

I.I.C.E.

"HACIA UN NUEVO ESTADO"
- PRIMERA PARTE -

LIC. HORACIO CAO
INVESTIGADOR INVITADO

El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) es una unidad del Consejo Profesional dedicada a la realización de investigaciones y estudios económicos del ámbito provincial, regional y nacional con el objetivo de contribuir al desarrollo económico y social de la provincia, la región y el país como una forma de extensión del Consejo a la comunidad.

El equipo técnico del I.I.C.E. ha adoptado, desde sus inicios, una forma de trabajo interdisciplinaria, ya que reconoce en este abordaje la forma más enriquecedora para plantear las problemáticas con las que se enfrente. En este sentido la elaboración del trabajo contó con la inestimable ayuda de todos sus componentes.

Por su parte el autor agradece, además, el asesoramiento que, de parte de Sergio Tocino en la faz económica, Mónica Di Carlo en la problemática institucional y Angel Vaca en lo organizacional y en cómputos, ha recibido.

Por supuesto que el producto final, sus aseveraciones y errores subsistentes, son de la exclusiva responsabilidad del firmante de este trabajo.

INDICE

1. INTRODUCCION	Pag. 2
2. MARCO METODOLOGICO	Pag. 4
3. ESBOZO HISTORICO	Pag. 6
4. LA CRISIS DEL ESTADO	Pag. 13
5. HACIA DONDE VA EL ESTADO	Pag. 20
6. CONCLUSIONES	Pag. 28
BIBLIOGRAFIA	Pag. 31

1) INTRODUCCION

Sea cual sea la posición desde donde se enfoque la problemática Argentina, de una manera u otra todas las vertientes coinciden en sostener que el proceso de cambio necesario precisa, entre otras cualidades, una reformulación del papel del estado y una reconstrucción de su capacidad operativa.

El tema central de este trabajo será responder a las preguntas que tal afirmación lleva implícita:

- 1) Cuál es la causa de esta unanimidad de criterios.
- 2) Porqué, a pesar de tal unanimidad, los esfuerzos realizados hasta el momento han tenido tan poco éxito.
- 3) Desde que puntos pueden reformularse las rigideces que impiden el paso de las tendencias de cambio.

Para responder estas preguntas se ha dividido el trabajo en cuatro partes, a saber:

- A) Marco metodológico alrededor del cual se analizará la problemática del sector público.
- B) Esbozo histórico, que detalla el accionar del modelo de estado que se erige a partir de la crisis del '30 y que entra en crisis hacia mediados de los '70.
- C) Características de la crisis del estado y su impacto sobre los diferentes niveles del sector público.
- D) Detalle de algunas de las tendencias mas importantes que parecen demarcar el desarrollo futuro del sector público.

Por último se quiere detallar que el presente trabajo

tiene como objetivo poder deducir las características salientes de la problemática del sector público sanjuanino.

En este sentido se consideró que era vital lograr algún tipo de síntesis para la problemática nacional en los tres espacios citados, ya que sobre los mismos se han realizado una gran cantidad de estudios, mientras que este tema ha sido poco incursionado en lo que se refiere al espacio provincial.

Este trabajo servirá así desde dos perspectivas; por un lado a través del estudio de la articulación de la provincia con la problemática nacional, como forma de comprender su proceso histórico, y por otra, viendo las correspondencias y diferencias que se encuentren entre el proceso nacional y provincial, de forma tal de tomar, reformular o dejar de lado las acciones que aquí se detallan como convenientes para la superación de los problemas del sector público.

2) MARCO METODOLOGICO

A menudo se explica la situación del estado desde una órbita muy simplista. Según la misma su crecimiento estaría ligado a la acción de grupos políticos y burocráticos que empujan ese desarrollo en el marco de lo que se llama el "Sistema de Botín", es decir a las apetencias políticas en derredor del aparato público. Este crecimiento es un emergente patológico de la venalidad de los funcionarios y de las condiciones subdesarrolladas de la estructura económico-social de los países en donde ocurrió.

Esta tesis tiene muchas debilidades; para empezar es difícil sostener que simultáneamente comenzó en casi toda América Latina una ola de venalidad y corrupción. Por otra parte se comprueba que este crecimiento del sector público no se produjo solamente en los países del capitalismo periférico, sino que es un fenómeno de escala mundial y que ha tenido como protagonistas a gobiernos de las más disímiles características. Por último, a poco de profundizar el estudio, sobre las determinaciones e implicancias de las acciones del estado, se ve que las mismas se enmarcan en un complejo juego social.

Nos parece que es más positivo enfocar la acción estatal como una resultante de la dinámica social y política y no como la conciben muchos de sus críticos y defensores que quedan atrapados en concepciones voluntaristas.

Nuestra visión buscará superar esta dimensión simplista realizando un acercamiento a la problemática del estado desde tres ángulos, aún reconociendo la dificultad de deslindar campos y lo arbitrario de esta división, y como un esfuerzo metodológico que permita explicar sus determinación fundamen-

tales y desarrollar herramientas de operación sobre las organizaciones públicas:

- a) El estado como parte del proceso de acumulación.
- b) El contenido estratégico de las políticas públicas en este proceso.
- c) La capacidad técnica para llevar adelante las directivas emanadas del sector político.

El modelo propuesto, si bien maneja una interdependencia recíproca, reconoce un ordenamiento jerárquico determinativo, a saber: Un cierto proceso de acumulación determina un abanico de políticas públicas posibles; estas a su vez posibilitan una cierta forma de accionar del aparato público.

Las tres dimensiones detalladas corresponden a tres esferas operacionales diferentes:

- a) Cual es el lugar del estado en el proceso de acumulación.
- b) Que políticas públicas desarrollo el estado en el marco de este proceso.
- c) Con que problemas se encontraron las administraciones para llevar adelante las Políticas Públicas, y cuales fueron las acciones llevadas a cabo para superar estos impedimentos.

A lo largo del trabajo manejaremos estas tres dimensiones, que consideramos, darán una perspectiva fecunda en la comprensión de la realidad del sector estatal.

3) ESBOZO HISTORICO

3.1. El espacio político: Del Estado gendarme al Estado del Bienestar.

La desarticulación del mercado mundial como consecuencia de la crisis del '30 produce un cambio en la orientación de las actividades del estado, que comenzó a intervenir en el mercado de cambios y en el comercio exterior, creando organismos reguladores de la actividad agropecuaria.

Por otra parte, la imposibilidad de obtener ciertos bienes del exterior, la misma dinámica del mercado mundial y las características de la estructura del aparato productivo del país, llevan a un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, en donde el estado comenzó a intervenir en forma mas decidida en el proceso productivo, a los efectos de garantizar el proceso de acumulación.

Este proceso de industrialización provoco el desarrollo de una fracción de la burguesía ligada al mercado interno y el crecimiento acelerado del proletariado industrial, lo que implicó la necesidad de articular nuevos y mas complejos intereses por parte del estado. La coyuntura internacional, favorable a cierta autonomía de las burguesías que se configuraban en el espacio nacional, exigía la intervención decidida del estado en la creación de las condiciones indispensables para la expansión del aparato productivo.

La complejidad de los intereses a articular hicieron que recayera en el estado el papel legitimador del proceso de acumulación. Las clases dominantes, aún con sus contradicciones y pujas internas, virtualmente realizaron una especie de "pacto" con las clases subalternas a través del estado, que

definía sus funciones en virtud de tal compromiso. Aquí vale la pena destacar que este pacto fue, asimismo, resultado de la activación de las luchas de los sectores populares por conquistar sus derechos económicos y políticos. El peronismo fue la expresión política de este compromiso, y con su llegada al poder podemos decir, esquemáticamente, que se establece el "Estado del Bienestar".

La derrota de esta fuerza política trajo aparejados tensiones entre las necesidades de acumulación y legitimación, en un contexto internacional que volvía a restringir paulatinamente los espacios de autonomía económica y políticas nacionales abiertas en la etapa anterior. Como consecuencia de esto el estado se vio obligado a pendular entre la preeminencia de la función legitimadora, que determinaba el aumento de los gastos sociales en los periodos democráticos y la apelación al la coerción del aparato militar para garantizar la inserción en el mercado mundial y el proceso de acumulación.

3.2 Las Políticas Públicas: La centralidad del Estado.

En este marco el estado desarrollaba políticas públicas en tres esferas básicas de incumbencia:

a. La producción de los bienes públicos "puros".

En esta definición se incorporan los bienes imprescindibles para el desenvolvimiento de la vida en común: la defensa exterior, la seguridad interna, la justicia, la protección del medio ambiente, la administración de los actos de gobierno. Esta esfera de producción si bien ha sido tradicionalmente el compromiso mínimo del estado con la sociedad, durante el periodo de análisis sufre un cambio cualitativo; por una parte porque los nuevos intereses que articulaba la hacia funcionar de forma distinta, y además porque en ese periodo

aumentan su participación relativa (en el poder y en el gasto) el sector militar y el sector de la administración que, como ya preanunciamos, debía hacerse cargo de un plus de tareas con respecto a las que venía cumpliendo.

b. La producción económica

En la esfera económica el estado llevo adelante políticas de corte keynesiano. Como garante de la acumulación de capital, del nivel de actividad y del nivel de empleo, por medio de políticas que garantizaran un nivel suficiente de demanda agregada y el acceso por parte del sector privado a insumos estratégicos (crédito, materias primas, transporte, energía, etc) a precios que posibilitaran su necesidad de expansión.

Esquemáticamente podemos decir que llevó adelante las siguientes acciones:

- * Desarrollo de un área económica de propiedad estatal, indispensable para la articulación vertical/horizontal y regional, en las áreas que no podía realizarla el sector privado por la rigidez del mercado de capitales.

- * Consolidación de una compleja estructura regulatoria, emergente del "pacto" articulador de clases.

- * Redistribución de ingresos desde los sectores agrícola exportadores hacia los sectores industriales.

- * Redistribución progresiva del ingreso, expresada no solo en salarios sino en todo el sistema de seguridad social garantizado por el estado y en la provisión de servicios públicos subsidiados por parte de las empresas pú-

blicas.

c. Gasto público social.

El gasto público social se proyectó como una estrategia redistributiva diferenciada en dos capas:

* Hacia los estratos sociales marginales que no podían ser incorporados al empleo "moderno", garantizándoles un "minimum" de subsistencia.

* Hacia las nuevas capas medias, permitiéndoles el acceso a servicios sociales y a la vivienda propia.

La amplitud del gasto social estaba directamente emparentada con la necesaria universalidad del accionar legitimador y, como ya vimos, con la funcionalidad de la redistribución de los ingresos como forma de garantizar la demanda agregada.

d. Fuentes de financiamiento del estado

Las fuentes de financiamiento para esta extendida presencia del estado se encontraban en los impuestos a las exportaciones (posibilitado por el boom de las mismas), los sistemas de previsión social (que fueron fuertemente supervisarlos en los primeros años de implementación, y cuyo aprovechamiento estamos pagando hoy las consecuencias) y un sistema tributario "ad-hoc" con tendencias progresivas, de eficacia relativa.

Las políticas públicas comprenden dos momentos diferenciables; por un lado el momento Justicialista, que promovió el consumo popular y la extensión de la industrialización horizontal. Un segundo momento,

desarrollista, priorizó la producción de insumos básicos, la protección arancelaria y el crédito subsidiado para promover el ingreso de inversión extranjera ligada a la industrialización de bienes de consumo durables.

3.3 La Administración: El apogeo de lo normativo.

Durante la vigencia del "Estado de Bienestar" se distinguen cuatro momentos en el énfasis de la política de operacional del estado. Esquemáticamente podemos describir los elementos centrales de los mismos:

* El periodo peronista se caracterizó por un rápido crecimiento de la estructura estatal en virtud de la necesidad de ocupar los nuevos espacios que tenía reservados. En este sentido el principal esfuerzo se desarrolló en derredor de un esfuerzo normativo por regular en la forma más rápida y racional posible la brusca expansión.

* Las primeras experiencias de reforma del estado comienzan a desarrollarse con la caída del gobierno justicialista. El estado "peronista" debe ser adecuarse al nuevo contenido de la articulación. El vehículo utilizado para esta reforma será también el espacio normativo: se diagrama una organización ideal del estado y se dictan las leyes, decretos, resoluciones, etc. necesarios para ponerla en práctica.

* Hacia los '60 la superposición de los esquemas normativos impacta en forma relevante sobre los niveles de eficiencia y eficacia del estado. Como el enfoque formal/juridicista es insuficiente, se profundiza esta vertiente hasta los niveles más bajos. El nuevo paradigma desarrolla un método de reforma que, además del aspecto

legislativo general, centraba su atención en el estudio de las metodologías de trabajo y de los circuitos administrativos óptimos, plasmándolos en manuales de normas y procedimientos de trabajo.

Promediando la década se tuvo que reconocer que, con éxitos parciales, el estado se iba convirtiendo en una herramienta progresivamente más ineficiente.

* En el comienzo de la década del '70 se replanteó nuevamente la situación. Se pensó que los recurrentes fracasos se debían a la falta de apoyo político y económico. Las experiencias de Brasil y Venezuela, en donde la reforma del estado fue la piedra angular de varios gobiernos, empuja, a partir de principios de los '80 a plantear la visión del estado desde propuestas cualitativamente diferentes.

Esquemáticamente podemos decir que los problemas en la eficiencia y eficacia en la tarea del estado tienen su génesis en la superposición de las intervenciones a través de los diferentes momentos de la regulación, lo que produce una consecuente proliferación de funciones extrañas entre sí, que va produciendo una progresiva baja en la capacidad de gestión, y lo que es más peligroso, confusión en la linealidad estratégica de la tarea estatal.

Este proceso se exagera con la alternancia citada de periodos de legitimación/coerción que quitaban continuidad a las políticas públicas. Los sectores que hoy eran priorizados buscaban obtener regulaciones que mantuvieran su posición relativa favorable cuando, en el movimiento pendular, fueran dejados de lado en el próximo periodo.

Si bien como ya expresamos, reconocemos un ordenamiento

jerárquico en la determinación de cada una de las esferas de análisis, las mismas tienen una independencia relativa y un efecto retorno sobre la instancia superior. Con esto queremos decir que si bien la alternancia de los procesos de legitimación/coerción son la base que produce las situaciones contradictorias y conflictivas de los circuitos de gestión, el deterioro producido por esta alternancia, se retroalimenta a través de un círculo vicioso que iba creando una nueva cultura organizacional cada vez más alejada de parámetros aceptables de productividad, a la vez que realimentaba las disfuncionalidades y contradicciones de las instancias superiores.

4. LA CRISIS DEL ESTADO

4.1 El espacio político: El fin del "Estado del Bienestar".

Hacia mediados de los '70 se produce la quiebra del modelo de acumulación basado sobre la sustitución de importaciones y, consecuentemente, cambian las modalidades de intervención estatal. Se inició un proceso de concentración económica en manos de unos pocos grupos y se profundizó la tendencia a la trasnacionalización de la economía: el lugar clave de la economía pasa del mercado interno hacia el sector externo.

Este cambio en la orientación estatal supuso una renuncia a la función legitimadora en beneficio de la de acumulación sobre la base del recrudecimiento de la coerción. A partir de la dictadura las clases dominantes no solo disciplinan la protesta social, sino que también modifican sustancialmente el carácter de la estructura productiva sobre la que se asentaba su capacidad para hacer valer sus maniobras.

Hacia principios de los '80 estalla en Latinoamérica la crisis de la deuda lo que hace entrar al modelo en una crisis en la que todavía se debate.

El advenimiento de la etapa democrática no varía sustancialmente el esquema. Luego del fracaso del interregno piloteado por el Dr. Grispun, se profundiza el modelo exportador alrededor de los grupos monopólicos citados (los "capitanes de la Industria"), subsidiados directa e indirectamente (la "patria contratista") por el sector público.

El marco en que se desarrollara el modelo es mucho mas

crítico; el proceso de reconversión no cuenta ya con altos niveles de financiamiento externo, sino por el contrario las restricciones que impone la deuda externa cambian el signo del flujo de capitales.

Las explosiones hiperinflacionarias marcan las dificultades de readecuación del estado en particular, y del aparato productivo en general a las nuevas condiciones imperantes en el mercado mundial.

4.2 Las políticas públicas: Promoviendo la concentración.

Las políticas públicas cumplen dos etapas diferenciadas a lo largo de este periodo.

a) Durante el gobierno militar:

El estado cumplió un papel central en el proceso de concentración, orientando las empresas públicas y su poder de compra para favorecer el crecimiento de ciertos grupos monopólicos, a los que subsidió, restringiendo los recursos destinados a gastos sociales. Otro punto crucial de las políticas públicas se centran en un cambio cualitativo del accionar del sistema financiero; estas políticas desarrollan una cultura especulativa en todo el aparato productivo, fomentada por las erráticas condiciones de mercado y por la garantía continua del estado que siempre socializa las pérdidas y concentra las ganancias.

Para emprender una transformación tan profunda del papel estatal fue preciso desarticular a sangre y fuego a los sectores populares. La política terrorista tiene dos impactos; hacia adentro del estado reforzando las aristas autoritarias y verticalistas de la cultura organizacional y hacia afuera

del mismo deteriorando la confianza en su capacidad de articulador social en el marco de un "pacto".

b) Durante el proceso democrático:

La crisis de la deuda y su estatización hace entrar al estado en un proceso de progresiva quiebra primero financiera y luego económica.

En el marco de esta coyuntura se producen movimientos contradictorios. El estado cuenta con menor cantidad de recursos pero, dada la crisis económica, ocupa un lugar de mayor centralidad. El lugar dejado libre por la inversión pública no aparece ocupado por la inversión privada. Si bien se produce una disputa por los recursos financieros escasos, el contexto dominado por la falta de claridad de las perspectivas del proyecto de acumulación hace que la inversión privada solo se produzca ante el reaseguro de ligarse a contratos gubernamentales.

En forma paralela la asistencia fiscal al capital privado adquirió una envergadura mayor a la observada en periodos anteriores. La virtual pulverización del mercado de capitales dejó sin un flujo regular de créditos a las industrias, por lo que estas recurrieron al crédito fiscal y a los subsidios como sustituto de financiamiento a largo plazo.

Por otra parte la presión de la crisis desarticula el contrato global. El alto grado de inestabilidad hace fugaces las ventajas relativas que pudieran lograrse, de ahí que el estado se ve presionado por diferentes corporaciones que buscan obtener protecciones y privilegios fiscales que den garantías que el mercado no se sabe por cuanto tiempo mantendrá. Como resultado de ello el modelo dinámico de difusión vertical de la acumulación de capital explota en múltiples

partes logrados al calor de las situaciones políticas, o sociales particulares, empujando a mayores desigualdades y rigideces.

En lo que hace a la demanda social, la misma fue creciente ya que la propia crisis hacía perder derechos dados como "adquiridos" que el estado tenía la "obligación" de cubrir. El retorno de la democracia articula en forma más directa las necesidades sociales con el aparato estatal. Si bien la coyuntura política no permite (ni hay deseos) de apelar a métodos terroristas para bajar abruptamente el gasto social y redistribuir (al estilo "rodrigazo") ingresos como forma de recapitalizar a una burguesía con fuertes problemas por el brusco cambio de escenario, a lo largo de la administración radical y como consecuencia del disciplinamiento de la protesta social logrado durante la dictadura, la misma no llega a poner en tela de juicio la estrategia de acumulación. Por el contrario a lo largo del periodo del Dr. Alfonsín los caen los salarios al mismo tiempo que crece la productividad de la mano de obra, la participación de los asalariados en el PBI se reduce, y en lo que respecta a los bienes públicos "puros" y al gasto social se nota una pronunciada y constante caída en la calidad y cantidad de prestaciones.

Debe recordarse que a partir la política de Martínez de Hoz desarticuló la funcionalidad de los altos salarios. Los grupos hegemónicos se orientan hacia el exterior, con lo que la redistribución de los ingresos en forma progresiva reduce la tasa de ganancia.

Sumariamente podemos concluir que al cambiar las circunstancias históricas que hicieron posible la aparición del Estado del Bienestar se producen tendencias absolutamente contradictorias; por un lado, como vimos, una fuerte reduc-

ción de los ingresos, mientras se exacerba la puja por los egresos que no alcanzan para las necesidades sectoriales, no siendo funcional una distribución progresiva de los mismo. La inviabilidad del modelo, como puede observarse, es manifiesta, pero la reconversión del estado se impone de hecho por el nivel de restricción financiera selectiva más que por las tibias estrategias de reforma que se desarrollan.

4.3 La Administración: La desarticulación de la organización pública.

Al no desarrollarse políticas que sinceraran el nuevo diseño de estado (no "cerraba" el marco político), se fue conformando una nueva estructura pública por vía del estrangulamiento financiero de los sectores que ya no eran funcionales y que sobreviven por mera inercia vaciados de contenido y sin capacidad de gestión.

En un segundo momento esta patología organizacional merced a las políticas erráticas que determinaba la puja distributiva, los bajos sueldos, la nula existencia de incentivos, la vetustez del equipamiento, etc., va incorporándose a toda la estructura estatal, sea o no funcional al nuevo modelo de acumulación. Como respuesta a esto, y bajo la presión de la coyuntura, comienzan a verse duplicaciones de los circuitos de gestión e información; uno relevante, centrado en los poderes reales (formales o informales), y otro jurídicista, apegado a cada procedimiento, de nivel de producción nulo.

La reconversión, si bien logra finalmente recomponer en algunos aspectos los niveles de caja, deja como resultado un estado con fuertes patologías organizacionales. Ante un cambio de autoridad, y necesidad de la misma de contar con

algún nivel de gestión, se crean nuevos circuitos relevantes, cada uno de ellos superpuesto en alguna medida al anterior, y en suma librado a la arbitrariedad de elementos claves del sector de línea, los únicos capaces de superar la maraña normativa. Emerge un nuevo fenómeno; estos sectores claves, merced a un juego de "sabotaje/ayuda", deciden por sobre la autoridad política.

El resultado de este proceso puede palparse diariamente; el estado pasa a ser una "Caja Negra", en donde no se conocen los mecanismos internos y los "output" son arbitrarios e impredecibles.

Un primer paso para superar este círculo vicioso es el de dejar de lado la base conceptual que fue preeminente a lo largo de los treinta años de fracasos en reforma y que se centran en las estructuras formales y la jerarquía cargo/labor. Este concepto asume la idea de que reformar el aparato público significa fundamentalmente eliminar ministerios que están de más, llegar a un número óptimo de ministerios, pasar funciones de un ministerio a otro, reorganizar los organigramas de numerosos organismos, conformar nuevos manuales de normas, rediseñar procedimientos, etc.

La experiencia muestra que los resultados de este tipo de reforma son una confusión mayor que la preexistente; los logros en términos de eficiencia son muy limitados, hay una lucha entre las normas viejas que están apoyadas por estructuras muy sólidas, y las normas nuevas que son de superficie y no llegan a penetrar los problemas de fondo del aparato público. Por último, y luego de que se desgastan los mecanismos de imposición formal, se produce un retroceso paulatino de las normas nuevas en beneficio de las viejas, inutilizándose los dos circuitos.

A esta altura de la experiencia en reformas, podemos decir que, siendo válido e importante el arreglo de las estructuras formales, el problema es mucho más complicado: al decir de uno de los expertos más importantes en la materia (B. Kliksberg), se trata de un complejo y profundo problema de cambio social equivalente a cualquiera de los grandes cambios sociales que ha habido en la humanidad; se trata de modificar un amplio espectro de correlaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y estructuras de organización. Frente a esto, la formación y el énfasis predominante en América Latina, de carácter formalista/jurídico parece de una ingenuidad extrema.

5. HACIA DONDE VA EL ESTADO

5.1. El espacio político: Una nueva forma de articulación.

Como parte del nuevo escenario que se organiza a partir de la desestructuración del orden económico y político de la posguerra, se consolida una creciente tendencia hacia la integración, la mundialización de las relaciones productivas, tecnológicas y de consumo entre las diferentes sociedades.

Pero junto a la integración como tendencia dominante, operan contratendencias dinámicas de diferente orientación. Frente a la internacionalización de las relaciones productivas, se legitiman experiencias de territorialización de producciones locales; junto a la homogeneidad de las pautas de consumo, crece la heterogeneidad y la diversificación de necesidades, gustos y demandas de los consumidores, a la vera de la "re-industrialización" se valida la búsqueda de productos naturales y crece una cultura alimentaria y terapéutica distinta, la internacionalización de patrones tecnológicos convive, cada vez mas, con experiencias productivas que reconvierten tecnologías ancestrales; frente a los grandes proyectos de inversión vinculados con obras o productos de gran envergadura, se despliega una contraeconomía que diseña de manera distinta el uso de materias primas, utiliza los desechos de producción y propone técnicas que no alteren el ecosistema.

Sobre este proceso de dos caras hay que desarrollar una nueva estrategia que reinseren nuestro aparato productivo en el mercado mundial. Por el nivel de complejidad y desarrollo de nuestra sociedad esta reinserción tiene que tener en cuen-

ta no solo un un modelo de acumulación estable y en crecimiento, sino también contemplar un desarrollo creciente de la justicia social.

La experiencia indica que no se puede reducir el problema a uno solo de sus componentes (por ejemplo, la deuda externa), volver atrás las agujas del reloj y rearmar mercados cautivos, como así tampoco el mero accionar del mercado nos permitirá reinsertarnos desde posiciones que permitan el crecimiento y mucho menos la justicia social.

La reinserción de la que hablábamos tiene que tener como referente de la actividad productiva el mercado mundial, lo que amplía considerablemente el horizonte de la misma; el escenario que se plantea es diverso, en permanente transformación.

El reflejo histórico de este nuevo código es en nuestro país débil y fragmentario; debilitamiento progresivo del sector público central, impacto desigual de la des-industrialización, cambio del perfil industrial de las zonas acogidas a la promoción industrial, rumbo errático en el mercado mundial de los tradicionales productos de exportación de la Pampa Húmeda, integración con Brasil, etc. Si bien todos estos procesos como dijimos son fragmentarios, alrededor de ellos es posible elaborar una estrategia de cambio en el modelo de desarrollo, que tenga como pilares la cooperación horizontal y el sistema de redes, la participación y despliegue de la iniciativa de los pequeños emprendimientos, mientras que el estado debe comenzar a desarrollar una estrategia de descentralización que permita articular la creciente heterogeneidad del proceso en marcha.

Una ultima reflexión sobre el papel del estado en los

procesos de acumulación; en su corta historia el estado argentino atravesó por diferentes etapas articulando en forma más o menos satisfactoria diferentes modelos productivos. El paso de un modelo a otro siempre tuvo un componente de contradicciones y problemas que son propios de los momentos de cambio, por lo que no debiera sorprendernos muchas de las características de la crisis actual, sobre todo una vez que hemos analizado su génesis y sus causas y visto que las mismas son producto de un proceso histórico. Esta afirmación tiene como propósito reconocer la necesidad de cambios cualitativos en todas las esferas de su incumbencia, pero también reducir el nivel de violencia con que se lo critica; cuanto mejor conozcamos los mecanismos perversos que determinaron un estado con las características que hoy tiene, mas lineal será el camino de la reforma y con menos complicaciones.

Esto ya visto desde diferentes sectores; por ejemplo los sectores que más se ensañaban con el estado por su papel redistributivo, hoy comienzan a morigerar su crítica por temor a que el descalabro del mismo disminuya su capacidad de garante de la propiedad privada y manutención del orden público. Desde posiciones opuestas se defiende al estado pues, más allá del recuerdo cercano del terror dictatorial, no se conoce otra herramienta capaz de redistribuir hacia la base y garantizar ciertos niveles de justicia social.

Por otra parte por el momento no se vislumbra el nacimiento de otra institución que pueda articular la diversidad de intereses y desequilibrios que tiene el país, y mucho más, pueda servir de núcleo alrededor del cual se engarce un proyecto con los objetivos planteados en este capítulo.

5.2. Las políticas públicas: Selectividad para la reconstrucción.

a) Reformulación del aparato productor:

La polémica acerca del nivel de intervención del estado debe centrarse en cada momento histórico debiendo analizarse caso por caso. Ahora bien, debe delimitarse claramente en estos emprendimientos la función económica, derivada de la actividad empresarial que desempeñan y la función política, emergente de su carácter de instrumento gubernamental. Hablábamos en el párrafo precedente de las dificultades del estado centralizador; hacia aquellos sectores que se considere que es necesario quede en la órbita pública, se necesitara reformular su capacidad de gestión, ya que la ineficiencia productiva a nivel empresa pone en peligro el supuesto de la eficiencia asignativa global sobre el que descansa el Estado productor. En suma la intervención debe darse a la luz de un proyecto estratégico, que al ser necesariamente cambiante por las condiciones imperantes en el mercado mundial, debe tener como base una gran flexibilidad.

Por otra parte la implementación de esta intervención debe realizarse bajo una racionalidad combinada; la que da la estrategia política y la que da las características del momento empresarial, evitando que la primera racionalidad avasalle la segunda, como ocurrió en el ocaso del "Estado del Bienestar".

b) El nuevo papel de los subsidios fiscales

La tarea de definir las opciones económicas de mediano y largo plazo y de ayudar a concretarlas es una de las funciones primordiales del estado. En América Latina, la mayoría de las veces el estado actúa bajo la presión de los acontecimientos, lo que lleva a una exacerbación de las poli-

ticas de sostenimiento del capitalismo asistido y a una paralela contracción de las políticas de planificación industrial. Una de las taras fundamentales para el futuro es que el mismo recupere la capacidad de formular las orientaciones estratégicas y orientar el comportamiento de los actores económicos y sociales en la dirección deseada, lo que implica recuperar su capacidad económica para poder alentar un cierto modo de inserción en el mercado mundial y refundar el pacto social.

c) El gasto social

Por lo que vimos el gasto social ya no es más funcional al desarrollo del aparato productivo, por lo que solo puede ser producto de los pactos citados o de profundos procesos de conflicto.

En una primera etapa y para superar la crisis el estado debe resignar, aunque sea momentáneamente, su posición de asistencia universal en pos de una estrategia selectiva.

Las políticas sociales deben dirigirse a maximizar los resultados en términos de equidad, dirigiendo sus prestaciones principalmente a las categorías mas débiles y menos organizadas. Ello implica pasar de una política social que ofrece igual protección a todos los sectores con prescindencia del ingreso y a cargo del fisco, a una política que se limite a suministrar un nivel básico de bienestar, para luego diferenciar sus intervenciones en materia de salud, vivienda, instrucción, etc., sobre la base del ingreso, reduciendo progresivamente la oferta con el aumento del ingreso, transfiriendo paulatinamente a la órbita privada gran parte de aquella franja de los servicios sociales que esta por encima de los niveles básicos de bienestar.

d) El financiamiento

La crisis de los precios internacionales de las materias primas replantea la efectividad de los impuestos a las exportaciones, ya que les quita competitividad mundial. El ahorro forzoso de los viejos sistemas de seguridad social deberán dar paso a sistemas premien la capitalización y absorban el ahorro voluntario de las clases medias.

La nueva estrategia debe orientarse a impuestos directos sobre los recursos que generen mayor cantidad de riqueza (tierra, petróleo, etc.) y también hacia la optimización de los sistemas tributarios.

Es un desafío difícil; el nuevo sistema tendrá que conciliar de la manera mas simple posible un esquema que premie la producción con un sistema de impuestos que busque la justicia, y olvidar el ahorro forzoso para obtener como contraparte el ahorro voluntario.

e) La descentralización

Si observamos las características de salientes hacia las cuales se dirige el nuevo proceso de acumulación, como así también el tipo de políticas públicas a desarrollar, la descentralización parece ser herramienta clave para su desarrollo.

Como ya vimos esta tendencia se sustenta en términos generales sobre la aparición de formas de organización de la producción mas flexibles, y en características particulares del país que van pronunciando una creciente diferenciación.

La suma de estos factores, endógenos y exógenos al Sector Público, indicarian que la forma de rearticular un proceso de acumulación se haría desde posiciones de amplia

descentralización, regional y vertical, en pos de poder responder a la creciente heterogeneidad productiva y social.

5.3. La Administración: El nuevo paradigma.

Los recurrentes fracasos en las tareas de reforma del estado, un fenómeno que aquejó las administraciones públicas de todo el planeta, activaron la investigación del problema desde múltiples enfoques.

Uno de los mas enriquecedores, basado en las experiencias organizacionales desarrolladas primeramente en Japón, y que ya puede mostrar algunos éxitos en reforma del estado, varía sustancialmente la forma de trabajo tradicional en las tareas de reforma.

El nuevo paradigma en marcha, si bien todavía tiene muchos puntos oscuros, podemos decir que sitúa a las siguientes características como las más sustanciales:

- * Organizaciones participativas, donde se socializa efectivamente en el poder de decisión. Las autoridades no están en la cúspide de la pirámide sino en el centro de una red de decisiones.

- * Organizaciones marcadamente flexibles; exprofeso se dejan sin definir problemas de jerarquías y vinculaciones organizacionales para dar mayor plasticidad a la organización, que conforma grupos flexibles por tareas/proyectos.

- * Estructura formal que se adaptan a las personas y no personas que se adaptaban a la estructura formal.

* Reemplazo de un enfoque prescriptivo (ante tal situación tal respuesta) por un enfoque heurístico; lo que sabemos con certeza es limitado, el contexto es de alta incertidumbre, las soluciones se dan desde la experimentación y la búsqueda.

* Elaboración de la información por vía de un contacto absolutamente vivo y directo con la realidad.

* Reformulación de los insumos claves; 1ro) Capacitación, 2do) Recursos Humanos, 3ro) Investigación y experimentación hacia el interior de la empresa.

* La identificación con los valores organizacionales como punto central de la motivación, y la motivación como punto central del nivel de productividad.

Si bien estos principios se pueden aplicar de muchas formas, y debe analizarse cada caso en particular, la experiencia indica un alto grado de realización en los emprendimientos que descentralizan y reformulan los principios de administración en el marco de la tecnología de la Dirección por Objetivos (DPO).

Esta tecnología se basa en identificar, integrar, controlar y evaluar los objetivos de los individuos y los organizativos. En el ciclo de la DPO el personal se hace consciente no solo de lo que hace, sino también porque lo hace. Aprende lo que la organización esta tratando de lograr, cuales son los niveles de realización individual que puede obtener, y cual ha sido su progreso hacia ambos. En la experiencia se ve que tal aumento de conciencia mejora la motivación y la identificación con los valores de la empresa, que como vimos eran el punto central de la productividad.

La técnica comienza a partir de que la dirección y el sector operativo identifican, discuten y evalúan los objetivos individuales y los relacionan con el contexto más amplio de los objetivos organizacionales. Es fundamental para el éxito en el empleo de la DPO que se lleguen a definiciones explícitas y una cuidadosa medición que abarque desde el proceso de formulación de los objetivos hasta la evaluación del producto final y, subsiguientemente, la realización o reevaluación de los objetivos.

Debe tenerse en cuenta que la implementación de este tipo de dirección implica no sólo el autocontrol y la autonomía, sino también un grado mayor de responsabilidad, y que este proceso desata, generalmente, una serie de problemas que en las administraciones verticales se encuentran sumergidos. Por esto es fundamental su aplicación secuencial, como así también que quien comande la DPO pueda anticipar las dificultades para que este modo de dirección no se frustre y sea descartado prematuramente.

En general la DPO aspira a desarrollar los siguientes objetivos:

- * Una atmósfera abierta en que todos los trabajadores son animados a realizar contribuciones innovadoras de cara a la realización de las metas organizativas.

- * Una especificación clara de la producción y responsabilidad de los individuos en referencia a las metas organizativas.

- * Un conjunto de normas por las que pueden evaluarse rendimientos individuales (o sectoriales) en términos de las consecuciones de objetivos, y una serie de incentivos ligados a ellas.

* La disposición de reevaluaciones sistemáticas e innovación continuada en la identificación de las tareas o áreas problemáticas y en la persecución de los fines organizativos.

6. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo pudimos ver las características del "Estado de Bienestar", su crisis y las tendencias más importantes alrededor de las cuales se vislumbra un nuevo proceso de acumulación.

Vimos también cuales eran las pujas alrededor del estado: ante la crisis, la inestabilidad, el deterioro económico, todos los sectores buscan salvar su lugar de privilegio en el aparato productivo a través del respaldo al sector público. La misma debilidad que el proceso de crisis le produce, hace que este sea permeable a las presiones y lobbies; quien no obtiene una seguridad del estado es el que se encuentra en peores condiciones relativas.

Pero el resultado final de esta puja distributiva es una baja en el nivel de producción de los tres tipos de bienes que realizaba el estado, pero más aún, redundando en la imposibilidad de erigirse como el nexo de un nuevo pacto de acumulación. Este proceso es vislumbrado por todos los sectores y de ahí la unanimidad de el pedido de cambio. Pero la exacerbación de la puja distributiva hace imposible que el mismo de un paso en alguna dirección sin que las presiones neutralicen su accionar.

Desde dos vertientes se explica este proceso; algunas posiciones consideran que esta falla se debe a la incapacidad de la clase política de construir y gestionar un modelo de crecimiento atractivo para TODOS los sectores. La otra posición, que es también la del autor, sostiene que tal proyecto no existe, y que las sucesivas explosiones se deben a que ningún sector es lo suficientemente dinámico y poderoso como para, desde el estado, imponer una nueva forma de

articulación, en detrimento de otros sectores, abriendo una nueva etapa de crecimiento.

Si aceptamos que el único actor social capaz de lograr la articulación necesaria para retomar la senda del crecimiento y la estabilidad es el estado, como emergente de la voluntad popular, la autoridad política deberá diseñar, para salir del círculo vicioso descrito más arriba, una estrategia en las tres dimensiones detalladas.

Si bien desarrollar esta estrategia excede los límites de este trabajo, creemos haber dado algunas pistas sobre cuales son los caminos fundamentales que se deberán recorrer:

* En lo político, construcción de un nuevo eje de poder a partir de la promoción y rearticulación de los sectores exportadores con aquellos centrados en emprendimientos productivos de pequeña escala que utilizan tecnologías no convencionales, ya que los mismos tienen la flexibilidad necesaria, teniendo en cuenta la extensión del horizonte productivo hacia una perspectiva mundial.

* En lo estratégico (Políticas Públicas), reformular el gasto en forma selectiva, utilizando la descentralización como forma de acompañar, articular y promover la heterogeneidad social.

* En lo táctico (administrativo), reformular los modos de acción interna del estado, colocando en el centro a las políticas dirigidas hacia el desarrollo y la participación de los recursos humanos. La Dirección por Objetivos como una de las tecnologías más flexibles para lograrlo.

Muchas de las afirmaciones vertidas en este trabajo sue-
nan utópicas y ya han sido propuestas en innumerable cantidad
de oportunidades. Contrastan las necesidades de un proceso
dirigido de profundos cambios con un estado débil, abrumado
por la coyuntura, que solo puede dar respuestas espasmódicas
a los violentos estímulos que recibe del entorno. ¿Con qué
energía se superarán las disfuncionalidades que se han deta-
llado?

Aceptando este diagnóstico, de todas formas debe decirse
que no hay opciones; no se vislumbra que exista otra forma de
articular un proceso de acumulación que no tenga como herra-
mienta central al estado, y no hay posibilidades de que el
mismo continúe por mucho tiempo con las características ac-
tuales.

Crisis significa cambio, transformación, movimiento,
surgimiento de nuevos patrones económicos, sociales y políti-
cos; es responsabilidad de las autoridades democráticas, y de
todos nosotros, encontrar el camino para dirigir el cambio
hacia una Argentina con crecimiento y justicia social.

BIBLIOGRAFIA

Este trabajo fue realizado en base a la siguiente bibliografía:

IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE LA PROBLEMÁTICA REGIONAL - Alberto Spagnolo - en "Municipio y Región", Roberto L. Estesio y Sergio Tocino (Compiladores) - IIPAS - Argentina 1989

LA GERENCIA EN LA DÉCADA DEL '80 EN AMÉRICA LATINA - Bernardo Kliksberg - INAP 1990

EL PAPEL DEL ESTADO - Juan Carlos Torre y Pablo Gerchunoff - REVISTA IDEA - Argentina, Mayo de 1988

¿EL FIN DE LOS ESPACIOS ESTATALES NACIONALES? - Mabel Thwaites Rey - en "Realidad Económica" Nro 90 - Argentina 5to bimestre de 1989.

EL ESTADO NECESARIO - Jorge Esteban Roulet - Editado por el CENTRO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA - Argentina 1988.

ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN Y DE LAS POLÍTICAS PARA LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS - Gregory A. Daneky y Alan Walter Steiss - Instituto Politécnico de Virginia (USA) - INAP 1990