

La reforma en Administraciones Públicas Provinciales.
(-)
Un balance de lo ocurrido en los 90 y nueva agenda para el 2000

*Roberto Estesó(••)

*Horacio Cao(•••)

1. El contexto general

La década de los noventa, está signada por el agotamiento de un modo de relación Estado - economía. Este agotamiento comienza a plantearse en los países capitalistas – con la crisis fiscal como forma de expresión - ya desde mediados de la década del '60, profundizándose en los '70, y a escala global con la “caída del muro” y la desintegración de la URSS. Sí bien debe reconocerse que con distintos ritmos y modalidades en cada bloque trasnacional y en cada país, de acuerdo a las peculiaridades de cada situación.

Como respuesta a esta escenario, se fueron planteando caminos alternativos para su superación, todos ellos con impactos en las distintas esferas de las organizaciones públicas, pero básicamente redefiniendo las relaciones vigentes durante casi medio siglo, entre Estado - Sociedad - Economía. Los distintos instrumentos aplicados fueron dando lugar a un nuevo modelo estatal, caracterizado por la retracción del Sector Público de ciertas actividades y funciones, por el fortalecimiento del rol del mercado como asignador de recursos sociales y, en general, por la liberalización de las relaciones sociales, incluidas las relaciones laborales.

Como resultado de la implementación de políticas dirigidas a esos objetivos, se debilitaron o se redujeron, un conjunto de instituciones que tenían por objetivo, o cumplían la función encubierta, de garantizar un cierto nivel de empleo y de oferta de bienes sociales para toda la población. No obstante, en la mayoría de los casos, estos procesos produjeron como

(•) Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario – Taller homónimo, realizado en el Instituto de Investigación y Formación de Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, los días 29 y 30 de Junio de 2001. La presente versión incorpora algunos temas, observaciones y comentarios que surgieron en el mismo, por lo que agradecemos a los organizadores y participantes del mismo, liberándolos, por supuesto, de todo compromiso con las ideas y opiniones contenidas en aquí.

(••) Abogado, Master en Administración Pública, ex Investigador del CIDE de México y del CONICET, Profesor de Administración Pública y Teoría de las Organizaciones de diversas Universidades Argentinas y de México, Consultor de Gobiernos y Organismos Internacionales sobre temas de Reforma de los Gobiernos Locales, ex Ministro de Coordinación y Planeamiento y ex Secretario de la Función Pública de la Provincia de San Juan, actualmente a cargo del Instituto de Capacitación del Banco de la Nación Argentina. Ha publicado diversos artículos en Libros y Revistas especializadas en diversos países, sobre Administración Pública y Reforma del Estado.

(•••) Licenciado en Ciencia Política, Doctorando en Administración (FCE/UBA), Investigador del CEPAS/AAG y ex – director y miembro del staff de la Revista APORTES. Como Administrador Gubernamental trabajó en temas relacionados con la Reforma del Estado Provincial en la Secretaría de Provincias, el Gobierno de la Provincia de San Juan, la Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Ha publicado más de 20 artículos sobre la problemática de los Estados Provinciales y sus administraciones públicas en revista especializadas nacionales y de México, Venezuela, Brasil y Chile.

resultado paradójicos contrastes, entre el exitoso comportamiento de la economía global, medida por el incremento del PBI, y una creciente polarización social.

En lo que hace al aparato del Estado, en los '90 se ha avanzado en reformas de primera generación; es decir, aquellas tendientes a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado a las condiciones generadas por los cambios acaecidos en la relación Estado Sociedad a escala internacional. Queda así pendiente una segunda fase, que se dirige no tanto operar sobre la relación recursos = gastos y/o el tamaño estatal, sino sobre el aparato administrativo del Estado y los productos que este desarrolla, es decir, sobre todo aquello que tiene relación con el Estado como organización compleja, sus estructuras, procesos, tecnologías, valores, etc.²

Un párrafo aparte merece – por la temática que nos ocupa - la desestructuración o desaparición de los entes o regulaciones que permitieron el desarrollo y/o el mantenimiento de ciertas economías regionales. Si bien estos procesos son parte de una tendencia, iniciada en algunos casos hacia mediados de los '60, el mismo define su direccionalidad hacia mediados de los '70 y tiene una importante aceleración a partir de una serie de medidas tomadas en ocasión de lanzar la convertibilidad monetaria (1991). Dentro de ellas se destaca la desregulación y la paralela disolución de varios Organismos que fijaban cupos de producción y la apertura al ingreso de bienes competitivos desde el exterior.

Como consecuencia de ello, la referencia de los históricos actores sociales regionales en el nivel nacional pierde buena parte de su sentido. En efecto, como fruto de la descentralización, en el nivel federal dejan de tomarse decisiones clave para la economía provincial, y así como algunas de estos elementos pasan a la órbita provincial, de igual manera se redirecciona el interés de los actores económicos hacia esta jurisdicción.

2. Las diferentes visiones sobre el ajuste estructural en las provincias

Las políticas de Reforma del Estado en las Provincias en los '90s estuvieron sostenidas por tres visiones diferentes: la de los Organismos Financieros Internacionales (OFI), la de las Provincias y la de la Nación.

1. Como en todo el proceso de ajuste estructural que desarrolla la Argentina desde mediados de los '70s, los OFI ocuparon un lugar importante. Uno de los componentes vertebrales de su visión fue impulsar procesos de descentralización. La prédica descentralizadora, se asienta en el argumento clásico a favor de la reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos.

En una posición de relevancia paralela al tema de las descentralizaciones, los OFI sostienen una visión que considera la reducción del Estado como condición del desarrollo, el que debería pasar a tener preponderantemente un rol subsidiario. Esta misma reducción le permitiría “especializarse” en tareas indelegables (salud, educación, justicia, seguridad) las que podría realizar en mayor cantidad y calidad.

¹Rofman, Alejandro “Desarrollo Regional y exclusión social” Amorrortu – Buenos Aires, 2000.

²Oszlak, Oscar “De menor a mejor. El desafío de la segunda” – Revista Nueva Sociedad N° 160 – Caracas, Venezuela, 1999.

2. El Estado Nacional, como primer receptor del impacto de la crisis fiscal, también fue un importante impulsor de las reformas en el nivel provincial. Básicamente su estrategia tenía dos tipos de objetivos, en relación con las provincias:

De corto plazo. a) Evitar la presión de los desequilibrios fiscales provinciales sobre la convertibilidad, y b) Descongestionar la jurisdicción nacional por medio de la descentralización.

De mediano-largo plazo. a) Generar condiciones para un mejor despliegue de las oportunidades de negocios en todas las regiones del país, y b) Elevar la calidad de los servicios que brinda el Estado.

Sin embargo, en su despliegue hacia las Provincias, el Estado Nacional no solamente desarrolló acciones en este sentido, sino que en muchos casos abrió espacios para la sobrevivencia de actores provinciales que tenían posiciones antireformistas. Esta aparente paradoja se explica porque en la relación Nación - Provincias no solamente se dirimían los procesos de reforma provincial, sino también - como en todos los sistemas federales - complejos equilibrios de poder interregional. Como resultado de esto, la coyuntura política fue generando escenarios de negociación que por lo general concluían con instrumentos parciales, acciones progresivas – contrarios a shock aplicado en la Nación – y acuerdos sobre metas fiscales, la mayoría de las veces antagónicas con los objetivos de reforma.

En esos complejos escenarios de negociación es claro que en la mayoría de las Provincias se instalan dos lógicas diferenciadas; una – emparentada con el proyecto de los OFI – es encarnada por los sectores “técnicos” o vinculados a las áreas de Hacienda; otra, aferrada a los viejos mecanismos clientelares de acumulación de poder, expresada por las dirigencias tradicionales o las que irrumpieron como modernizadoras y luego incorporaron a sus prácticas aquellos mecanismos.

3. En las Provincias, actor heterogéneo, se observan diferencias similares a las que se detallaron en el nivel Nacional³. Haciendo una máxima síntesis de los enfoques y sus discursos, pueden rescatarse tres contenidos clave: a) La evocación de un pasado federal aplastado militarmente por Buenos Aires –federalismo cultural-, b) La descripción exagerada de situaciones de extrema pobreza, y c) El recuento de las dificultades del aparato productivo regional

Alrededor de estos tres contenidos, se organiza un discurso que es, en términos generales, refractario a las políticas de reforma. La visión más tradicional de este discurso – fuertemente asentada en las provincias de menor desarrollo relativo - no pudo armar una propuesta alternativa al enfoque nacional y de los OFI, operando sólo como envoltura o factor de presión para obtener algunas concesiones a la hora de la negociación para adherirse a los lineamientos externos.

³En este acápite se trabajará sobre una visión desde la “clase política” tradicional, por oposición a aquella que presentan los “cuadros técnicos”, cuya visión se emparenta con la de los OFI. Ver al respecto Cao, Horacio y Rubins, Roxana “Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales” – en Gustavo Blutman (Compilador) Investigaciones en Administración Pública – Cuaderno N° 3 — Oficina de Publicaciones CBC – IIA – CIAP – FCE – UBA – Buenos Aires, 1997.

3. Los resultados

En una visión esquemática de los resultados, puede decirse que el principal objetivo, que era el de evitar que las finanzas provinciales amenazaran la convertibilidad, se habría logrado. El déficit provincial en las etapas de crisis (tequila y recesión entre 1998-2001) no llegó a los críticos niveles de 1988 y 1991. De todas formas esta posición fiscal se da en el marco de un importante incremento de los recursos provinciales, y con situaciones muy diversas cuando se analizan las diferentes provincias. Así, a pesar de diez años de programas con el objetivo de lograr equilibrios fiscales, hay jurisdicciones con una situación financiera muy delicada, y otras que directamente han colapsado desde el punto de vista fiscal; la mayoría de ellas son las provincias de menor desarrollo relativo.

Como se dijo, otro objetivo crucial era el de descongestionar jurisdicción nacional, el que tuvo un importante grado de cumplimiento. A partir de la transferencia de una importante cantidad de funciones, la Nación pudo elevar los niveles de operatividad de su burocracia. Como podría haberse esperado, desde el lado del receptor, este proceso significó, para algunos aparatos administrativos, sobre todo para los de las Provincias de menor desarrollo relativo, un gran esfuerzo organizacional, que no siempre pudo ser sobrellevado exitosamente, generándose una reducción, en calidad y cantidad, de la oferta de servicios públicos básicos, por incapacidad de los aparatos estatales de gestionar la ampliación de demandas, recursos y servicios.

En cuanto a generar condiciones para el funcionamiento de una economía basada en el mercado, se observa una dicotomía entre las diferentes áreas que componen el país. Siendo el despegue económico - dadas las características de la etapa - segmentado, en algunas Provincias los sectores que han logrado insertarse en las corrientes más dinámicas son capaces de arrastrar al aparato productivo regional, mientras que en otras regiones los segmentos dinámicos no cumplen tal función. Al respecto es de destacar que no es posible encontrar correspondencias significativas entre avance de los procesos de reforma, en el sentido señalado, y desarrollo económico.

Analizando ahora a la calidad de los servicios brindados por las Administraciones Públicas Provinciales, hay que señalar que los resultados están en consonancia con la baja prioridad que tuvieron con relación a los objetivos fiscales. Así no se observa innovación importante ni en plano de los recursos humanos, ni en el de las tecnologías organizacionales, ni en los procedimientos y rutinas de trabajo.

Se considera que en la base de estos magros resultados se encuentra el intento de aplicación del “modelo nacional” – privatizaciones, desregulación, descentralización, etc.- lo que no siempre resultó adecuado. En efecto, esta receta, aplicada universalmente para todas las situaciones y todos los tipos de provincias, muchas veces generaron resultados opuestos a los buscados.

Esto se explica, en parte por la característica universales de los instrumentos, pero en gran medida se debe a los mecanismos de resistencia instrumentados por los grupos tradicionales de control de las APP, que terminaron aceptándolos como “mal necesario” pero en la práctica desvirtuando objetivos o desviando los esfuerzos hacia otros propósitos.

4. La agenda de la Reforma de las APP

Si una hipotética agenda de los '90 colocaba a la disciplina fiscal del conjunto de provincias como el elemento crucial, en la nueva década este punto de partida debe ser acompañado por un cambio en las estructuras del poder regional que permita reformular organizacionalmente las Administraciones Públicas Provinciales. Esta reformulación implica que además de los objetivos fiscales, debe alcanzarse una "reburocratización" - en sentido "weberiano" del término- de los aparatos públicos provinciales.

Muy esquemáticamente, las principales cuestiones de la agenda de reforma para la década del 2000 serían las siguientes:

1. En el vigente orden macroeconómico, el equilibrio fiscal es un elemento esencial para el desarrollo provincial. Ya no solamente se considera necesario que el consolidado de provincias tenga resultados fiscales positivos, sino que cada jurisdicción debe lograr un equilibrio en este sentido.

2. Las situaciones de equilibrio fiscal, si bien son una condición deseable, no garantizan, ni mucho menos, el éxito económico y/o social, el que parece estar más articulado con mecanismos complejos y propios de cada sociedad regional. En este sentido, cada provincia en uso de su autonomía debe diagramar el camino que considere más adecuado.

3. La realización de Reformas de segunda generación formará parte de la agenda de preocupaciones provinciales aún en el caso de provincias en donde no se halla logrado alcanzar un cierto piso fiscal.

4. Vista la relación Nación - Provincias, desde el ángulo de la primera, se desprende que el gobierno central debería desarrollar políticas diferenciadas por tipo de Provincia. Esto implicaría reconocer que más allá de las relaciones entre pares que implica el federalismo, algunas políticas, como por ejemplo las de reforma, deben ser diferentes de acuerdo al tipo de Provincia que se trate. Esto no implicaría dejar de lado la posibilidad de existencias de políticas desde la Nación, sólo significaría que estas se construyan y diseñen desde las especificidades de cada una de las situaciones regionales.

5. Los programas de reforma del aparato burocrático del estado deben ser internalizados - en cuanto a conveniencia y oportunidad - por los actores locales, (formación de consensos locales). Una de las principales enseñanzas que dejan los '90 es que acciones impuestas bajo presión por la Nación o los OFI tienen resultados contradictorios ya que no son absorbidos por las estructuras político - administrativas de la Provincia.

6. La base de la formación de los "consensos locales", sin los cuales difícilmente habrá progresos en los programas de reforma, debería pasar por la generación de alianzas estratégicas entre los sectores más profesionalizados y proclives al cambio del funcionariado público y la población, sorteando de esa manera, los intereses prebendarios de los sectores políticos tradicionales que tienden a operar como intermediarios entre la

“gente” y el Estado Provincial, como medio de preservación de su control sobre los aparatos estatales y sus recursos.