

EL MITO DEL ESTADO MINIMO:

UNA DECADA DE REFORMA ESTATAL EN ARGENTINA*

****Oscar Oszlak¹**

1. Introducción

Argentina es probablemente, el país que en el transcurso de los años 90 ha experimentado las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del estado nacional.² El caso argentino ha despertado un lógico interés de parte de los organismos multilaterales de crédito por difundir esta experiencia y señalarla como un modelo a imitar por otros países embarcados en procesos de reforma y modernización estatal, aún cuando no existe hasta la fecha una comprobación fáctica que permita efectuar afirmaciones comparativas como las que inician esta introducción. De todos modos, debo apresurarme a aclarar que al subrayar la profundidad de los cambios ocurridos no pretendo emitir un juicio positivo sobre los mismos, sino señalar que en términos cuantitativos, el estado nacional argentino guarda hoy un lejano parentesco con el aparato institucional que poco más de diez años atrás lo triplicaba en tamaño y era responsable de numerosas gestiones de las que actualmente ya no se ocupa.

Este trabajo constituye el resultado parcial de una investigación orientada a establecer, precisamente, qué cambios se produjeron en el estado nacional

* Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, en el panel "Reforma del Estado: Equidad y Gobernabilidad"

** Director del Programa de Posgrado Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Director del Centro de Desarrollo y Asistencia en Tecnología para la Organización Pública.

¹ Deseo expresar mi reconocimiento a la colaboración de Hernán Ouviaña en la preparación de este trabajo.

² Coincide con esta apreciación el Secretario de Modernización del Estado, Marcos Makón (Página/12, 16/01/00). Este supuesto, que toma como referencia a la mayoría de los países desarrollados y emergentes y no tan sólo a los de América Latina, debería exceptuar probablemente a los del ex bloque soviético, donde las transformaciones incluyeron las reglas básicas que gobiernan las relaciones estado-sociedad.

argentino durante la década de los años 90, cómo se relacionaron estos cambios con otras transformaciones en los estados subnacionales y en la sociedad en general, y cuáles son los nuevos rasgos del estado nacional resultantes de este proceso.

Se plantean, además, algunas reflexiones acerca de si el modelo que emerge es el que marcará el destino de otros estados nacionales o es un simple modelo *sui generis*, transición hacia alguna otra forma de estado nacional apropiada para una época de globalización y, simultáneamente, de subnacionalización, como la que estamos atravesando.

En el desarrollo del trabajo, analizaré en primer lugar una serie de datos e indicadores que, hasta cierto punto, permiten evaluar y medir la naturaleza de las transformaciones ocurridas. En segundo término, y a la luz de la información examinada, discutiré los significados conceptual y práctico que se desprenden de la noción de “estado mínimo”, así como sus diferencias con el concepto de “estado ausente”, dada la habitual confusión entre ambos. Luego, pasaré revista a los diferentes mecanismos de reforma del estado que, más que producir su minimización, provocaron una metamorfosis sumamente compleja que de ninguna manera cabe dentro de la concepción simplificadora del “estado mínimo”. Finalmente, efectuaré algunas reflexiones sobre el impacto de estos cambios sobre el perfil y el papel del estado nacional, así como de otras instancias estatales en el ámbito sub-nacional. Una sección de cierre resumirá los principales puntos de vista y conclusiones resultantes del trabajo.

2. La magnitud y naturaleza de los cambios

Argentina tiene hoy uno de los aparatos estatales de nivel nacional más pequeños del mundo, al menos en relación a su población, PBI y otros indicadores. Claramente, este fenómeno está asociado a diferentes variables, incluyendo el nivel, características y distribución del empleo público; el nuevo perfil de la dotación; la evolución y composición del gasto público y las variaciones en el número y composición de las unidades organizativas. Analizaré estas variables en el orden presentado.

Empleo público nacional

Si consideramos las variaciones en el empleo público producidas durante la década del 90, comprobaremos que en 2000, el estado nacional argentino empleaba un total de 291.287 agentes, lo cual representaba apenas el 1,8% de la PEA del país.^{3[3]} El 89,4% de este personal correspondía al Poder Ejecutivo, mientras que el restante 10,6% se dividía entre el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Ministerio Público. Quedaban excluidos del total: a) el personal contratado -por ejemplo, docentes- a través de horas-cátedra equivalentes a 1.295.246 horas anuales; y b) los agentes empleados a través de contratos especiales, así como los miembros del Gabinete de Autoridades Especiales.

Estos números contrastan fuertemente con los observables en las dos décadas anteriores. Al asumir, en 1983, el gobierno constitucional del Presidente Alfonsín, la Administración Pública Nacional empleaba un total de 981.012 personas, cifra que se incrementó considerablemente -a 1.019.342 personas- al momento de comenzar a aplicarse el denominado Plan Austral (1985), y decayó hacia junio de 1986 a 992.072 trabajadores, según un informe difundido en ese entonces por la Secretaría de Hacienda.

Todavía en 1989, a comienzos de la Presidencia Menem, permanecían en el Poder Ejecutivo 874.182 empleados. Una década más tarde, este número había descendido a unos 270.000 empleados^{4[4]}, es decir, a sólo un 30% de la cifra anterior. Las razones de esta disminución fueron múltiples. El traspaso de personal al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y la exclusión estadística del personal de universidades nacionales como agentes estatales, explican un 34% de la reducción. Otros 290.000 empleados fueron transferidos a las provincias, a través de los programas de descentralización educativa y de salud. Además, una cantidad de personal, estimada en más de 240.000 empleados, pasó a trabajar en las ex empresas públicas de las que se deshizo el estado nacional a través de los procesos de privatización. Por último, unos

^{3[3]} Véase **Mapa del Estado Argentino**, Poder Ejecutivo Nacional. Grupo Sophia y otros, 2000.

^{4[4]} Es importante aclarar que los datos más recientes no son comparables con los de la década anterior sin antes efectuar algunos ajustes. Por ejemplo, con la creación del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, los casi 100 mil empleados de la ex Municipalidad de Buenos Aires pasaron a la nueva jurisdicción, con lo cual se redujo la dotación del estado nacional que registran los números más recientes. Por otra parte, las cifras de fines de los años 80 computaban al personal que revistaba en las plantas de personal docente y no docente de las Universidades Nacionales, estimada en 128.000 personas. La dotación del estado nacional en el 2000 no incluye este personal, que en la actualidad se eleva a más de 135.000. Como contrapartida, sí se cuenta hoy dentro de la APN la dotación de personal de los Poderes Legislativo y Judicial, excluidos en 1989.

125.000 empleados se desvincularon de la función pública, en el marco de los sistemas de retiro voluntario y jubilación anticipada.^{5[5]}

La nueva distribución y características del empleo público

El proceso recién analizado, popularmente conocido como “desguace del estado”, produjo numerosos impactos, entre los cuales sobresale el nuevo esquema de división del trabajo entre el estado nacional, los estados subnacionales, el mercado y la sociedad en su conjunto. Si limitamos el análisis al empleo público, es evidente que los retiros de personal (voluntarios o no), la tercerización de funciones y la privatización de empresas públicas, produjeron importantes consecuencias sobre el mercado de trabajo en el sector privado. Pero aún más relevante fue el impacto sobre el empleo público en las provincias y municipios, que vieron acrecentadas sus dotaciones tanto por las transferencias desde la Nación de personal de salud, educación o vialidad como por factores endógenos que impulsaron un fuerte crecimiento del empleo durante la década del 90.

En realidad, lo ocurrido en el período aceleró simplemente una tendencia en la composición del empleo estatal que se venía produciendo desde por lo menos mediados del siglo 20. Alrededor de 1950, el gobierno nacional contaba con 3,04 empleados por cada 100 habitantes, mientras que en las provincias, el índice correspondiente era de apenas 1,25 empleados por cada 100 habitantes. Hacia fines de la década del 80, y a pesar de que el volumen absoluto del empleo creció en ambas jurisdicciones, el incremento en el ámbito provincial fue mucho más acelerado, alcanzando en promedio una relación dotación/ población similar a la nacional (de aproximadamente 2 empleados cada 100 habitantes). A partir de ese punto de cruce, las curvas se separaron abruptamente durante los años 90, llegando el empleo público provincial a ser cinco veces mayor que el nacional. El Cuadro 1 muestra la distribución del empleo a lo largo del medio siglo considerado.

Junto con estas transformaciones en el tamaño del estado, las funciones a su cargo y la composición de las dotaciones de personal, se produjo un fenómeno

^{5[5]} Estimación efectuada por la denominada Fundación para la Reforma del Estado (entrevista a su ex - presidente).

que ha pasado bastante inadvertido para los analistas de la reforma estatal: la virtual desaparición de la presencia del estado nacional en el ámbito subnacional. Según un Censo Nacional de Funcionarios realizado en 1977, un 68,03% de los empleados públicos nacionales se desempeñaba en las distintas provincias argentinas, lo cual constituía una formidable fuente de empleo para sus poblaciones.^{6[6]} Todavía a fines de los años 80, la proporción del empleo nacional en las provincias equivalía a más del 50% de la dotación. Muchos de ellos son hoy empleados públicos provinciales (como los maestros y personal de salud), otros continúan empleados por el estado nacional en territorio provincial (como el personal impositivo y de aduanas), pero un gran número pasó a desempeñarse en empresas privatizadas (como los correos, telefónicas y servicios públicos en general) mientras que otra importante cantidad perdió su empleo o fue transferido a otros puestos, con motivo de la supresión de ciertos organismos (v.g. Juntas Regulatoras) o de la limitación de sus servicios (v.g. ferrocarriles).

Una consecuencia inmediata de las tendencias señaladas es que los gobiernos provinciales debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo cual se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno. La crisis económica de las provincias en el campo productivo, unida a los magros ingresos tributarios obtenidos de fuentes locales, incrementaron la dependencia de estos estados subnacionales de la coparticipación impositiva, las transferencias y adelantos del gobierno nacional y un creciente endeudamiento.^{7[7]}

La situación relativa del empleo público en cada provincia también comenzó a mostrar importantes variaciones. Actualmente, como se observa en el Cuadro 2, la relación dotación /población de la provincia que más personal emplea es alrededor de cuatro veces superior a la que registra el índice más reducido. Dado que el gasto en personal es el componente más importante del gasto público provincial, aquéllas provincias en las que el sector público emplea una proporción muy alta

6[6] En seis provincias el volumen de empleo nacional en territorio provincial era superior a la dotación propia de las respectivas jurisdicciones (Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán). En otras cinco, las cifras eran practicamente equivalentes (Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, San Luis y Salta). Otras siete mostraban una proporción de empleo nacional superior a la mitad del empleo provincial (Catamarca, La Rioja, Corrientes, Neuquén, Chaco, San Juan y Santiago del Estero), mientras que en las cuatro restantes dicha proporción era aproximadamente igual o inferior al 50 % (Oszlak, 1989).

7[7] Restrepo Botero (2000) señala que "si 'el nervio de la guerra es el dinero', las transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales son el nervio mismo del proceso de descentralización". En su trabajo, este autor describe y critica los *prejuicios* de la "teoría fiscalista de la descentralización".

de la población económicamente activa, coinciden no casualmente con las que han sufrido altos índices de endeudamiento, crisis fiscales crónicas y conflictos sociales recurrentes. En el Cuadro 3 se consignan algunos datos adicionales que permiten apreciar el gasto medio por habitante a nivel provincial y el impacto del empleo público municipal sobre el mercado de trabajo local, sobre todo en las capitales típicamente administrativas, como Santa Fe, Catamarca, La Rioja o Tierra del Fuego.

El número de empleados según tipo de institución también varía ampliamente. Así, provincias semejantes en población y número de parlamentarios tienen legislaturas cuya dotación de personal, en un caso, puede ser dos o tres veces superior a la de la otra. Algo similar ocurre con los salarios que reciben los empleados al servicio de los tres poderes del estado, donde también se observan amplias diferencias entre provincias pero, a su vez, amplias variaciones en los valores que se pagan a funcionarios de nivel equivalente, según trabajen para el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial.

Por otra parte, existen fuertes distorsiones en la estructura salarial, curvas extremadamente achatadas y bajos incentivos para asumir mayores responsabilidades o atraer al personal de mayor calificación. Los tramos salariales más bajos resultan, casi siempre, mayores a sus equivalentes en el sector privado, donde para colmo los empleos son más precarios y las condiciones de trabajo más rigurosas. Además, existen tratamientos diferenciales incomprensibles entre personal permanente y contratado, así como elevadas ubicaciones escalafonarias de ciertos empleados, que no se corresponden ni con sus competencias ni con la reducida importancia de los puestos que ocupan. Asimismo, personas que desempeñan tareas similares cobran a veces sueldos muy diferentes, por el sólo hecho de trabajar en organismos con escalafones más o menos generosos.

Como conclusión de este análisis, puede afirmarse que en los últimos diez años se produjo una “fuga” de empleo público del estado nacional hacia los estados subnacionales. Las provincias y municipios se han constituido en fuertes empleadores, forzados por las transferencias unilaterales de gestiones desde la Nación, por las crisis de sus economías y por la continuada vigencia del nepotismo político^{8[8]}. Considerar que se está en presencia de un “estado mínimo” por el

^{8[8]} Un caso paradigmático es el de Río Gallegos, capital de Santa Cruz. Si bien es la ciudad argentina con menor desocupación (1,9% según el INDEC, frente a un promedio nacional 15,4%) en buena medida ello se debe a que el 49,8% de la PEA trabaja en el Estado. En palabras del propio intendente de la municipalidad de Río Gallegos, “si no emplea el Estado, ¿quién lo hace?. El mercado acá no existe. Así evitamos la exclusión y el desempleo”. (Clarín, 30/07/00)

hecho de que el gobierno nacional se ha desprendido de dotación y funciones es negar, simultáneamente, la estatidad de los estados subnacionales.

Argentina se asemeja hoy mucho más a países federales avanzados, como Estados Unidos o Canadá, donde las burocracias estatales son abultadas, aún cuando las provincias argentinas no hayan alcanzado niveles semejantes de autonomía fiscal y operativa. En este sentido, debe subrayarse su alto grado de dependencia del Tesoro Nacional y del endeudamiento interno y externo, fuentes ambas en las que el estado nacional sigue jugando un papel primordial pese a su aparente “extinción”.^{9[9]}

Nuevo perfil de la dotación del estado nacional

La fuerte reducción de personal derivada de transferencias de responsabilidades y desregulaciones varias, se vio parcialmente contrarrestada por la incorporación de personal dedicado a otros asuntos nuevos, demandado por la propia redefinición del papel estatal. Por ejemplo, el incorporado a los nuevos entes, comisiones y otros organismos de regulación creados para ejercer control sobre las actividades de las empresas y servicios privatizados durante la década del 90. O el destinado a instituciones creadas para asegurar una más plena vigencia del orden jurídico, el control de gestión y la transparencia de la función pública, como el Consejo de la Magistratura, la Auditoría General de la Nación o la Oficina Anticorrupción.^{10[10]}

Una característica saliente de la actual composición del empleo público es el hecho de que, prácticamente, han desaparecido de la dotación del estado nacional, los grandes aparatos burocráticos que solían contar con plantas de personal que sumaban decenas de miles de empleados.^{11[11]} Con la transferencia a las provincias del inmenso aparato de educación y salud; o con la

^{9[9]} En promedio, las provincias no consiguen cubrir más que el 40% de sus ingresos totales a partir de fuentes tributarias propias. Décadas atrás, el gobierno nacional transfería a las provincias apenas un 5% del presupuesto total de las mismas, mientras que ahora ese financiamiento cubre más del 60% de las finanzas provinciales (Propuesta de Federalismo Fiscal, Consejo Empresario Argentino, 2000).

^{10[10]} En algunos casos, un porcentaje más o menos importante de estas nuevas dotaciones se conformó a partir de personal transferido desde organismos preexistentes, como por ejemplo el ex – Tribunal de Cuentas de la Nación.

^{11[11]} En el caso de considerar al personal empleado por las Universidades Nacionales, habría que computar a estas instituciones dentro del grupo que todavía hoy cuenta con una dotación de miles de personas. Sólo la Universidad de Buenos Aires tiene actualmente un total de 30.472, entre docentes y no docentes que perciben salarios.

privatización de las empresas públicas, son muy pocas las instituciones que superan hoy los 10.000 empleados: las Fuerzas Armadas (102.682 agentes), la Policía Federal (31.726), la Gendarmería Nacional (18.282), la Prefectura Naval (14.910) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (22.101).

Otro dato interesante, que surge al analizar la evolución de la dotación durante la última década, es que el estado nacional ha pasado a convertirse, fundamentalmente, en un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas. Orlansky (1994) ha señalado que, al despojarse de sus funciones sociales y empresarias, creció la incidencia numérica del personal estatal empleado en funciones políticas.¹²[12]

En lo que se refiere al aparato de coerción, se observa que casi dos terceras partes de la dotación (unas 170.000 personas) se integra actualmente por personal militar y policial. Estas cifras resultan más impactantes si se recuerda que, inesperadamente, el perfil del estado nacional guarda hoy cierta semejanza con el que exhibía en su etapa formativa, ya que hacia 1874 su dotación se componía en un 75% por integrantes del ejército y la marina (Oszlak, 1982, 1997).

Como consecuencia de la recurrente crisis fiscal que atravesó el estado nacional durante los últimos años, se ha intentado reiteradamente aumentar la recaudación tributaria y aduanera, fortaleciendo al organismo responsable, la AFIP, cuya dotación equivale a un 8,7% de la dotación total del gobierno nacional. Se ha mantenido también, en el ámbito del estado nacional, un conjunto de instituciones dedicadas a la actividad científico-tecnológica, aún cuando el presupuesto global destinado a sus programas de trabajo han visto reducida su participación en el total. El sistema nacional de ciencia y tecnología absorbe hoy un 1,5% del total del presupuesto (729,1 millones de pesos, de acuerdo al Presupuesto Nacional de 1999), porcentaje que incluye entre sus principales organismos al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con 6.708 agentes; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) con 3.881; el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), con 944; y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), con 2060.

¹²[12] En el caso del Ministerio del Interior, organismo político por excelencia, los 38.480 agentes que empleaba en 1989, pasaron a sumar 67.564 en el 2000.

De acuerdo con cifras recientes (Grupo Sophia y otros, 2000), los organismos que prestan servicios especializados de carácter sectorial (v.g. agropecuarios, como SENASA; Semillas, como INASE; hídricos, como el INCYTH), ocupan a más de 3.000 agentes. Por su parte, todo el sistema regulatorio del estado (ORSNA; ENARGAS, ENRE, CNRT, OCRABA, ETOSS, CNC, ANMAT) tiene una dotación de aproximadamente 1.200 empleados. El aparato cultural (Fondo Nacional de las Artes; Instituto Nacional del Teatro; Teatro Nacional Cervantes y Administración General de Museos Casa Rosada), emplea a unas 250 personas.

Desde el punto de vista de las modalidades de contratación del personal, creció el empleo de personal mediante contratos de trabajo suscriptos en el marco de proyectos financiados por agencias multilaterales, sea en forma directa o a través de contrataciones por organismos internacionales. Se estima que este personal, que no aparece en las nóminas de agentes estatales, suman unas 15.000 personas. Asimismo, muchos de los servicios de apoyo (mantenimiento, logística, transporte, imprenta, etc.), que antes se realizaban con personal propio, han pasado a ser provistos por el mercado, incluyendo a las empresas constituidas por ex-empleados públicos, mediante esquemas de tercerización.

En los otros poderes del estado (Legislativo y Judicial), se advierte un importante crecimiento en sus respectivas dotaciones de personal.^{13[13]} Datos obtenidos del Presupuesto Nacional para el año 2000 indican que el Poder Legislativo emplea 10.431 personas, mientras que el del Poder Judicial alcanza a 17.353 agentes. En términos de gasto público, estos dos poderes absorben, respectivamente, el 1,1% y el 1,6% del presupuesto nacional.

A la caracterización efectuada sobre el tamaño y composición del empleo público nacional deberían agregarse algunas observaciones que podrían modificar en parte la interpretación sobre los cambios ocurridos. Por ejemplo, ¿cómo cabría imputar al gasto público nacional asignado a seguros de desempleo o a subsidios para cubrir empleos precarios en las provincias? En la actualidad, por ejemplo, más de 100.000 personas cobran el seguro de desempleo a cargo del estado, contra unas 12.000 que lo hacía en 1992. A su vez, alrededor de 290.000 personas -o sea, 2,2% de la PEA- posee empleos públicos precarios con un pago menor a \$200 mensuales. (Clarín, 23/5/99)

^{13[13]} De acuerdo a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), la dotación de personal del Poder Legislativo en 1989 ascendía a 9.043 agentes, en tanto que la del Poder Judicial alcanzaba en el mismo período los 12.400 empleados. Véase FIEL (1996).

Otro dato impactante es que, frente al aumento de la desocupación, el Gobierno Nacional puso en marcha programas de empleo transitorios que, sin contar los propios de las provincias, abarcaron en 1993 a 307.808 trabajadores. En 1995, en plena recesión y efecto “tequila”, su número se elevó a 570.710 personas por mes. En los años siguientes, a pesar de la reactivación económica, el número siguió en aumento. En 1997, por ejemplo, llegó a extenderse a 1.515.168 personas. Es decir, pese a haberse intentado eliminar el sobreempleo público desde comienzos de la década, “se terminó creando otro sobreempleo por la vía de los planes precarios y los subsidios” (Clarín, 23/5/99)

Evolución y composición del gasto público

El volumen y composición del gasto público a lo largo del tiempo proporciona otro ángulo de observación sumamente importante para evaluar los cambios operados en el estado nacional durante la década del 90, sobre todo para poner a prueba la hipótesis de una presunta minimización de su envergadura y grado de intervención social.

En 1990, el gasto público consolidado^{14[14]} (en valores constantes de 1997) sumaba 61.949 millones de dólares. En 1999, ascendía a 97.595 millones, registrando un crecimiento del 57,5% en el período. Este simple dato, contrastado con la envergadura de las reformas orientadas a contraer su aparato institucional, parecería indicar que, lejos de extinguirse, el estado ha crecido visiblemente. ¿Cuál estado? En primer término, el estado consolidado en sus tres niveles jurisdiccionales. Pero también, tomado singularmente, el estado nacional. Si efectuamos la misma comparación para esta jurisdicción, observaremos que entre el nivel de gasto de 1990 (siempre en millones de 1997), que alcanzó a 38.755 millones, y el de 1999, en que representó un total de 51.074 millones, el crecimiento neto del gasto en el estado nacional fue del 31,8%.^{15[15]} Esto significa que el ritmo de crecimiento en este último nivel fue menor que en el nivel

^{14[14]} Incluye a los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal).

^{15[15]} Véase IAEF, 2000. El presupuesto 2001 asigna \$ 51.870 millones a gastos corrientes y de capital de la APN, lo cual implica un incremento del 4% respecto al gasto ejecutado el año anterior y del 17% respecto al ejecutado cinco años atrás.

subnacional, pero si se toma en cuenta el destino del gasto, esta conclusión se relativiza.

En efecto, la participación de los recursos de origen nacional en los presupuestos de los estados sub-nacionales alcanzó en 1999 al 62%. Esto significa que el estado nacional ha creado, a través de los mecanismos de la coparticipación federal de impuestos y de adelantos del Tesoro no reembolsables, una fuerte dependencia de provincias y municipios de los fondos transferidos por el erario nacional¹⁶[16]. Pero además, la presión tributaria neta que ejerce el estado, en términos de su relación con el PBI, ha crecido notablemente, hecho que a su vez adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta el importante aumento del PBI durante la década del 90 (más del 40%). Para el año 1999, la presión tributaria total neta ha sido estimada en un 28,9%, cifra que contrasta fuertemente con las verificadas a fines de los 80, en que ese índice no alcanzaba el 20%.¹⁷[17] Si bien estos valores son significativamente más bajos que los habituales en países centrales, un incremento como el producido luego de una década de vigencia de una orientación netamente reduccionista del aparato estatal, contraría la visión simplista que equipara menos personal y organismos a estado mínimo

Desde el lado de la composición de los egresos según el objeto del gasto, las cifras son muy reveladoras, ya que nos proporciona elementos de juicio para apreciar los cambios producidos en el papel y la función de producción del estado. Al respecto, conviene separar dos grandes categorías de partidas: por una parte, las destinadas a cubrir gastos en personal, bienes y servicios no personales e inversiones o trabajos públicos; por otra, las asignadas a transferencias y servicios de la deuda. En el primer caso, se considera la forma en que el estado configura lo que he denominado en otros trabajos su **función de producción**, es decir, la combinación de recursos humanos, financieros y materiales requerida para producir los bienes, regulaciones y servicios que justifican la existencia y reproducción de su aparato institucional. En el segundo caso, el análisis se centra más bien en el volumen y distribución de recursos estatales transferidos a terceros para su afectación a diferentes objetivos, los que habitualmente son clasificados como **transferencias y servicios de la deuda**. Es el caso de subsidios, reintegros, aportes, contribuciones para cubrir el déficit de la seguridad social, adelantos no reembolsables a gobiernos subnacionales, compromisos de inversión en procesos de privatización de empresas y servicios públicos, etc.

¹⁶[16] De acuerdo al Anuario Estadístico del INDEC 1999, las transferencias de recursos nacionales a las provincias ascendieron, de 14.161 millones de pesos en 1996, a 16.497 en 1998 (2.336 millones más).

¹⁷[17] Según datos del Ministerio de Economía de la Nación. Este valor surge de comparar el gasto público consolidado con el PBI nacional, estimados para ese año.

La importancia de distinguir entre estos dos conjuntos de partidas presupuestarias se advierte al establecer comparaciones entre organismos. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo figura en las estadísticas con el presupuesto más abultado, lo cual no se explica por los recursos que destina a conformar su función de producción, sino por las transferencias que efectúa al deficitario sistema de la seguridad social (alrededor de 20.000 millones de dólares), que representan más del 98% del total de sus gastos. En cambio, instituciones como el Ministerio de Defensa, cuyo personal constituye más del 35% del total de la Administración Central, tiene una participación en el presupuesto nacional que no llega al 8%, debido a los exiguos salarios promedio de ese personal.^{18[18]}

En términos agregados, es interesante destacar que el estado nacional paga hoy más intereses de la deuda que salarios públicos.^{19[19]} Por cada peso destinado a sueldos de la administración pública nacional, abonará este año 1,7 pesos por intereses de la deuda. Hasta 1999 la relación era inversa, pero se modificó tras el estancamiento de las remuneraciones durante la década del '90, al tiempo que la deuda crecía irrefrenablemente. Hoy, su magnitud equivale a cerca del 60% del "tamaño" de la economía nacional, medida por su PBI.

Variaciones en el número y composición de las unidades organizativas

En principio, los cambios producidos en la cantidad y naturaleza de los organismos que componen el sector público, puede darnos un indicador valioso sobre las transformaciones producidas en el papel estatal frente a la sociedad. En este sentido, la experiencia argentina refleja cambios muy pronunciados, tanto en el número como en el perfil institucional del estado nacional.

^{18[18]} Un análisis más pormenorizado de las ejecuciones presupuestarias de cada organismo, brindaría valiosos elementos de juicio para evaluar cambios producidos en los componentes de su respectiva función de producción, proporcionando otro punto de observación del proceso de transformación del estado nacional, pero la tarea excede los alcances del presente trabajo.

^{19[19]} Para el año 2001 se estima que los intereses de la deuda ascenderán al 22% de las erogaciones, mientras que los salarios del personal estatal se mantendrán en un 13% del total de gastos.

Tal como se la ha concebido habitualmente, la reestructuración organizacional del estado argentino ha implicado casi siempre una mera reducción del número de unidades existentes. La ilusión de que, disminuyendo la cantidad de Secretarías, Subsecretarías, Direcciones o unidades de otro tipo, se mejora el funcionamiento del sector público, ha funcionado como principio indiscutible de los procesos de reorganización.

Al producirse el retorno a la democracia y la asunción del gobierno por el presidente Alfonsín, se crearon 32 secretarías de estado y 63 subsecretarías, totalizando 95 unidades. Pero en 1989, el número había crecido a un total de 150, entre secretarías y subsecretarías. A partir de allí, sucesivas normas “correctivas” intentaron, con suerte variada, contener una tendencia natural a la multiplicación de unidades organizacionales.

El intento más ambicioso se motorizó en 1990, a través de un decreto presidencial que introdujo una simple “regla de tres”: ningún Ministerio debía tener más de tres Secretarías, ninguna Secretaría debía tener más de tres Subsecretarías, ninguna de éstas debía contar con más de tres Direcciones Generales y así sucesivamente.²⁰[20] Aún cuando resulta fácil pronosticar que ninguna regla de este tipo puede conducir a una correcta cuantificación (*rightsizing*) de una estructura organizativa, cualquiera sea su misión, lo cierto es que a raíz de dicha norma disminuyó por un tiempo, en forma significativa, el número de instituciones y unidades (Oszlak, 1999).

En los años siguientes, sucesivas reestructuraciones “celulares” y espontáneas fueron modificando el *numerus clausus* pretendidamente racional, elevándolo hasta el punto de alcanzar casi 200 secretarías y subsecretarías, cuando ya se había reducido sustancialmente el papel del estado nacional y rebajado considerablemente la dotación de su personal. Es decir, con muchas menores funciones como consecuencia de la aplicación de las reformas de primera generación, el aparato estatal continuó creciendo estructuralmente, sin que tal inflación institucional se viera justificada por razones operativas. Con el pretencioso anuncio de la Segunda Reforma del Estado, el Decreto 660/96 dispuso una nueva “reducción” en el número de organismos, que esta vez fue llevado a un total de 125 Secretarías y Subsecretarías.²¹[21]

²⁰[20] Véase los Decretos 435, 1757 y 2476 de ese año.

²¹[21] Al concluir la Administración Menem, el número llegó a las 169.

Más allá de estos movimientos espasmódicos, resulta destacable que un mayor número de unidades pasó a ocuparse del menor número de gestiones que permaneció en manos del estado nacional y sobrevivió a las reformas de primera generación. Dado que, al mismo tiempo, la dotación total de personal descendió, cabe suponer que se redujo la proporción de personal por unidad organizativa a nivel de ministerios, secretarías y subsecretarías, aunque muy probablemente, un proceso similar debe haber ocurrido en los niveles inferiores de la estructura.^{22[22]}

Otro cambio importante, de orden más cualitativo, es el verificado en el perfil institucional del aparato estatal. Con la transferencia de servicios educativos y de salud a las provincias, la privatización de las empresas públicas y la desregulación de numerosas actividades socioeconómicas (controles de precios, de cambios, de inversiones, de regulación comercial^{23[23]}), las instituciones sectoriales del estado, vinculadas a la actividad económica y al desarrollo social, pasaron a tener una significación mucho menor frente al notable crecimiento (absoluto y relativo) registrado en las instituciones políticas del estado nacional, especialmente la Presidencia y el Ministerio del Interior.

El crecimiento en el número de órganos dependientes de la Presidencia de la República fue notable. Por ejemplo, las secretarías bajo su dependencia directa se duplicaron, pasando de ocho en 1990 a diecisiete a mediados de 1999. A su vez, el Ministerio del Interior, que mantuvo a su cargo la Policía Federal, fuerza que actúa predominantemente en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires y vio fuertemente incrementada su dotación,^{24[24]} pasó a tener jurisdicción sobre la Gendarmería Nacional y la Prefectura Nacional Marítima, creando además un poderoso órgano de vinculación política, técnica y financiera con los gobiernos provinciales y municipales.

^{22[22]} En otro trabajo he observado que esta jibarización institucional ha tendido a producir un incremento en las pujas distributivas por dominios funcionales. Se han señalado, al respecto, altos grados de redundancia y superposición de funciones, particularmente en las áreas vinculadas con la gestión de programas sociales y de relaciones con las provincias.

^{23[23]} Se destacan, al respecto, las importantes reducciones producidas por la eliminación de la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes (además de otros organismos de regulación de menor dimensión), que empleaban varios miles de agentes. Hoy, esas funciones fueron o bien privatizadas -como la elevación terminal portuaria- o libradas al funcionamiento de los respectivos mercados.

^{24[24]} Se estima que en los próximos meses se producirá la transferencia de gran parte de los efectivos de la Policía Federal a la jurisdicción del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Dado el importante número de estas fuerzas, la transferencia producirá otro importante cambio en el perfil institucional del estado nacional.

A raíz de las privatizaciones y la descentralización de servicios, que involucraron organismos de grandes dimensiones, tales como las empresas públicas o el aparato educativo, otras instituciones pasaron a adquirir una importancia relativa muy alta y crítica en el mapa institucional del estado nacional. Entre ellas, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que absorbió al organismo federal de recaudación tributaria y a la aduana, convirtiéndose en la principal responsable de obtener los ingresos públicos provenientes de los impuestos vigentes; la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), prestadora de jubilaciones y pensiones con cargo al sistema de reparto,^{25[25]} el rubro más significativo del presupuesto de gastos; y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que concentra el núcleo más importante del aparato científico-tecnológico del país.^{26[26]}

Otros cambios importantes en el mapa del estado se originaron con motivo de la creación de nuevos organismos. Destacaré dos conjuntos institucionales significativos. Por una parte, una serie de entes reguladores que tomaron a su cargo tareas de fiscalización, control y regulación de las empresas de servicios públicos surgidas del proceso de privatización. En 1999 estos organismos eran 8 y empleaban un 0,5 % de la dotación del gobierno nacional. Su creación implica nuevas formas de regulación estatal ya que anteriormente, ésta se ejercía principalmente sobre transacciones, mercados o productos. Con la eliminación de muchas de estas regulaciones, el nuevo rol estatal en este área se ejerce especialmente sobre los prestadores privados de servicios públicos.

Por otra parte, pueblan hoy el mapa estatal diversas instituciones establecidas en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación, a cargo de funciones de promoción, financiamiento, acreditación y evaluación de la actividad académica y científica,^{27[27]} o en el ámbito del Ministerio de Economía, como los órganos de defensa de la competencia, defensa del consumidor o promoción de las exportaciones.

^{25[25]} El sistema de jubilaciones sufrió importantes modificaciones durante la década, al crearse un régimen de capitalización administrado por empresas privadas y mantenerse el régimen de reparto, a cargo del estado.

^{26[26]} Estas instituciones, de carácter descentralizado, tienen una elevadísima importancia en sus ministerios de tutela. La AFIP representaba, en el 2000, el 59,3% de la dotación de personal del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos; el ANSES, el 79,4% de la del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos; y el CONICET, el 44,3% de la Presidencia de la Nación..

^{27[27]} Me refiero, básicamente, a la Agencia de Promoción de las Actividades Científico Técnicas; al FOMEC, un programa de fomento al desarrollo institucional de las Universidades; y a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Han sobrevivido, por otra parte, numerosos organismos de menor envergadura que, en general, prestan servicios cuya justificación parece residir en su tamaño crítico (economías de escala, no reproducibles a nivel de cada provincia), en su alta especialización (difícilmente lograble en el nivel subnacional), en su existencia tradicional (resultando difícil su eliminación), u otras posible razones que no he explorado.^{28[28]} Uno de los organismos que se han mantenido en el ámbito estatal y continúa teniendo gran importancia para el desarrollo agropecuario de la Argentina, es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), responsable principal de la actividad de investigación y transferencia tecnológica a la producción del sector.^{29[29]} Por último, y como curiosidad, vale la pena consignar que aún existen varios organismos “residuales” creados en su momento con motivo de la privatización de empresas públicas, que tienen a su cargo la liquidación de bienes o la resolución de asuntos que quedaron pendientes al momento de transferirse las empresas.^{30[30]}

Tras su asunción, el presidente De la Rúa produjo algunos cambios importantes en la configuración institucional del estado nacional. En primer lugar, y a raíz de que la nueva Constitución Nacional flexibilizó el número de ministerios, creó dos más, desdoblando las carteras de Economía e Infraestructura y elevando el área de Acción Social y Medio Ambiente al rango ministerial. En cambio, suprimió 11 secretarías (en la actualidad existen 42) y redujo las subsecretarías a 58. Una de

^{28[28]} Por ejemplo, en el área de salud existen hospitales de referencia (como el Posadas); el CENARESO, organismo de atención y prevención de la drogadependencia; el INCUCAI, a cargo de la regulación del trasplante de órganos; la ANLIS, administradora nacional de laboratorios e instituciones de salud; o la ANMAT, responsable de fiscalizar la calidad de los medicamentos y especialidades medicinales. En el área de educación, se registra entre otros al INET (Instituto Nacional de Educación Técnica). Y en el ámbito de Economía, una multitud de pequeños organismos de entre 50 y 500 empleados, tales como el ENABIEF (a cargo de enajenar los bienes remanentes de los ferrocarriles estatales); SEGEMAR, INPI; la Superintendencia de Seguros, INIDEP, Tribunal Fiscal, Comisión Nacional de Valores, INASE, Tribunal de Tasaciones, etc. Algo similar ocurre en otros ministerios.

^{29[29]} Desde hace varios años, este organismo viene sufriendo fuertes presiones para que salga de la tutela del estado y se convierta en Fundación o Ente Público no Estatal.

^{30[30]} En rigor, hoy en día existen casi tantas empresas estatales como a principios de 1989, debido a que muchas de ellas siguen funcionando hasta la actualidad, demandando, inclusive, cuantiosos presupuestos y plantas de personal. Por citar sólo dos casos, puede mencionarse a ELMA y a FEMESA: la primera (naviera) subsiste como ente en liquidación, habiendo registrado en 1999 un déficit de \$3.300.000 y previendo gastar \$130.000 en personal, aunque sólo tiene un empleado; la segunda (ferroviaria) empleaba en 1998 a 885 personas, absorbiendo en 1999 \$7.000.000 del presupuesto nacional. También continuaban hasta hace unos meses bajo orbita estatal el Banco Nacional de Desarrollo (Banade), Agua y Energía Eléctrica, Caja Nacional de Ahorro y Seguro, Obras Sanitarias de la Nación, Ferrocarriles Argentinos, Astilleros Ministro Domecq García, Entel, el frigorífico CAP y el Instituto Nacional de Reaseguros (Inder). En conjunto, estas empresas costaron al Estado en 1999 más de 20 millones de pesos. Véase el interesante informe de Jorge Oviedo “Tras casi una década, el Estado todavía tiene empresas que pierden”, en Sección Economía y Negocios, La Nación, 04/06/00.

las reducciones más significativas fue la realizada en la propia Presidencia de la Nación, que ahora cuenta con sólo 8 secretarías.

3. ¿Minimización, ausencia o metamorfosis del estado?

Si los datos estadísticos y otras evidencias, presentados en las secciones anteriores, resultan convincentes, sería fácil concluir que durante la última década el estado nacional argentino se ha transmutado, más que minimizado. Ciertamente, visto como la máxima instancia que articula y corona un sistema de organización social, el segmento nacional del estado se ha visto reducido significativamente, sobre todo en personal y funciones bajo su responsabilidad directa. Pero el aparato institucional que ha sobrevivido a la cirugía de los 90, ha pasado a tener un papel significativamente diferente. Para muchos, lo que ha ocurrido es un gradual desvanecimiento y virtual **ausencia** de estado. Según mi interpretación, el fenómeno es más complejo y requiere un análisis más detenido. Con tal propósito, examinaré los conceptos de minimización, ausencia y metamorfosis del estado.

Se habla de estado mínimo al referirse a la visión y aspiración de cierta corriente político-ideológica, que considera deseable reducir su papel y el tamaño de su aparato institucional a su mínima expresión. El estado mínimo puede caracterizarse como tal a partir de una serie de indicadores cuantitativos sobre su configuración, planta funcional o alcance de su intervención. Calificarlo como **mínimo**, sin embargo, no debería tener necesariamente una connotación derogativa. Es decir, no existe nada intrínsecamente negativo en que el estado se achique hasta un punto incluso extremo, siempre que consiga garantizar o mantener, pese a ello, su rol como promotor del desarrollo sustentable, de custodio de la gobernabilidad democrática y de defensor de la equidad distributiva. Ello podría lograrlo, entre otros medios, a través de la descentralización funcional y el *empowerment* a los niveles de gobierno subnacionales o a las organizaciones de la sociedad civil.

En cambio, la referencia al “estado ausente” pone el acento en las consecuencias que pueden derivarse de su extinción, nunca total por cierto. Puede ser caracterizado como tal por el menor peso de su acción en la resolución de cuestiones sociales críticas, lo cual tiende a deslegitimar su propia existencia como estado. La “ausencia” de estado denota renuncia al cumplimiento de ciertos roles que, al no ser asumidos, deja al mercado y a la sociedad civil a merced de fuerzas cuya acción puede producir, entre otras consecuencias, un deterioro en

las condiciones materiales de vida de los sectores sociales más vulnerables, con sus negativos impactos sobre la equidad, el desarrollo y la gobernabilidad. El estado ausente es, en cierto modo, la contracara o imagen especular de una visión societal que juzga deseable que el estado, sin dejar de cumplir con su papel articulador tradicional, sesgue sus intervenciones hacia el logro de una mayor calidad democrática y una menor desigualdad social.

Establecida esta distinción, conviene aclarar ahora por qué considero que el estado que se ha configurado en la Argentina: 1) está lejos de responder al carácter “mínimo” que habitualmente se le atribuye, pese a los indudables cambios evidenciados en los indicadores cuantitativos que definen su tamaño; 2) ha demostrado “ausencia” en diversas áreas de la gestión pública; y 3) ha adquirido una serie de rasgos y atributos que marcan una clara “metamorfosis” en su fisonomía, dominio funcional y papel frente a la sociedad.

En primer lugar, la minimización del estado nacional se manifiesta en el volumen de empleo **directo** que ofrecen sus instituciones, así como en la renuncia a, y transferencia de, un alto número de funciones al mercado, gobiernos subnacionales y organizaciones de la sociedad civil, lo cual ha reducido también el número total de organismos dependientes de su jurisdicción. Ha crecido, en cambio, el volumen total del gasto público, tanto en el nivel nacional como en el agregado estatal consolidado, es decir, la suma de los niveles nacional y subnacionales. Junto con la masa presupuestaria, se ha incrementado también la cantidad de empleados públicos del gobierno general (o consolidado jurisdiccional).^{31[31]}

Por lo tanto, la supuesta desaparición del estado debería interpretarse, más bien, como a) su deliberada renuncia o incapacidad para cumplir ciertas funciones asociadas con el bienestar de los sectores sociales pobres o con su intervención tradicional en la regulación de la actividad socioeconómica; b) la reencarnación institucional del estado nacional en otros niveles territoriales y políticos; y c) la redefinición de sus modalidades de actuación, entre las que sobresale su papel como **cajero**, o sea, como recaudador central de los recursos que conforman el

^{31[31]} Con prescindencia de las cifras, esta afirmación contiene además dos supuestos a ser tomados en cuenta. Por una parte, si bien se ha reducido la dotación de personal afectada a las empresas públicas, no sería absurdo considerar que el personal a cargo de las empresas privatizadas continúa desarrollando actividades “públicas”, lo cual introduce un criterio de clasificación un tanto ambiguo, o al menos no despejado conceptualmente en forma definitiva. Pero además, se han ramificado las formas en que el estado sigue desempeñando en cierto modo un rol empleador, como ocurre con los planes de empleo precario imputados a transferencias y no a gastos en personal, lo cual abre también otra zona de ambigüedad en cuanto a cuál es hoy el alcance de este último rubro presupuestario.

presupuesto de ingresos del gobierno general y como principal asignador de esos recursos a través del presupuesto de gastos consolidado.

La ausencia de estado

Diversos autores se han referido al “estado ausente”, pero sus interpretaciones se han fundado en indicadores de naturaleza diferente, que varían según sus perspectivas ideológicas. Así, Artana (1999) sostiene que no puede hablarse de estado ausente cuando se observan el fuerte crecimiento del gasto consolidado en los tres niveles de gobierno y las numerosas regulaciones, subsidios y protecciones existentes. Concluye este autor que en la Argentina, el estado “interviene y mucho, con gran ineficiencia y menos progresividad que la deseada”.

Torre (1999), en cambio, luego de distinguir entre el estado como expresión de relaciones sociales y como aparato institucional, señala que el estado puede definirse por su tamaño (v.g. medido en términos de personal, cantidad de regulaciones, proporción del gasto público sobre el producto) y por su grado de penetración, es decir, por su vigencia en la experiencia social de los miembros de una comunidad. Pero, observa, su tamaño grande o pequeño no equivale a su mayor o menor penetración. Por lo tanto, la ausencia del estado debe entenderse en este segundo sentido, ya que aludiría a la medida en que “el orden estatal tiene o no los mismos alcances dentro del territorio nacional y para todos los estratos sociales por igual”. Este autor introduce así una calificación importante, al poner el acento en lo que O’Donnell denominara el sesgo sistemático de su accionar en beneficio de los sectores dominantes de la sociedad.

En este sentido, Borón (1999) considera que “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 a favor de los empresarios las condiciones de contratación y utilización de la fuerza de trabajo”. También Rofman (1998) efectúa señalamientos similares, rechazando por igual para el caso argentino, la supuesta instauración de un estado mínimo y ausente, que ha desempeñado un papel pasivo. Por el contrario, destaca su íntima vinculación con los intereses del poder económico interno y externo, ilustrando su posición con el rol cumplido por el estado en el establecimiento de un tipo de cambio fijo, en la limitación por ley de

las negociaciones colectivas que determinan el nivel del salario y en la consolidación del poder económico del sector de empresas privatizadas.

Sin duda, el indicador más fuerte de la ausencia del estado ha sido su incapacidad para evitar o paliar la profundización de las diferencias de ingreso y riqueza entre los sectores sociales de mayores y menores ingresos. Argentina ostenta hoy el dudoso honor de formar parte del pelotón de países donde la desigualdad social ha alcanzado niveles más pronunciados. Las políticas estatales en los años 90 han contribuído significativamente a este resultado, al promover la concentración del ingreso, la precarización laboral, la desactivación del movimiento obrero, la indefensión de los usuarios de servicios y otros efectos socialmente indeseables.

En varios terrenos de su dominio funcional, particularmente aquéllos vinculados con el denominado *welfare state*, el estado nacional ha dejado a extensos segmentos de la sociedad librados a su suerte, al adoptar y afirmar la vigencia del mercado como principio organizador fundamental de la vida económica. La privatización de empresas y servicios públicos, por ejemplo, ha implicado la conformación de verdaderos monopolios privados no controlados debidamente por los entes reguladores creados luego de transferidas las empresas, lo cual, entre otras consecuencias, ha incrementado el valor de las tarifas muy por encima de lo pactado en los contratos de concesión (Oszlak y Felder, 1998).

En resumen, la presencia o ausencia del estado no puede definirse en abstracto, sino en términos de su papel concreto frente a diferentes actores sociales y de las consecuencias de su desempeño sobre la redistribución material, funcional y de poder entre esos actores. Para el caso argentino, según el ex Vicepresidente Carlos Alvarez “no es que durante la etapa menemista el Estado haya permanecido ausente o haya desertado. El Estado fue siempre fuerte para los poderosos y débil respecto de los más débiles” (...) “En estos años se promovió un sistema de poder basado en privilegios y prebendas para los amigos del Gobierno, cuyo resultado final es un Estado inequitativo, que no garantiza ni la igualdad ante la ley ni la igualdad de oportunidades” (Clarín, 6/6/99).

El estado transversal (o la reencarnación del estado nacional)

La minimización del estado es, en parte, la continuación del estado por otros medios. Esto es particularmente visible en el caso de la descentralización de funciones en el nivel subnacional, ya que el personal de educación y salud, que ahora depende de los gobiernos provinciales, continúa desarrollando su actividad básicamente en los mismos establecimientos y con rutinas similares a la época anterior al traspaso jurisdiccional. De cualquier manera, este tipo de constataciones se limitaría a poner de manifiesto un epifenómeno que oculta procesos más profundos y relevantes.

En efecto, antes de iniciarse en la Argentina la denominada “primera generación” de reformas del estado (*circa* 1989), la distribución de competencias de gestión pública entre el estado nacional y los estados subnacionales recortaba, más o menos nítidamente, esferas de actuación mucho más autónomas que en la actualidad. De hecho, el funcionamiento del estado nacional se caracterizaba por un alto grado de **desconcentración**, que hasta fines de la década del 80 se expresaba en una muy fuerte presencia de instituciones y funcionarios federales en el orden provincial. Administraciones de puertos, ferrocarriles, escuelas, hospitales, oficinas de recaudación, sistemas de elevación de granos, servicios de sanidad agropecuarios, delegaciones de empresas públicas, entre muchos otros organismos, poblaban un extenso mapa institucional con escasa superposición con la burocracia provincial.

Las administraciones provinciales eran relativamente reducidas y la gestión estatal en ese nivel se limitaba a la recaudación de impuestos de su jurisdicción, al mantenimiento de catastros, a la ejecución de obras públicas y a ciertas prestaciones sociales de alcance mas bien limitado. Tanto en términos de empleo público como de ejecución presupuestaria, los alcances de la intervención estatal en los órdenes nacional y provincial tenían magnitudes significativamente diferentes.

Más limitado aún era el rol de los gobiernos municipales, cuyos presupuestos cubrían, esencialmente, el mantenimiento de vías secundarias, la recolección de residuos, la habilitación y control de comercios e industrias o ciertos servicios sociales básicos (postas médicas, apoyo a autoconstructores, bibliotecas, etc.).

A partir de los años 90, la situación descrita se modificó drásticamente. Las políticas de descentralización adoptadas durante esa década dieron nuevo impulso a un proceso de descentralización que había tenido manifestaciones incipientes durante los gobiernos militares previos a la etapa de redemocratización

iniciada en los 80s. La transferencia total de servicios de salud y educación primero, y la descentralización parcial de servicios de acción social, vialidad y otros más tarde, implicaron simultáneamente la reducción del aparato estatal nacional y la correspondiente expansión de las administraciones provinciales y, hasta cierto punto, municipales.

Si bien estas transformaciones fueron cuantitativamente importantes, tal como lo revelan las cifras consignadas más arriba, quiero destacar sin embargo otros cambios que a mi juicio fueron todavía más significativos. Me refiero al nuevo esquema de distribución de responsabilidades resultante del proceso de descentralización. Creo innecesario recordar que este proceso jamás se desarrolla en términos de una oposición polar centralización / descentralización. Toda transferencia de responsabilidades de gestión implica por lo general la retención, y sobre todo el fortalecimiento, de capacidades centralizadas de formulación de políticas, planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de la instancia estatal que decide dicha transferencia. Así como esto se verifica en la relación nación/provincias, también puede advertirse en el vínculo provincias/municipios.

Esto significa que si el estado nacional se despoja de sus funciones **ejecutoras** de producción de bienes o prestación de servicios, debe asumir en el mismo acto otras funciones cualitativamente distintas, que suponen asimismo modalidades diferentes de relación con los niveles subnacionales. En este sentido, cabría observar **al estado** como un **sistema de vasos comunicantes** que relaciona de manera diferente sus distintos niveles jurisdiccionales, y no como el **sistema de gestión exclusiva**, al que parecía responder la división del trabajo entre nación y provincias/ municipios hasta comienzos de la última década.

Con esto no pretendo aducir que el estado nacional argentino ya dispone de las nuevas capacidades requeridas para desempeñar su nuevo papel sino, simplemente, que hacia esa dirección parecen/deberían apuntar los esfuerzos que se vienen realizando en materia de reforma del estado. En particular, las acciones que apuntan a la responsabilización, a la celebración de acuerdos de gestión por resultados, al fortalecimiento de organismos de auditoría interna, de coordinación interjurisdiccional y de información.

Esta interpretación del papel del estado nacional -que pretendo caracterizar con el calificativo *transversal*- pone el énfasis en el hecho de que la división del trabajo entre los diferentes sectores de la sociedad ha pasado a ser cualitativa y

cuantitativamente distinta a la del pasado reciente. Si bien el sector privado, el sector público no estatal y los niveles subnacionales de gobierno se han hecho cargo de funciones ejecutoras que antes eran propias del estado nacional, este último no se ha despojado de toda responsabilidad dado el carácter público de los bienes y servicios entregados a esas otras manos. Pero no ha conseguido asumirla plenamente. Probablemente, el recurso a que ha echado mano para, al menos, mantener algún grado de supervisión sobre la ejecución descentralizada de las políticas estatales ha sido, como veremos, el control de la “caja”.

El estado cajero

Aún cuando el estado nacional no cuenta todavía con plena capacidad para desempeñar los roles de orientación política, planificación, coordinación, información, seguimiento, evaluación y control de gestión, que deberían haber reemplazado a su tradicional papel ejecutor, dispone en cambio de un poderoso mecanismo subrogante: la **“llave de la caja”**. Dicho de otro modo, el “estado cajero” que concentra y asigna gran parte de los recursos del gobierno general, puede ejercer de hecho un cierto poder de veto sobre el destino de esos recursos, cumpliendo de este modo un papel de orientación y control no necesariamente fundado en criterios de racionalidad técnica como los que deberían informar el desempeño de tales funciones.

Este nuevo rol, que se fue consolidando durante la última década dejando atrás la etapa en que la asignación específica de recursos constituía una modalidad habitual de la ejecución presupuestaria (Caiden y Wildavsky, 1974),^{32[32]} tuvo fuerte impacto sobre el financiamiento público, tanto a nivel de las instituciones del gobierno nacional como en las relaciones de éste con los gobiernos subnacionales.^{33[33]} En el primer caso, ello se manifestó en un alto grado de discrecionalidad en la asignación de los recursos, con independencia de los

32[32] Cabe aclarar que la referencia a la práctica de asignación específica de recursos se refiere a la que el gobierno nacional utilizaba en su vinculación con organismos descentralizados y autónomos de su propia jurisdicción. Aún cuando esta práctica subsiste, la Secretaría de Hacienda retiene y reasigna una buena parte de esos recursos aplicando el criterio de “caja única”.

33[33] Con respecto a esto último, Cetrángolo y Giménez (1996) señalan que “la concentración de la recaudación en impuestos, que según la ley vigente son coparticipables con las provincias, ha desatado una puja por el destino de esos fondos y motivó la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación. Pese a que la recaudación del IVA y Ganancias registró un incremento del 152% entre 1991 y 1995, las transferencias por coparticipación se mantuvieron constantes; en consecuencia, la participación de los recursos efectivamente coparticipados en el total nacional (sin Seguridad Social) cayó del 65% al 54% entre esos mismos años. En cambio, los recursos de asignación específica crecieron un 122% en moneda constante”.

derechos que jurídica o presupuestariamente asistieran a los organismos de jurisdicción nacional.

Pero este esquema también tendió a debilitar las capacidades locales de generación de recursos propios y a someter excesivamente los presupuestos públicos a los avatares de la recaudación y el endeudamiento público.^{34[34]} Además, el crecimiento de la deuda pública en todos los niveles y los recurrentes déficit fiscales generaron fuertes condicionalidades de los organismos multilaterales con respecto al destino de los recursos de esa fuente. De esta forma, esos organismos (el FMI y el Banco Mundial, principalmente) pasaron a tener una injerencia directa en la fijación de orientaciones políticas en las diferentes áreas de la gestión estatal, asumiendo el estado nacional un papel intermediador que le permite canalizar los recursos y hacer respetar los lineamientos de la burocracia multilateral sobre cómo gastarlos.

Sin embargo, este nuevo rol del estado nacional no se limita a sus vinculaciones con las provincias y municipios. En la actualidad, como hemos visto, cerca de las dos terceras partes del presupuesto nacional se asigna a “transferencias”, en cuyo monto las destinadas a provincias y municipios no constituye la porción más significativa. Pesan en mayor medida las partidas para atender el déficit del sistema de seguridad social, componiéndose el resto de subsidios al sector privado, compromisos de inversión del estado en procesos de privatización, financiamiento de universidades nacionales, etc.

La significación de estas cifras puede evaluarse también desde otro ángulo. Así como en el pasado la composición del gasto daba fuerte preeminencia al destinado al personal o, como ocurriera durante el período desarrollista de los años 60, a la inversión pública, hoy estas partidas pasaron a un lejano segundo

^{34[34]} A comienzos del siglo pasado existía una clara estructura de correspondencia fiscal, ya que la Nación sólo financiaba 5 centavos de cada peso que se gastaba en las provincias. Pero esa relación se fue modificando. Actualmente, la Nación deriva a las provincias unos 25.000 millones de dólares al año por concepto de coparticipación federal. Esto significa que las provincias sólo recaudan una mínima parte de los 36.000 millones que gastan anualmente, lo cual implica que, en promedio, sólo recaudan 38 centavos por cada peso que gastan. Los otros 62 los aporta la Nación (Clarín, 2/7/00).

plano: entre las transferencias y los servicios de la deuda se afecta, en 2001, el 82% del gasto nacional. Sin embargo, el estado nacional sigue financiando parcial e indirectamente aquéllos gastos, a través de la coparticipación, los adelantos del tesoro, la afectación de parte del financiamiento externo y otros medios. Se ha convertido así en cajero y banquero de estos niveles del estado. Sostiene sus pesadas burocracias, se ha hecho cargo de sus cajas de jubilaciones y cubre sus déficit de caja como parte de su gestión cotidiana. Podrá aducirse que este esquema es propio del federalismo fiscal que acompaña todo proceso de descentralización, pero lo cierto es que lo que debe alentar un sano federalismo fiscal es la independencia y control de las fuentes de recursos por parte de los nuevos prestadores locales³⁵[35].

El esquema que se ha establecido se corresponde, más bien, con la concentración de poder económico y fiscal que ha caracterizado la reforma del estado de los años 90. En parte, la capacidad de controlar la asignación de los recursos se convirtió en un precioso mecanismo de negociación política, que permitió al gobierno nacional atar el financiamiento público a acuerdos de transferencia de fondos basados en contraprestaciones, favores políticos, búsquedas de alianzas y aceptación de compromisos. Si bien no puedo extenderme sobre este punto, dejo planteada como hipótesis que esta formidable capacidad de movilización de recursos por parte del estado nacional tuvo mucho que ver con los avatares de la política argentina durante la década, con la falta de transparencia de la gestión pública, con el nuevo hábito de gobernar por decreto y con la suerte misma del proceso de reforma estatal.

4. Reflexiones finales

El estado es lo que hace. Y lo que hace, inevitablemente contribuye a definir el tipo de sociedad en que vivimos, de la cual ese estado es su principal instancia articuladora. De la calidad (más que de la magnitud) de su aparato institucional dependen, entonces, sus posibilidades de jugar un papel proactivo en favor de un sistema de organización social que podríamos coincidir con Bresser Pereira en denominar “capitalismo social y democrático”. Por ejemplo, equilibrar el desarrollo de los diferentes sectores de la producción y el trabajo, insertar al país más

³⁵[35] Al respecto, la Fundación Gobierno y Sociedad (2000) ha expresado en un reciente documento de trabajo que “las transferencias de recursos hacia las provincias provienen en la actualidad de un amplio conjunto de sub-regímenes superpuestos. La existencia de un gran número de ‘ventanillas’ de transferencias de recursos otorga al sistema una inusitada **complejidad**, lo cual es el resultado directo de la incapacidad del esquema vigente para fomentar acuerdos sostenibles y a la vez adaptables a nuevas y cambiantes necesidades”.

sólidamente en una economía globalizada, extraer con un sentido progresivo recursos genuinos que permitan consolidar su papel de catalizador económico y formador de capital social y, en definitiva, favorecer la igualdad de oportunidades y la equidad en la distribución de los frutos del progreso material de la sociedad.

La experiencia argentina muestra la inviabilidad práctica del modelo que se pretendió instituir a partir de los lineamientos del “Consenso de Washington” y prueba que no existen modelos directamente transferibles a partir de las experiencias de reforma y modernización exitosas, como las que se han registrado parcialmente en Nueva Zelanda, Inglaterra o Estados Unidos. Existen “filosofías” con las que resulta difícil estar en desacuerdo en el terreno programático o valorativo. Las que señalan, por ejemplo, que el estado debe ser pequeño pero fuerte, previsor pero proactivo, autónomo pero delegador, ganador pero no gastador, orientado al cliente pero no clientelista, lista a la que cabría agregar que debe ser ético y transparente, además de estar informado, profesionalizado, desburocratizado y *aggiornado* tecnológicamente (Oszlak, 1999b).

¿Quién podría estar en desacuerdo con estas propuestas? El desafío es operacionalizar estas orientaciones. En tal sentido, la primera reforma del estado resultó más sencilla que la segunda, todavía pendiente, pese a que produjo una notable contracción de su aparato institucional en el nivel nacional. Su impacto, sin embargo, no resultó significativo ni sobre la dotación consolidada del estado (si se toma en cuenta el nivel subnacional de provincias y municipios) ni sobre la reducción del gasto público (que creció). En conjunto, el empleo público se amplió y contribuyó a generar en gran medida la crisis fiscal de los estados provinciales. Por eso no es razonable limitar la discusión sobre el modelo de administración pública deseable sin tomar en cuenta el hecho de que, hoy en día, el estado achicado en el orden nacional se ha agigantado en el plano subnacional.

De aquí que, al referirnos a la metamorfosis sufrida por el estado, debemos considerar un aparato institucional **agregado**, que trasciende su instancia **nacional**. Para determinar si se está en presencia de un estado **mínimo**, es preciso considerar el sistema de vasos comunicantes que constituyen el estado, consolidando en este concepto sus instancias subnacionales, ya sea que el sistema de gobierno sea federal o unitario.

Durante la década del 90, el estado nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la

prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización). En términos relativos, existe ahora un **menor** estado, no necesariamente un **mejor** estado (Oszlak, 1999a). Este todavía mantiene una estructura organizativa sobrecargada, ha incorporado funciones reguladoras de los servicios privatizados que aún no alcanzaron niveles de efectividad aceptables y ha tratado infructuosamente de avanzar en la adopción de reformas cualitativas cuya implantación, finalmente, deberá retomar el actual gobierno.

Los anuncios efectuados hasta ahora por el gobierno de la Alianza, han procurado instalar en la agenda pública ciertos temas básicos cuya intención es dar a la sociedad algunas señales sobre la nueva dirección emprendida. En el marco de un Programa de Modernización del Estado, procura suscribir pactos federales con los gobiernos provinciales sobre austeridad y transparencia, poner en marcha un mecanismo de auditoría sobre la calidad de la democracia, establecer nuevos sistemas de información sobre la gestión pública, instituir una gestión por resultados a través de acuerdos-programa, promover una reforma política y reconocer a los ciudadanos el derecho a una gestión pública de calidad a través de cartas-compromiso, además de revisar y dar continuidad a proyectos de reforma sectorial, institucional y de sistemas horizontales (como los de administración financiera, compras y suministros o recursos humanos).

En los lineamientos del actual gobierno se mantiene el objetivo de producir reformas “hacia adentro” del estado pero se coloca el énfasis en nuevos protagonistas: la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil como actores centrales del proceso de responsabilización de los funcionarios. Además, se traslada el énfasis de las reformas hacia los gobiernos subnacionales, en consonancia con las políticas de saneamiento financiero, austeridad y transparencia anunciadas.

Así como la primera reforma del estado apuntó a su desmantelamiento e involucró, en lo fundamental, procesos signados por cambios jurídicos y transacciones económicas, la segunda reforma aún no implantada supone transformaciones “al interior” del aparato estatal, cuya naturaleza es de carácter tecnológico y cultural. Por esta misma razón es mucho más compleja y resistida. Porque implica introducir nuevas modalidades de gestión, modificar conductas, inducir nuevos valores y, sobre todo, asumir compromisos políticos firmes en cuanto a sostener en los hechos las reformas programáticamente adoptadas.

El mito del estado mínimo se desvanece ante tamaño desafío. Se trata de cambiar cantidad por calidad, de concebir la intervención estatal de modo menos convencional, a través de otros instrumentos y con respecto a intereses y actores diferentes (Cf. Vilas, 1997). Como señalara Gray (2000), “el ideal del gobierno mínimo que inspira el consenso de Washington es, en el mejor de los casos, un anacronismo. Pertenece a una era en la que las principales amenazas a la libertad y a la prosperidad eran los Estados totalitarios. En la actualidad, el bienestar humano y social peligran, principalmente por el colapso o el debilitamiento de los Estados”.

BIBLIOGRAFIA

ARTANA, Daniel; BORÓN, Atilio; CASTRO, Jorge; REDRADO, Martín y TORRE, Juan Carlos (1999) "Las transformaciones en el Estado en el período 1999-2003", en **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Año 6 N° 14.

ASAP Asociación Argentina de Presupuesto Público (1999) Anuario Estadístico, Editado en CD.

BENEDETTI, Paolo (1999) **Aspectos institucionales de la Administración Pública. Implicancias para la Argentina**. Documento N° 22 del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).

CAIDEN y WILDAVSKY (1974) **Planning and Budgeting in Poor Countries**, New York, Wiley.

CEA Consejo Empresario Argentino (2000) **Propuesta de Federalismo Fiscal**, Buenos Aires.

CENTRÁNGOLO, Oscar y GIMENEZ, Juan Pablo (1996) **El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias**. Segunda Parte: desde la ley 23.548 hasta la actualidad. CECE, Serie de Estudios N° 10, Buenos Aires.

CENTRÁNGOLO, Oscar (1996) **Las relaciones fiscales Nación-Provincias en la última década. Soluciones temporales a problemas permanentes**, en Informe de Coyuntura, Año 6 N° 60, Buenos Aires.

FIEL Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1996) **La Administración Pública Nacional: Propuesta para su reestructuración**, Buenos Aires.

FUNDACIÓN GOBIERNO Y SOCIEDAD (2000) **Nuevas instituciones fiscales para la Argentina**, Buenos Aires.

GRAY, John (2000) **Falso Amanecer. Los engaños del capitalismo global**, Ed. Paidós.

GRUPO SOPHIA y otros (2000) **Mapa del Estado Argentino**. Buenos Aires.

IAEF Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas (2000) **Reducción del Gasto Público, una estrategia de ahorro**, Buenos Aires.

INDEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1999) Anuario Estadístico de la República Argentina 1998/1999.

ORLANSKY, Dora (1994) "Crisis y Transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)", en **Revista Ciclos**, Año IV, N° 7.

OSZLAK, Oscar (1982, 1997) **La Formación del Estado Argentino**. Buenos Aires: Editorial de Belgrano. Nueva edición: Planeta.

OSZLAK, Oscar (1989) "El Estado nacional en el interior: significación e impactos", Comunicación presentada al Congreso sobre Descentralización, Regionalización y Participación; Córdoba, 27-29 de octubre de 1988.

OSZLAK, Oscar (1997) "Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?", en **Reforma y Democracia** N° 9, CLAD.

OSZLAK, Oscar y FELDER Ruth (1998) "La capacidad de regulación estatal en la Argentina. *Quis custodiet custodes?*", en **La Argentina que viene**, Aldo Isuani y Daniel Filmus (comp.), UNICEF/FLACSO, Ed. Norma.

OSZLAK, Oscar (1999a) "De menor a mejor. El desafío de la *segunda* Reforma del Estado", en **Revista Nueva Sociedad** N° 160, abril-mayo 1999.

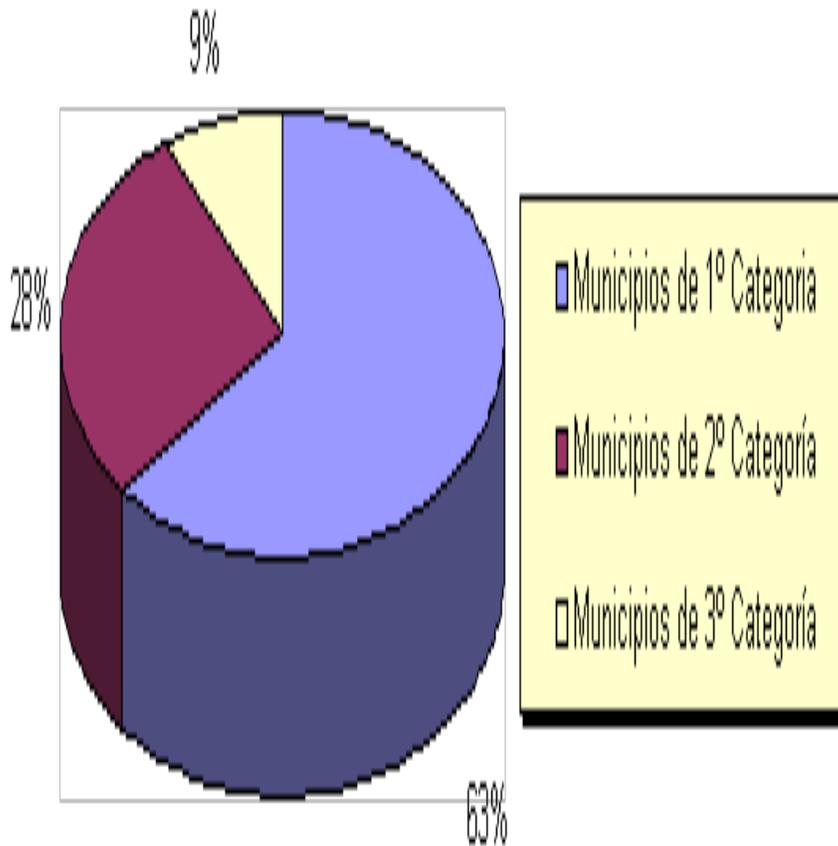
OSZLAK, Oscar (1999b) "Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)", en **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Año 6 N° 14.

RESTREPO BOTERO, Darío (2000). "El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora en Colombia", **Reforma y Democracia** N° 17, CLAD, Junio 2000.

ROFMAN, Alejandro (1998) "¿Reforma o un nuevo rol para el Estado?", en **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Año 5 N° 11.

VILAS, Carlos (1997) "La Reforma del Estado como cuestión política", en **Revista Taller**, Vol 2 N° 4.

CUADROS Y GRAFICOS



CUADRO 1

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

CUADRO 2

GASTO PÚBLICO PROVINCIAL 1999

Indicadores por jurisdicción

Jurisdicciones	Déficit/ Recursos	Personal	Poder
	(1)	Agentes cada mil habitantes	Legislativo \$/por habitante
Buenos Aires	14,7	29	13,5
Catamarca	8,3	72	52,5
Córdoba	7,8	24	15,5
Corrientes	10,7	46	43,4
Chaco	19,8	45	41,3
Chubut	24,6	56	15,9
Entre Ríos	7,7	45	28,9
Formosa	19,3	67	98,5
Jujuy	17,3	51	21,4
La Pampa	4,5	57	36,1
La Rioja	1,6	87	54,7
Mendoza	16,6	36	15,9
Misiones	24,5	39	25,9
Neuquén	20,0	65	23,8
Río Negro	11,1	47	36,8
Salta	7,1	34	42,1
San Juan	10,6	48	31,4
San Luis	-6,9	47	25,1
Santa Cruz	9,8	88	63,1
Santa Fe	9,4	32	23,9
S. del Estero	-2,9	48	7,8
Tucumán	13,5	35	32,6
T. del Fuego	7,1	64	118,3
G.C.B.A. (2)	-1,0	37	16,0
Total	10,8	36	22,1

Fuente: Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas, 1999.

(1) Signo negativo significa superávit. (2) Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

CUADRO 3

SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL (1999) Y MUNICIPAL (1997)

Juris- Dicciones	Habitantes	Sector público provincial					Municipal	
		Déficit/ Recursos	Gto. Personal (en M \$)	Planta Ocupada	Gasto Medio mens. (en \$)	Agentes c/mil hab.	Planta Ocupada	Agentes c/mil hab.
G.C.B.A.	3.043.431	-1,0	1.773,8	111.718	1.221,4	37	0	0
Buenos Aires	14.047.486	14,7	5.333,3	408.955	1.003,2	29	121.261	9
Catamarca	312.269	8,3	288,6	22.386	991,8	72	8.389	28
Córdoba	3.059.115	7,8	1.239,3	72.528	1.314,4	24	26.240	9
Corrientes	909.207	10,7	481,4	41.407	894,4	46	6662	8
Chaco	940.901	19,8	593,3	42.529	1.073,1	45	10.942	12
Chubut	438.236	24,6	311,1	24.416	980,2	56	4.384	10
Entre Ríos	1.104.836	7,7	641,6	49.683	993,3	45	13.867	13
Formosa	492.513	19,3	374,2	33.214	866,5	67	5.446	12
Jujuy	594.117	17,3	367,4	30.127	938,1	51	8.600	15
La Pampa	301.466	4,5	229,9	17.314	1.021,3	57	3.878	13
La Rioja	273.471	1,6	316,3	23.820	1.021,5	87	11455	44
Mendoza	1.588.091	16,6	721,3	56.801	976,8	36	15.516	10
Misiones	972.672	24,5	447,4	37.669	913,6	39	5.506	6
Neuquén	540.384	20,0	542,5	34.991	1.192,6	65	7.722	15
Río Negro	606.575	11,1	377,4	28.541	1.017,1	47	5.299	9
Salta	1.044.973	7,1	474,7	35.683	1.023,4	34	8.409	8
San Juan	574.053	10,6	400,3	27.383	1.124,6	48	5.108	9
San Luis	354.959	-6,9	210,8	16.551	979,6	47	2.331	7
Santa Cruz	201.642	9,8	307,2	17.767	1.329,9	88	5.402	28
Santa Fe	3.068.765	9,4	1.409,7	98.113	1.105,3	32	29.780	10
S. del Estero	720.982	-2,9	401,7	34.505	895,6	48	8.203	12
Tucumán	1.278.216	13,5	557,9	44.916	955,5	35	17.963	14
T. del Fuego	109.998	7,1	217,0	7.019	2.378,4	64	2.103	21
Total	36.578.358	10,8	18.018,2	1.318.035	1.051,6	36	334.467	10

Fuente: Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas, 1999.

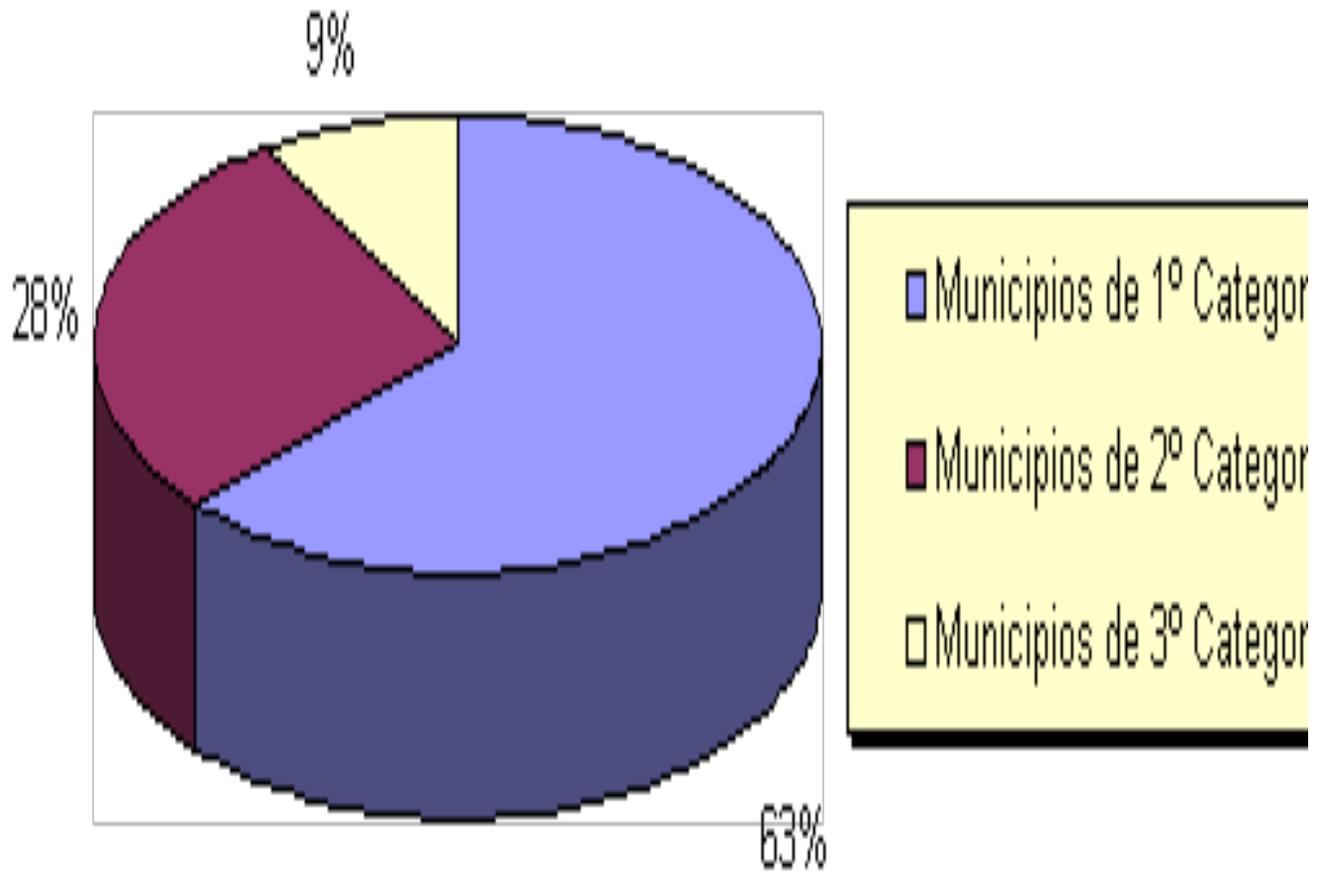
CUADRO 4

PRESUPUESTO NACIONAL 2000 -DISTRIBUCIÓN POR OBJETO DEL GASTO-

	Millones de pesos	Porcentaje
<i>Gasto en personal</i>	6.649,3	13,53
Bienes de Consumo	494,1	1,01

Servicios no Personales	1.508,5	3,07
Bienes de Uso	679,8	1,38
<i>Transferencias</i>	<i>3.742,7</i>	<i>62,54</i>
Activos Financieros	51,8	0,11
<i>Serv.Deuda y dism. otros Pasivos</i>	<i>9.033,6</i>	<i>18,38</i>
Total	49.159,8	100,00

Fuente: Resumen Presupuesto Nacional 2000



CUADRO 5

RESUMEN

Argentina es, posiblemente, el país en el que se han producido durante los años 90, las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del estado nacional. El caso argentino ha despertado un lógico interés de parte de los organismos multilaterales de crédito por difundir esta experiencia y señalarla como un modelo a imitar por otros países embarcados en procesos de reforma y modernización estatal. El aparato institucional del estado nacional argentino guarda hoy un lejano parentesco con el que poco más de diez años atrás lo triplicaba en tamaño y era responsable de numerosas gestiones de las que actualmente ya no se ocupa.

Este trabajo constituye un resultado preliminar y parcial de una investigación orientada a establecer, precisamente, qué cambios se produjeron en el estado nacional argentino durante la década de los años 90, cómo se relacionaron estos cambios con otras transformaciones en los estados subnacionales y en la sociedad en general, y cuáles son los nuevos rasgos del estado nacional resultantes de este proceso.

Se plantean, además, algunas reflexiones acerca de si el modelo que emerge es el que marcará el destino de otros estados nacionales o es un simple modelo *sui generis*, transición hacia alguna otra forma de estado nacional apropiado para una época de globalización y, simultáneamente, de subnacionalización, como la que estamos atravesando.

En el desarrollo del trabajo, se analizan una serie de datos e indicadores que, hasta cierto punto, permiten evaluar y medir la naturaleza de las transformaciones ocurridas. A la luz de la información examinada, se discuten los significados conceptual y práctico de las nociones de “estado mínimo” y “estado ausente”, dada la habitual confusión entre ambos. Luego, se pasa revista a los diferentes mecanismos de reforma del estado que, más que producir su minimización, provocaron una metamorfosis sumamente compleja que de ninguna manera cabe dentro de la concepción simplificadora del “estado mínimo”. Se propone al respecto que en la consideración de este último concepto deben ser tenidos en cuenta aspectos cualitativos, además de los puramente cuantitativos, así como el nuevo sistema de vasos comunicantes que se ha establecido entre las instancias nacional y sub-nacionales del estado.

En tal sentido, se efectúan algunas reflexiones sobre el impacto de las reformas sobre el perfil y el papel del estado nacional y sub-nacional, particularmente en la composición de su estructura institucional, el perfil de sus dotaciones de personal y la asignación de recursos presupuestarios. Una sección de cierre resume los principales puntos de vista y conclusiones resultantes del trabajo, describiendo brevemente los nuevos lineamientos adoptados por el actual gobierno en su estrategia de reforma estatal.
