulta imprescindible realizar algunas precisiones sobre los alcances temáticos y metodológicos de esta indagación.

Existe un propósito general de incitar a la reflexión, con el apoyo de algunos elementos conceptuales propios de la teoría política, sobre ciertas cuestiones claves entre la reforma "administrativa" del Estado y el sistema político, cuyas implicancias no aparecen claramente planteadas o no están suficientemente analizadas, más allá de los reflejos emocionales que provoca la transformación del Estado.

Se apunta por tanto, a realizar una evaluación de la incidencia concreta del proceso de reforma sobre el sistema político antes que de una discusión sobre los principios que lo orientan. No se trata aquí de rehuir la discusión sino de aceptar que tales principios vienen definidos por la decisión política y por lo tanto se presentan como datos o puntos de partida que es necesario tomar en cuenta, so pena de confundir lo que es con lo que debe ser, sin prejuicio de sostener la pertinencia de una calificación de carácter ético como incita a la naturaleza misma de la política.

Los cambios han comenzado a producirse a una velocidad y magnitud tales, que es difícil escapar a una visión fragmentaria del proceso y su inmediatez impide concebir con claridad el nuevo escenario y las nuevas condiciones en la interacción Estado-sociedad, producidas por las privatizaciones y el redimensionado del Estado. Por lo tanto, la posibilidad de prever el papel del Estado en sus fines y funciones pasa por intentar determinar en qué condiciones efectivas deberá desempeñarse el Estado argentino y el sistema político en su conjunto, independientemente de la orientación que temporal o programáticamente se le fije.

La transferencia de actividades y funciones obliga en consecuencia a analizar las relaciones Estado-sociedad y las transformaciones del concepto

público-privado. Consecuentemente se intenta establecer el nuevo modelo del poder del Estado, pero también de los actores sociales y del sistema de relaciones y controles emergentes de esta nueva situación. En este contexto se destacan algunas consecuencias político-institucionales y de distribución del poder sobre los modelos previstos por el actual patrón normativo. Conscientes de la magnitud de nuestros propósitos, nos limitaremos a señalar esquemáticamente sus contenidos.

### **Algunos presupuestos de la Reforma del Estado en Argentina**

A fin de caracterizar el proceso, es necesario situarlo en el marco histórico-político en que éste se da, pues va a condicionar de una manera importante todo su desarrollo. En primer lugar, es preciso advertir que tanto las privatizaciones como la reforma del Estado son un tema ya instalado en la escena política argentina, cuando este comienza a producirse de una manera global y efectiva a partir de 1989, y sus antecedentes, tanto políticos como intelectuales, son fácilmente identificables, más allá de la disparidad de posiciones sobre su diagnóstico y solución. La conciencia de la crisis del Estado corre paralela a su falta de capacidad de respuesta a los graves problemas económicos y sociales que afectan no solo a la Argentina sino toda Latinoamérica, especialmente a partir de la década del '70, y cuyos indicadores obvia repetir por conocidos.

Otro dato importante lo constituye el hecho de que ésta reforma se realiza dentro de los marcos institucionales del sistema democrático y es contenido por él en un clima de creciente apoyo al sistema y de un incremento de la demanda de participación por la población, a pesar de las dificultades en el proceso de reinstauración de la democracia, que además no produjo los beneficios económicos y sociales prometidos en las campañas electorales que precedieron a la normalización institucional. Habría de ser la culminación de la crisis socio-económica el verdadero disparador de la reforma. La hiperinflación, el descontrol de todas las variables económicas, el déficit fiscal y el peso de la deuda externa e interna, produjeron la virtual cesación de pagos del Estado y el colapso en medio del cual se debatió y aprobó en el Congreso las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que guardan en sus enunciados las huellas de aquellas jornadas.

La reforma del Estado se gestó, al menos en su expresión legal, al calor de la llamada "crisis del siglo" en Argentina y esta perentoriedad impuesta por las urgencias ha marcado buena parte de su desarrollo. La discusión sobre sus contenidos se limitó al debate parlamentario, no hubo concertación entre los

partidos o los grandes sectores nacionales. Ninguna otra solemnidad institucional marcó el cambio como no fueran aquellas agitadas sesiones parlamentarias. Se confió, en realidad, en que el propio cambio generaría "ex post" el consenso necesario.

Es por eso que estas leyes señalan ante todo los signos de la crisis antes que los del consenso. La Ley 23696/89 de Reforma del Estado expresa en su "Capítulo I - De la Emergencia Administrativa."

**"Artículo I: Declaración.** Declárese en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económico financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta,..." (Boletín Oficial de la R.A., 23/08/89).

Así mismo la Ley N° 23697/89 (Emergencia Económica) comienza en similares términos: Capítulo I: Poder de Policía de emergencia del Estado,

Artículo I. La presente ley pone en ejercicio del poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece". (Boletín Oficial de la R.A., 25/09/89).

El mensaje del poder ejecutivo tiene un tono concordante. Hace alusión a la "conflictiva situación social existente", "la absorción de actividades por parte del sector público y su carencia de medios para llevar a cabo las transformaciones que el país requiere", la ausencia de recursos, una gravosa deuda interna y externa, empresas públicas mal administradas, todo enmarcado en un confeso propósito privatizador.

No interesa realizar aquí la exégesis de estas leyes, que privilegian los mecanismos de privatización y concesión como los instrumentos más aptos para transferir las empresas y servicios públicos, basta señalar algunas características relevantes para el enfoque propuesto en esta indagación:

- 1) El conjunto de medidas pretende establecer una articulación entre la situación de emergencia y la transformación del Estado, con un neto predominio de la primera.
- 2) Desde el punto de vista de las actitudes políticas se observa una

excesiva confianza en la legalidad.

3) A pesar de las declaraciones sobre reasignación de roles y funciones del Estado, sólo se percibe con claridad de su capacidad extractiva, con énfasis en el equilibrio fiscal.

4) De la observación del listado de empresas privatizables pueden concluirse que no existen prioridades de orden económico o estratégico, ni áreas dinámicas donde sea necesaria la intervención directa del Estado, lo que supone como contrapartida, que la asignación de los recursos económicos quedará a cargo exclusivamente de los sujetos económicos y de las leyes del mercado.

5) La determinación de los sujetos beneficiarios de las porciones de patrimonio (y con ello de poder económico y social) que transfiere el Estado no están especificados (sólo aparecen los grupos e instituciones intermedias referidos potencialmente) por lo que es de suponer que esos sujetos serán los compradores, es decir, grupos económicos indeterminados pero suficientemente poderosos para afrontar la adquisición o la concesión de bienes públicos.

6) El "programa de propiedad participada" enunciado por ley 23696, no parece tener peso o entidad suficiente para competir en la distribución del poder o para pesar en las decisiones.

Cada una de estas afirmaciones debe ser profundizada y matizada, pero son en su conjunto suficientemente descriptivas en las tendencias predominantes en la legislación permanente.

Lo que resulta innegable es que la reforma emerge de una profunda situación de crisis, y está fuertemente condicionada por ella. Como también resulta innegable la presencia de una casi masiva aceptación, en su momento, de la actitud privatizadora asumida por el gobierno, manipulada por buena parte de los medios formadores de opinión y de grupos específicos de interés, pero apoyada en un dato cierto: la generalizada insatisfacción por el funcionamiento del Estado, como una realidad aceptada y soportada desde hace mucho tiempo por la mayoría de los argentinos.

A ello debe añadirse que la enorme presión de la deuda externa y la crisis de financiamiento del Estado, achicó notablemente el espacio de maniobra de los gobernantes y acortó dramáticamente los tiempos disponibles para tomar

decisiones..

En este escenario comienza a articularse la reforma y con ella la construcción de un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la Sociedad.

### **Las relaciones Estado - sociedad y la nueva legitimidad**

Desde la tajante división instalada en Occidente por la modernidad, entre sociedad política y sociedad civil, todo régimen político plantea un modelo de relaciones entre la sociedad y el Estado y, por lo tanto, una concepción de lo público y lo privado. A las preguntas quienes, realizan qué cosas, con qué medios y para qué fines, que caracterizan un régimen político, las respuestas suponen una asignación de roles y poderes que es preciso tener en cuenta a la hora de averiguar cuál será su modelo de funcionamiento y los problemas concretos que deberá resolver.

A pesar de la tendencia universal a la retracción del Estado, particularmente en la actividad económica, ésta no llega al punto de separar al Estado y en particular al régimen democrático, de la suerte de la sociedad en su conjunto. En todo caso supone que esta nueva división de responsabilidades, este corrimiento de los límites entre lo público y lo privado, como la ampliación de la esfera de éste, responden a la creencia en una mayor eficacia del mercado para asignar ciertos recursos y lograr determinadas metas que el Estado no sólo no habría alcanzado, sino que habría impedido realizar. Las mismas condiciones de vida de la sociedad contemporánea imponen una forzosa cooperación entre grupos, las corporaciones y el Estado, para asegurar lo que se ha dado en llamar la "procura existencial", de modo que sería impensable que los servicios públicos, por ejemplo, pudieran prestarse sin el concurso de una larga serie de relaciones entre los agentes económicos de la sociedad. Sólo posiciones extremas, de marcado corte ideológico, han propugnado una separación absoluta entre el Estado y la sociedad, dejando librado al automatismo del mercado la realización del equilibrio económico y social.

Es que, en definitiva, la separación entre el Estado y la sociedad propugnado por el liberalismo a ultranza de corte individualista, ha quedado superada por las exigencias democráticas de participación política, bienestar, pleno empleo, crecimiento económico, colocadas hoy en la base misma de legitimidad del sistema democrático y de cuya realización no puede desentenderse sin comprometer su propia existencia.

A la democracia como expresión política e institucional se ha unido la de democracia económica y social y éste es un valor demasiado arraigado en la

cultura política de nuestra sociedad, como para ser ignorado a la hora de plantear los contenidos de legitimidad del sistema democrático en la Argentina.

La reforma del Estado impulsa un modelo global de relaciones entre el Estado y la sociedad, según la cuál ésta, particularmente el sector empresarial, habrá de realizar con mayor eficiencia y capacidad, una serie de funciones hasta entonces encomendadas al Estado. Las palabras del Dr. Roberto Dromi, por entonces principal responsable del programa de privatizaciones, en su condición de Ministro de Obras y Servicios Públicos, condensan todo un programa:

"Para que la reformulación del Estado implique una profunda reestructuración de su papel y el de las empresas públicas, es necesario que las iniciativas privadas puedan absorber todas aquellas actividades comerciales e industriales, colaborando con la administración pública en la consecución del bien común de todo el pueblo argentino. Por ello se hace imprescindible la transferencia de actividades del sector público al sector privado mediante la privatización y la concesión." (DROMI, 1989, pág. 5).

La dificultad radica en averiguar si la privatización de los medios, con los que el Estado contaba para realizar en forma directa esos objetivos, importa también una "privatización de las metas", al dejar su realización en manos del mercado. Y ésta no es una pregunta que pueda ser considerada "in abstracto", ya que la organización estatal se desenvuelve en un ámbito social y culturalmente determinado, donde los poderes fácticos compiten o colaboran con los poderes oficiales. Si algo ha dejado en claro la crisis del Estado, es que su poder está discutido y sus límites difuminados y que la sola potestad jurídica o coactiva no basta para imponerse al conjunto de la sociedad. Es por eso que los conceptos de régimen y sistema político son más adecuados para analizar su realidad, que aquellos que se limitan a lo jurídico institucional.

La transferencia de actividades al sector público implica mucho más que una cuestión de "propiedad" y "eficacia" en el manejo de las empresas y servicios. En realidad, implica un cambio sustancial en la relación público-privado y en la reasignación de ámbitos, magnitudes y distribuciones de poder, entre los poderes oficiales y los poderes fácticos, que es necesario observar con cierto detenimiento.

Las transferencias al sector privado implican virtualmente el fin del régimen de economía mixta y con ello de la gestión directa del Estado en la economía. En forma concomitante significa un cambio global en las relaciones

con la sociedad. El Estado se reserva una función de contralor para asegurar la libertad de mercado y el desarrollo de una economía de corte capitalista, dejando la responsabilidad del crecimiento económico y del bienestar social a la iniciativa privada.

En este sentido puede afirmarse que efectivamente el Estado "privatiza" una buena parte de las metas que tradicionalmente se le habían asignado. En términos toscamente sistémicos, podría decirse que se produce una retracción de los límites del sistema político: una parte de los conflictos y de las demandas antes dirigidas al Estado deberán canalizarse y resolverse en el ámbito social. El ámbito de lo estatal adquiere una dimensión menor que la de lo público.

El cambio producido afecta no sólo al tamaño del Estado sino la calidad de sus relaciones. Para que el nuevo modelo sea funcional deben reorientarse sus formas de intervención.

A un predominio de la gestión directa, en la que el Estado se comportaba como un agente económico más, debe suceder un acento en el control sobre las variables y las reglas de funcionamiento del mercado. De otro modo, importaría reemplazar la "irracionalidad del Estado" por la "irracionalidad del mercado", con el agravante de que los agentes económicos no tienen la responsabilidad institucional de responder por la legitimidad del poder que ejercen sobre el conjunto de la sociedad.

Cuando desde las esferas oficiales se habla de un "capitalismo humanizado", hay una clara alusión a esta eventualidad.

El proceso de desregulación es una consecuencia directa del cambio de orientación señalado, que impone como contrapartida una actividad regulatoria de distinto signo y dirección, que es necesario definir para lograr un equilibrio entre la libertad de mercado y las metas y valores socialmente apreciados.

Como consecuencia se opera un cambio en el principio de legitimidad que justificaba al Estado como agente histórico de los grandes cambios sociales y su intervención directa en la economía y en amplios sectores de la actividad privada.

Pero la reforma ha afectado también las otras formas de legitimidad. Ha reemplazado una "legitimidad de origen" relativamente débil, como señala su génesis exclusivamente legislativa, la ausencia de pactos o acuerdos con el conjunto de las fuerzas políticas y sociales, y aún la ruptura de las expectativas

propias del "contrato electoral", por una fuerte legitimidad de ejercicio fundada en su capacidad transformadora y en el éxito obtenido en controlar las principales variables económicas. Cualquiera sea el juicio de valor que merezca la actual gestión de gobierno, es innegable que se atrevió a modificar profundamente la situación, en lugar de resignarse a administrarla, devolviendo a la política su dimensión creativa y modificadora de la realidad. Como contrapartida, las consecuencias laborales y sociales de las privatizaciones, el acento en el desarrollo de la libertad de mercado, el equilibrio fiscal y los compromisos externos, particularmente el de la deuda externa, lo alejan de su compromiso con la democracia social como fuente de legitimidad.

Por otra parte, los numerosos casos de corrupción, que como una suerte de constante marcan su presencia en la vida política argentina, han quitado al proceso privatizador y al conjunto de la dirigencia, una cuota importante de autoridad.

Sería ingenuo suponer que la liquidación del enorme patrimonio acumulado por el Estado, producto del esfuerzo de varias generaciones de argentinos, no movilizara poderosos intereses. Lo que no constituye una ingenuidad, es suponer que una transferencia de esa magnitud se realizara privilegiando los mecanismos políticos, jurídicos e institucionales creados para poner a recaudo los intereses de la comunidad frente a los apetitos e intereses particulares.

Resulta difícil imaginar la construcción de un "nuevo" Estado, sin un fuerte compromiso ético capaz de legitimarlo, y esto es, básicamente, lo que la corrupción viene a poner en tela de juicio.

### **La reasignación del poder**

La variación en el "quantum" del poder del Estado ha significado también una redistribución del mismo. Esta redistribución tiene, por lo menos, dos dimensiones básicas. Una, que afecta al propio ordenamiento institucional, a su organización burocrática y a la relación de la nación con las provincias y los municipios. Otra, la que hace a sus relaciones con la sociedad, que son las que por razones de oportunidad, nos interesan aquí.

La pérdida de su capacidad instrumental para operar directamente en la economía, abstracción hecha de como fue utilizada, ha generado como contrapartida, una concentración de poder económico y de gestión de los grupos empresarios beneficiarios de la privatización, sobre todo en el sector de bienes y servicios de carácter estratégico para el resto de la sociedad.

Esta situación traslada al ámbito social el problema de la concentración del poder y consecuentemente, el de los controles funcionales e institucionales que operan sobre el mercado, bajo el supuesto de una competencia que no es solamente comercial sino que se orienta a influir sobre las decisiones económicas del poder político.

El mecanismo regulador de la competencia no aparece todavía como un elemento importante de control, sobre todo en aquellos sectores del mercado donde existe la exclusividad en la prestación de servicios, o estructuras de carácter oligopólico. Los entes reguladores que deben controlar las empresas privatizadas, todavía no se han implementado, de modo que no puede abrirse juicio sobre su eficacia.

Las organizaciones sindicales, otrora un factor importante de control, tanto en lo económico como en lo político, se encuentran en evidente retroceso, afectadas por una multiplicidad de causas, producto algunas de su propia dinámica interna y otras del proceso de reforma y las condiciones en que se desenvuelve la economía.

El resto de las organizaciones intermedias (productores, consumidores) no evidencian una capacidad de influencia suficiente como para representar un factor importante en el equilibrio del mercado. Básicamente, el problema del control revierte sobre el sector público y entonces es necesario ponderar la relación de fuerzas y el grado de influencia de los grupos económicos, teniendo en cuenta además su situación estratégica, dado que en buena medida el proceso de privatizaciones y el plan económico suponen su gestión y apoyo.

Esto determina un fuerte eje de relaciones entre estos grupos y el Estado, donde el papel protagónico pertenece al poder ejecutivo, con una fuerte concentración de las decisiones, particularmente en el Ministerio de Economía.

Esta situación de prevalencia del Ejecutivo, en particular del gabinete económico, y de protagonismo de los grupos económicos más poderosos, no constituye una circunstancia novedosa en el escenario político argentino. En todo caso lo es su preeminencia frente a otros actores y relaciones del sistema político (sindicatos, partidos, FFAA).

Lo que le da un matiz relevante a la relación es el hecho de que la gestión privada de intereses públicos, ha "institucionalizado" en cierto modo su participación en la política, al comprometerles directa y abiertamente con el

proceso de reforma. Aparecen como los beneficiarios del patrimonio público y por lo tanto pasibles del control público en el sentido más extenso del término.

Observando las opiniones y reacciones del común de la gente, se puede apreciar que si bien se admite la privatización de las empresas y los servicios, no se admite la privatización del concepto de lo público.

De ser exactas estas aseveraciones, cuyo alcance habría que ponderar empíricamente, introducen un elemento importante en el sistema político argentino, al incorporar al ámbito de lo público, a grupos e intereses que han ejercido tradicionalmente sus influencias sobre el sector, amparados en su condición de entes privados.

### **Consecuencias político institucionales**

La realidad política presenta una complejidad y dinamismo que la hacen irreductible a cualquier esquema, y cualquier pretensión de abarcarla intelectualmente está condenada al fracaso. Esta condición no impide la posibilidad de establecer algunas conexiones relevantes entre sus elementos.

Con esta advertencia, procuramos resumir, en apretadas líneas, algunas de las consecuencias más importantes del proceso de reforma, para intentar extraer de allí los problemas que afectan al Estado y al sistema político en su conjunto, problemas que debieran tener respuestas ajustadas política e institucionalmente.

La centralidad de las relaciones entre el poder ejecutivo y los grupos económicos, ya señalada, si bien ha logrado imprimir un ritmo acelerado al proceso de reforma, marca como contrapartida la disminución del protagonismo de otras fuerzas políticas e instituciones.

En el caso de los partidos, su actuación no ha logrado superar las instancias de un juego de alianzas o de oposición circunstanciales, sin que haya podido lograrse la articulación de un consenso de fondo sobre los aspectos centrales de la reforma. El Parlamento, como expresión institucional de los partidos, es un reflejo de esta situación, cuando su papel podría haber sido, por ejemplo, el de generador o co-gestor del marco normativo de la reforma.

La crisis de prestigio de los partidos, patente en numerosas encuestas de opinión pública, y particularmente en el fenómeno de "farandulización de la política", ha contribuido a dar un tono de mayor eficacia a los medios masivos de comunicación como órganos de participación y control. Estos parecieran

haber adquirido la exclusividad en los mecanismos de elaboración del prestigio y el consenso, y en buena medida han sustraído el debate de la reforma y el plan económico a los partidos y a las fuerzas sociales, con un protagonismo difícil de compensar.

Esta realidad reconduce a la representación como valores centrales de nuestro sistema político. En este sentido plantea a los partidos la necesidad de democratizar con mecanismos políticos la dinámica de la representación y participación funcional, que tiende a concentrar el poder en los grupos económicos y los medio masivos de comunicación.

De otro modo, las necesidades de financiamiento de los partidos, con un no publicitado como nunca desmentido apoyo de las empresas, la necesidad de negociar con éstas las decisiones económicas estratégicas, la tecnificación de la propaganda política con el uso cada vez mas preponderante de los medios masivos de comunicación, son hechos que configuran per-se los riesgos de consolidación de una democracia de corte plutocrático.

Es importante recalcar aquí que no adherimos a ningún tipo de teoría conspirativa del poder económico o de los grupos empresarios en particular. Sólo pretendemos reflejar su incidencia actual o potencial en el sistema político, con una elemental cuota de realismo, sobre todo cuando el pasado reciente nos enseña que las distorsiones y la corrupción, no fueron patrimonio exclusivo del Estado.

El proceso de reforma y el consecuente cambio de modelo económico son precisamente eso, un proceso, es decir un conjunto de decisiones, de relaciones y acontecimientos que se desenvuelven en el tiempo. Se dirigen a generar una nueva realidad, distinta de la actual. Pero aún cuando se suponga que el modelo elegido y su implementación son correctas, los ajustes y desequilibrios producidos en la transición son previsibles y visibles. Por otra parte, su desarrollo genera cambios perdurables cuyas consecuencias es necesario prever si se desea controlar.

El énfasis puesto en la "legitimidad de eficacia" de la reforma (ver supra) plantea el interrogante de si los resultados negativos inmediatos, traducidos hoy en un enorme costo social, van a comprender el futuro de la reforma al encontrarse tan estrechamente ligada al accionar del poder Ejecutivo como a la eficacia de sus resultados.

Teóricamente podría decirse que este plazo no excede el de las próximas

elecciones presidenciales, ante la eventualidad de una derrota electoral o de un cambio importante en la conducción del partido gobernante.

La necesidad de quitarle incertidumbre e inestabilidad a un proceso que afecta tan directamente lo político institucional, (cuyo éxito tiene una decisiva relación con los logros económicos, tan difíciles de prever como de controlar), requiere ampliar las bases de legitimidad, de modo de proporcionarle una base de consenso más amplia y estable y menos ligada a la coyuntura.

La concertación con el resto de las fuerzas políticas y sociales es una operación que podría desacelerar el ritmo y hasta el contenido de la reforma, pero que contribuiría a legitimarla consensuándola política y socialmente. No abrimos juicio sobre su viabilidad en las actuales circunstancias, pero todo indica que habría que comenzar a sentar las bases para que su realización se tomara posible.

El acento puesto en el sector privado para la realización de metas económico sociales, supone la existencia de un mercado competitivo, innovador y con una asignación eficiente de los recursos. Esta es una realidad que no parece fácil de alcanzar en lo inmediato, dado el grado de destrucción del aparato productivo y los graves desequilibrios sectoriales y regionales producidos en nuestra economía. Es necesario generar las condiciones económicas para que el mercado funcione adecuadamente, pero también un marco jurídico institucional preciso que evite la instalación de un capitalismo salvaje regido exclusivamente por el lucro inmediato y un ilusorio automatismo del mercado.

Implica un cambio de la modalidad de operación en la economía, en la que sustituya la tendencia a reemplazar la acción privada por la pública, por la de hacer que los intereses privados sean compatibles con el Bien Común.

En el caso de las empresas que prestan servicios públicos es necesario impedir que se privatice del concepto de servicio público, dada la naturaleza de estos, como las condiciones de virtual monopolio en el que se prestan. La participación social en el control, puede contribuir a hacer más transparente el funcionamiento de las empresas y a orientar socialmente sus resultados. Hasta que esta cultura de la participación y el control social se generalice e institucionalice, reclamaría un mayor protagonismo del Estado, evitando tanto los excesos de intervención como de la abstención.

La efectiva realización de estas condiciones, tiene responsables institucionales específicos, como en el caso del Parlamento, que podría

encontrar en la elaboración del nuevo marco normativo, un intenso campo para su labor específica y un motivo para recuperar funcionalidad y prestigio.

La función jurisdiccional de control, que asegura la potestad legislativa y normativa del Estado respecto de su propio funcionamiento y hacia la sociedad, tendría un papel decisivo para evitar las desviaciones, particularmente en una sociedad como la nuestra donde la impunidad parece haber quitado su eficacia a las normas, y con ello la posibilidad de poner límites a las conductas y de orientarlas hacia los fines socialmente deseados.

Desde la perspectiva analizada, el perfeccionamiento de los órganos del Estado viene reclamado por la función estratégica que deberían cumplir en el sistema político. De este modo, la reforma administrativa, por ejemplo, no respondería sólo a un imperativo de eficacia y transparencia, siempre deseables por sí mismos, sino a una cuestión de arquitectura política que tiene que ver directamente con el funcionamiento del sistema político en su conjunto.

### A modo de Conclusión

El proceso de privatizaciones aparece a primera vista, como una fórmula aplicada sin matices a la realidad nacional y que no ha tenido en cuenta algunos aspectos importantes como la concentración del poder económico, la capacidad de control del Estado en esta nueva situación y la posibilidad de compatibilizar los fines económicos y sociales en el escenario de una economía cada vez más dinámica como internacionalizada.

Existen demasiadas peticiones de principio para que el modelo funcione adecuadamente. La enunciación de los objetivos y su reiteración: "necesitamos un Estado fuerte, una administración pública ágil y eficiente, un mercado competitivo", señalan mejor las carencias que las condiciones efectivas en que se desenvuelve.

Es que la reforma, y el consiguiente adelgazamiento del Estado, no disminuye la magnitud de los asuntos ni su complejidad, al contrario los aumenta, por lo que importa un desafío a la capacidad de respuesta, no sólo de la administración pública sino de todo el sistema en su conjunto.

En este sentido es frecuente observar como se atribuyen muchos "debe" al Estado y a sus organismos, sin pararse a reflexionar seriamente si existen las condiciones estructurales o políticas para que ese "debe" sea posible más allá de la actitud voluntarista de un gobierno o de un funcionario. Es que en política, la defensa de intereses pasa también, y diríamos en gran medida por

el como. Pareciera que forma parte de nuestra cultura política la idea de que el esfuerzo debe centrarse solamente en la discusión de los grandes fines y objetivos, en tanto que las cuestiones instrumentales y prácticas -eje mismo del quehacer político- son asuntos secundarios, subalternos o que en todo caso se resuelven automáticamente una vez producido el omnipotente "fiat" de las leyes, decretos, planes y acuerdos.

Ello ha contribuido, por otra parte, a una concepción maniquea de la política, donde los valores y objetivos nacionales (y en consecuencia su análisis y discusión) circulan por una esfera distinta a la de los intereses concretos.

La discusión sobre la reforma debe partir de la conciencia de que los cambios producidos tienen un efecto perdurable y que la forma actual del Estado argentino no es circunstancial.

Es necesario prepararse, entonces para ver con claridad el sentido de los cambios, las exigencias, riesgos y posibilidades que conllevan y afrontarlos con madurez y realismo. No puede haber peor actitud en política que la de no aceptar la realidad tal cual es, o la de resignarse a soportarla como inmodificable.

La capacidad de respuesta pasa, en buena medida, por la elaboración de políticas públicas acordes y respuestas institucionales ajustadas a la realidad.

La suerte de la comunidad nacional no puede quedar librada a la eficacia abstracta de un sistema mientras, en la práctica, al socaire de argumentos "políticos" se sigan tomando decisiones reñidas con las más elementales reglas de eficacia, de interés general y aún en contra de los propios organismos de control de la administración pública. Concesiones, contratos, disposiciones, que entrañan señalados perjuicios al Estado y al conjunto de la comunidad, no pueden ser "salvados" por la omnipotencia de las "razones políticas", que en la gran mayoría de los casos resultan ser "razones particulares" de grupos o funcionarios.

Ningún cambio en la arquitectura institucional o normativa tendrá sustento sólido si no se apoya en un cambio de nuestra cultura política, y en este sentido es necesario prestar particular atención a los signos de madurez evidenciados en nuestra sociedad. La demanda de mayor participación, de mejor calidad en la representación y de eficacia en los resultados, son algunos de esos signos, que ya han comenzado a generar respuestas de la clase política, obligando a introducir cambios impensados hasta hace poco tiempo



La responsabilidad de abrirles un cauce institucional y político constituye uno de los desafíos importantes de nuestra hora y una prueba decisiva para la representatividad de nuestra clase dirigente.

Por nuestra parte, creemos que la tarea de instalar el debate en nuestra sociedad sobre estas cuestiones, evitar que este debate sea "privatizado" por grupos o sectores, aportar claridad y precisión en los problemas concretos a resolver, y proponer las alternativas viables, constituye un aporte acorde con nuestras posibilidades y a tono con nuestra responsabilidad intelectual y cívica.

## Bibliografía

- ALMADA, Carlos F.: **Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina**, ponencia en el Seminario Internacional del INAP, México, 1989.
- BELIZ, Gustavo: **Un Estado más ético y más humano**, documento presentado en el IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, noviembre de 1992.
- BOBBIO, Norberto: **Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política**, México, FCE, 1989.
- COSTA FLHO, A. y otros: **La democracia frente al reto del Estado eficiente**, Buenos Aires, Grupo Editor de América Latina, 1988.
- DROMI, José Roberto: en *Ambito Financiero*, Separata, Buenos Aires, Diciembre de 1989.
- DRUCKER, Peter: **Las nuevas realidades**, Buenos Aires, Sudamericana, 1991.
- FERRER, Aldo: **Nacionalismo y orden constitucional**, Buenos Aires, FCE, 1983.
- F.I.E.L.: **El fracaso del estatismo**, Buenos Aires, Sudamericana planeta, 1987.
- Los costos del Estado regulador**, Buenos Aires, Manantial, 1989.
- FREUND, Julien: **La esencia de lo político**, Madrid, Editora Nacional, 1968.
- GARCIA PELAYO, Manuel: **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Madrid, Alianza, 1985.
- GONZALEZ, Juan Manuel - RIZZO, Miguel A. - CONA, A.: **La reforma del estado: Un análisis político**, Mendoza, Anales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo, 1991.
- HUTCHINSON, Tomás y otros: **Reforma del Estado, Ley 23696**, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 1990.
- INK, Dwight: **La modernización de la Administración Pública**, ponencia en el Seminario Internacional del INAP, México, 1989.
- ISRAEL, Arturo: **El cambiante rol del Estado: Dimensiones institucionales**, proyecto presentado en el Seminario Internacional del INAP, México, 1989.
- ISUANI, Ernesto - TENTI, Emilio: **Estado democrático y política social**, Buenos Aires, Eudeba, 1989.
- JIMENEZ de PARGA, Manuel: **Los regimenes políticos contemporáneos**, Madrid, Tecnos, 1983.
- KLIKSBERG, Bernardo: **Como transformar el Estado más allá de mitos y dogmas?**, México, FCE, 1989.
- PORTANTIERO, Juan Carlos: **El socialismo y el tema del estado**, en *La ciudad Futura* 3, Agosto de 1988.
- SCHAB y ETCHEBARNE, Martín: **El estado eficaz: democracia e iniciativa privada**, Buenos Aires, Fratema, 1985.
- STRASSER, Carlos: **Teoría del Estado**, Abeledo Perrot, 1986.
- OSZLAK, Oscar: **Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina**, (en *Desarrollo Económico*, vol. 21, N° 84, enero/marzo '82, pág. 531-548).
- Teoría de la burocracia estatal**, Buenos Aires, Paidós, 1984.