¿EL RETORNO DEL ESTADO O EL RETORNO DE LA POLÍTICA?

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.

Graciela Vives (*)

El marco previo.

La edad de oro de la posguerra mostró, como rasgo distintivo, la multiplicación de diversas manifestaciones del Estado benefactor contemporáneo, cada una respondiendo a las particularidades nacionales. Esta concepción del estado superó la actualización de las políticas sociales más relevantes para erigirse en un entramado complejo, que sobrepasó el esfuerzo de reconstrucción moral, política y económica de un mundo desvastado por la confrontación bélica. En lo económico, se apartó de la ortodoxia de los mecanismos de mercado para recuperar y ampliar el nivel de ingresos y el acceso laboral, los que consideró como derechos de ciudadanía. En lo moral procuró la justicia social, la solidaridad e ideas de universalismo -que promovían la igualdad entre las personas-. En lo político, delineó caminos para la reconstrucción nacional que intentaron afianzar la democratización liberal de las sociedades, poniendo distancia con los resabios del fascismo y el comunismo. (Gosta Esping-Andersen 1996:553).

El transcurso de las décadas, sin embargo, atestiguó la corrosión de esta concepción del estado, en sincronía con la apertura del mundo y la expansión de un sistema de economías integradas globalmente. Y muchas de las premisas que sustentaron su construcción ya no parecían válidas.

Los años ochenta dieron testimonio de crecientes dificultades en el manejo de las economías nacionales en numerosos países de América Latina, situación a la que no fue ajena la República Argentina. Los mercados de la región se vieron afectados como resultado de la aplicación de políticas públicas disfuncionales que empujaron el PBI hacia la declinación. El déficit presupuestario era elevado en respuesta a un gasto que evitaba la inversión productiva al subsidiar un sobredimensionado e ineficiente sector público. Inicialmente tal déficit fue financiado con préstamos externos que permitirían que la banca internacional reciclara los sobreabundantes petrodólares mediante diversas líneas crediticias otorgadas a reducidas tasas de interés, por lo que el endeudamiento se consolidó, a lo largo de los ochenta, como una opción atractiva.

No obstante, el aumento de la tasa de interés real en Estados Unidos revirtió esa situación, restringiendo la oferta de préstamos y elevando la carga por pago de intereses. El resultado consistió en el aumento, en las economías nacionales, de la brecha entre un nivel de gasto público elevado -incrementado precisamente por el creciente peso de los intereses en sus deudas externas- y una “menguante base fiscal”. El resultado fue la instalación de un proceso inflacionario donde el dinero, como medio de intercambio, resultó mucho más costoso, por lo que se vio restringida la inversión productiva. Simultáneamente, el control restricto de las importaciones y el escaso énfasis en la mejora de la oferta exportable restó incentivos a las empresas para el incremento de su eficiencia productiva, impidiéndoles alcanzar estándares de calidad de nivel internacional, haciendo poco atractiva la producción de la industria regional.

A la vista de estos problemas, funcionarios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial dan forma a una serie de medidas que son conocidas como Consenso de Washington. El trasfondo ideológico economicista de esta concepción sostiene que la recuperación económica requiere de la liberalización comercial, de la estabilidad macroeconómica y de la correcta determinación de precios, cuestiones

cuyo trámite satisfactorio es tarea de cada gobierno específico. Una vez logrado, la administración debe “apartarse del camino”, dado que se asume que los mercados -en manos de capitales privados-, distribuirán eficientemente los recursos, generando a posteriori un fuerte crecimiento sustentado en la estabilización definitiva de la economía.

Como doctrina intelectual, el Consenso de Washington aparece como el conjunto de medidas que los entes financieros internacionales exigen aplicar en las economías nacionales a efectos de preservar la continuidad -elegibilidad- de las mismas en el circuito crediticio en contracción. Su éxito se basó en la simplicidad de su aplicación, dado que las políticas “recomendadas” pudieron ser administradas a través de marcos contables acotados. En efecto, la evaluación de un número reducido de indicadores económicos[1][1] es realizada para fijar explícitamente una serie de recomendaciones de política económica. En verdad, estos indicadores son relevantes, pero dejan la instrumentación de la economía exclusivamente en manos de expertos en la disciplina -técnicos-.[2][2] Joseph E. Stiglitz[3][3], vicepresidente del Banco Mundial, acepta que “la forma en que el Consenso de Washington aconseja políticas tiene importantes ventajas Se concentra en aspectos cuya relevancia es de primer orden, establece un marco simple y fácilmente reproducible que puede ser usado por grandes organizaciones en principio preocupadas por acotar recomendaciones que expresan puntos de vista individuales, y es claro en lo que se refiere a limitarse a establecer sólo los prerrequisitos para el desarrollo […] Pero las políticas derivadas del Consenso de Washington son incompletas y, a veces, equivocadas. Hacer funcionar los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por solo citar algunos aspectos no tratados.” (Joseph E. Stiglitz 1998: 691, 694, el destacado es propio). En efecto, el conjunto de medidas evitó profundizar en problemáticas claves, tales como la reforma del propio sistema financiero que motoriza las medidas; el rol del gobierno en la complementación del sector privado; y la mejora de la efectividad estatal en particular. “La liberalización comercial y la privatización son aspectos claves de toda política macroeconómica sana, pero no son fines en sí mismos. Sólo son medios para alcanzar un mercado menos distorsionado, más competitivo y más eficiente, y deben se complementados por regulaciones efectivas y políticas de competencia.” (op. cit. 1998:696, el destacado es propio).

La liberalización como vía hacia el libre comercio fue una parte clave del Consenso, como forma de poner remedio al estancamiento causado por las barreras proteccionistas impuestas a los países latinoamericanos, en un panorama donde la sustitución de importaciones constituyó una estrategia de desarrollo “altamente inefectiva”. Con el agravante de que la falta de incentivos a la empresa doméstica para la importación de nuevas tecnologías productivas condujo a un valor agregado de la producción más bien reducido. En general se reconoce que fue el poco vigor en la creación de competencia interna, más que la protección del exterior, lo que condujo al estancamiento industrial que caracteriza la década de los ochenta -la “década perdida” para buena parte de los países dependientes-. La liberalización comercial posterior se produjo en el contexto de monopolios de importación, de forma de transferir ganancias hacia el monopolista, sin énfasis gubernamental en el establecimiento de una política de precios que impidiera anomalías como el dumping, con el consecuente reducido éxito en la consolidación de una economía tan competitiva como innovadora. Cabe recordar aquí que parte de la eficiencia de una economía de mercado estriba en la existencia tanto de la propiedad privada como de mercados competitivos. Cuando el Consenso de Washington se concentraba en la creación y expansión de la propiedad privada y en la liberalización comercial, confundía esta última con el establecimiento de mercados en competencia. “La liberalización comercial es desde luego importante, pero no podrán obtenerse todos los beneficiosa de ella si crear una economía

competitiva.” (op. cit.) 1998:706).

Con un sesgo de tal naturaleza, parece lógico que el Consenso se centrara más en la privatización que en la competencia. Los monopolios estatales no solamente eran catalogados como ineficientes, sino que además las pérdidas producidas por su desmanejo contribuirían al sostenimiento de un déficit crónico en el presupuesto público, reforzando la inestabilidad macroeconómica. La privatización, entonces, sería el camino tanto para mejorar la eficiencia económica como para reducir el pesado déficit fiscal. Complementariamente, la venta de los activos públicos produciría ingresos importantes.

De acuerdo a los técnicos de los organismos internacionales y a los lineamientos del Consenso, un proceso de reestructuración rápido y lo más amplio posible parecía una respuesta adecuada a los procesos inflacionarios que ensombrecieron la economía nacional en particular desde 1989. De forma que el país se lanzó a una privatización masiva de las empresas del estado en los primeros años de la década de los noventa. “Considerado desde el presente, los partidarios de la privatización pueden haber sobreestimado los beneficios y subestimado los costos de la privatización, particularmente los costos políticos del propio proceso y los impedimentos que han supuesto para futuras reformas. Hoy, con siete años más de experiencia, el mismo juego resulta mucho menos justificado”, concede el entonces vicepresidente del Banco Mundial (op. cit. 1989:708).

El peligro de llevar a cabo la transición privatizadora radicó en la insuficiencia de la infraestructura institucional creada simultáneamente, que debía incluir tanto mercados competitivos como cuerpos reguladores, que en la práctica condujo a un monopolio privado escasamente regulado donde la falta de competencia resultó en precios más elevados para los consumidores -sin competencia, los monopolios privados incrementas su ineficiencia y se muestran reticentes a la innovación-. Es que las grandes rentas surgidas a partir de las privatizaciones estimularon a los empresarios a asegurarse en el control de las firmas privatizadas más que a invertir para diversificarlas o modernizarlas. Por el contrario, la libre competencia suele reducir las rentas y genera incentivos para la creación de nuevos ingresos. Tal como atestigua la entrega del rubro energético a manos privadas, la privatización de monopolios desembocó en un entramado de intereses que obstaculizaron la regulación y competencia a futuro. En otro plano, aún cuando se adujeron objetivos de incremento de la eficiencia productiva, se hizo evidente la dificultad en asegurar, a su vez, el cumplimiento de objetivos públicos -equidad, distribución de la riqueza socialmente aceptable- aún con la aplicación de los marcos regulatorios finalmente impuestos.

Finalmente, el Consenso de Washington, que definió los lineamientos de buena parte de las políticas económicas regionales e internacionales era funcional -requería- una conformación del aparato administrativo público particular. Tales lineamientos se basaban en el rechazo de un rol activo del estado en la economía, promocionando por el contrario un estado minimalista no intervencionista, es decir, que renunciara incluso a su papel de regulador de la economía. En este punto se desconocía -no se reconocía- todo el andamiaje teórico conceptual que demostró que los mercados suelen producir resultados que no logran equidad y eficiencia social. El enfoque, que definió las fallas del mercado identifica problemas en el manejo de externalidades negativas y en la consolidación y extensión de los bienes públicos, así como el reconocimiento de la ingerencia de la información imperfecta y los mercados incompletos. Lo que fue puesto de manifiesto con estos avances teóricos fue la estrecha relación dialéctica entre sectores y actividades que debían corresponder -quedar en manos de- el gobierno y aquellos otros que terminaron en manos del sector privado, cuestionando la visión teórica de una fractura de los mismos en dos esferas de funcionamiento independiente.

Pero el Consenso de Washington apoyó la idea de un “estado mínimo”, en un entorno institucional que se debilitó luego de la racionalización y reducción de plantas de personal, el traspaso a la órbita de las provincias de funciones sociales básicas, donde pervivieron prácticas administrativo-burocráticas arcaicas que permitieron manejo arbitrarios y poco transparentes por parte de agencias y funcionarios estatales. En otras palabras, no sólo se conservaron las antiguas capacidades administrativas y técnicas sino que se evitó el establecimiento de nuevas normativas y protocolos de procedimiento que incentivaran en los funcionarios manejos menos arbitrarios y alejaran la corrupción. Paralelamente, se operó para instituir un poder judicial dependiente, a efectos de eliminar frenos y “contrapesos institucionales” mellando la división de poderes en beneficio de las decisiones de la estructura administrativa concentrada por el ejecutivo.

Los procesos hiperinflacionarios de 1989-1990 proporcionaron justificación a las medidas adoptadas por la administración de Carlos Menem, quien colocó a la lucha contra la inflación como eje de su discurso económico. El Plan de Convertibilidad fijó el tipo de cambio y limitó la expansión de la base monetaria únicamente a las reservas acumuladas por el Banco Central, lo que en la práctica significó el corte al financiamiento del sector público y la colocación de la marcha del ciclo económico bajo la órbita de los resultados de la balanza de pagos. La racionalidad de las políticas encuentra su sustento en esta etapa en “dejar que la economía se mueva por acción de las decisiones del sector privado, para lo cual se desengancha, al menos en teoría- la política monetaria de la fiscal.” (Rubén Lo Vuolo 1995:135).

Paralelamente se decida la apertura total de la economía nacional, con flujos comerciales y financieros que finalmente resultaron desfavorables para la Argentina. Y una estrategia de sucesivas firmas de acuerdo con organismos internacionales de crédito disparó el nivel de la deuda externa, que fue adicionalmente consolidada mediante la firma del Plan Brady. Comienza entonces el ciclo de obtención de créditos “blandos”, cuya devolución fue pactada para la segunda mitad de la década de 1990.

El reordenamiento económico privilegió al sector privado de capital concentrado, cuya racionalidad orientó las decisiones económicas de la administración nacional. El ajuste fiscal -con constantes reducciones del gasto público-, la fijación del tipo de cambio, la apertura económica y políticas monetarias pasivas significaron entonces la renuncia al control del ciclo económico por parte del Estado. La venta de activos públicos acompañó la privatización de la mayoría de las empresas estatales y una política de descentralización sin garantía de fondos equivalentes delegó en las provincias la responsabilidad de funciones claves para el desarrollo de la vida de los ciudadanos, como son los servicios de salud, seguridad, educación, provisión de vivienda, entre otros, ahora expuestos al arancelamiento o a la dependencia del sector privado.

La “desregulación” de los mercados marca su impronta en las iniciativas llevadas adelante durante la década de 1990. Por ejemplo, en el plano estrictamente laboral la estrategia política apuntó a desmantelar la legislación que sostenía y regulaba la seguridad en el trabajo. Destaca en tal sentido la sanción de la “Ley de Empleo” de 1991, mediante la cual se crea el Fondo Nacional de Empleo, entre cuyos objetivos figura la instauración y financiamiento del primer Seguro de desempleo nacional -exclusivamente destinado a aquellos que se desempeñaban en empleos estables y formales, deja sin protección al resto de las modalidades de ocupación-. Adicionalmente se establece la productividad como variable para la conciliación de los salarios. Todo esto condujo a distintas modalidades de flexibilización en el mundo laboral. La privatización de empresas estatales, procesos de reestructuración de

industrias y servicios, la recesión prolongada, la debacle de la pequeña y mediana empresa se suman como causales del proceso de expulsión de vastos sectores de población del mercado de trabajo[4][4], fenómeno que constituye la marca de esta década y demuestra las negativas consecuencias del proceso de reconversión productiva materializada en los noventa.

Los resultados de la reforma y el "estado mínimo".

Dado el vigor con que la administración nacional tomó como propios y enarboló los dictámenes y recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito internacional, la reforma y modernización estatal resultó inevitable en la República Argentina, de modo que en el transcurso de los años noventa el país experimentó transformaciones de profundidad en la configuración, tamaño y papel del estado. Siguiendo a Oscar Oszlak (2003) se pueden indicar los principales rasgos del modelo funcional emergente en una etapa donde la globalización y la subnacionalización aparecen fijando nuevas coordenadas. Caracterizan al aparato estatal de nivel nacional, luego de su "desguace":

1) La reducción en la cantidad de agentes, que revistan en la administración pública nacional. Hacia finales de la década de 1990 menos del 30 por ciento de los empleos registrados diez años atrás permanecían en activo. Tal disminución obedece a múltiples razones, donde prima el traspaso de personal por sobre las demás[5][5], como es el caso de la las transferencias a las provincias y al gobierno de la recientemente creada Ciudad Autónoma de Buenos Aires; o a través de programas de descentralización educativa y sanitaria; la privatización de las empresas públicas, donde una porción de los empleados fue absorbida por el sector privado; y, además, la instalación de los regímenes de retiro voluntario y jubilación anticipada.

2) La consolidación de un nuevo esquema de "división del trabajo" donde se imbrican el estado nacional y los provinciales, el mercado laboral y la sociedad como conjunto dinámico. Aquí cabe destacar:
2.1) Impactos sobre el empleo privado, por efecto del retiro o despido de personal que involucró el proceso masivo de privatización de las empresas públicas. A su vez, la tercerización de funciones recolocó parte de ese plantel en empresas de capital privado -servicios públicos, correo comunicaciones telefónicas-.
2.2) Impactos sobre el propio empleo público, por acrecentamiento de personal debido precisamente a las transferencias a niveles subnacionales -provincias, municipios- de planteles desempeñándose en rubros socialmente estratégicos como salud, educación, vialidad, seguridad.

Se implantó de tal manera un cambio en el tamaño del estado, pero también en sus funciones. "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 programas de gobierno." (Oscar Oszlak 2003:522).

Así, el autor destaca precisamente la fuga del empleo público hacia los estados subnacionales, donde provincias y municipios han dado refugio -más o menos forzado- a esas dotaciones transferidas unilateralmente desde nación. En lo que respecta a planteos del Consenso de Washington, el autor es preciso al indicar que "considerar que se está en presencia de un 'estado mínimo' por el hecho de que el gobierno nacional se ha desprendido de dotaciones y funciones es negar, simultáneamente, la estatidad de los estados subnacionales." (op. cit.:525).

3) Las nuevas incumbencias del estado. La reforma trajo aparejada una incorporación

sustancial de problemáticas administrativas nuevas, surgidas de la propia redefinición del rol estadual. La regulación constituye una de las principales funciones que se refuerzan y elevan de jerarquía al compás de las privatizaciones, y se crean y estipulan las funciones de los entes, comisiones y demás organismos diseñados para ejercer control sobre las empresas y servicios que abandonaron la égida pública. Se sumaron además otras instancias establecidas para respaldar el orden jurídico, el control de la gestión y para dotar de más transparencia a la función pública -Consejo de la Magistratura, Auditoría General de la Nación., Oficina Anticorrupción-.

En lo que respecta a sus funciones, el autor considerado destaca la orientación del estado a áreas específicas, que denomina funciones política y coercitiva. La primera refiere a la prevalencia del empleado estatal desempeñando funciones políticas, una vez que el estado se ha despojado de sus funciones sociales -transferidas en buena medida a las provincias- y empresarias -la reducción del estado productor, vía la privatización del aparato productivo antes gestionado por la administración estadual-. En lo que respecta al aparato de coerción, éste refiere a las dotaciones militares y policiales que aún conserva bajo su mando.

4) La incorporación de esquemas de tercerización, que modifican modalidades de contratación. Por una parte se expande el empleo a través de contratos de trabajo en especial para personal con formación técnica o profesional específica, en el marco de proyectos acotados y a término. Por otra, diversos servicios de apoyo -transporte, mantenimiento, imprentas- que antes eran brindados por el mismo aparato con personal propio, pasaron a ser provistos desde la esfera privada, muchas veces por empresas conformadas por los propios exagentes públicos.

5) La particular situación de los beneficiarios de programas de empleo transitorio, destinados a paliar la condición del gran número de personas empujadas a la desocupación en sincronía con la instauración del proceso de reforma del estado y la economía que acompañó la década de los noventa. Frente al aumento del desempleo, el gobierno nacional puso en marcha una serie de iniciativas que consisten en cobijar a la población afectada en regímenes de subsidios económicos por los cuales exige una contraprestación de jornada reducida, bajo modalidades asimilables a formas de empleo transitorio precarizado[6][6], dado que estipula una contraprestación obligatoria. El tema es que la administración pública nacional, que solventa económicamente la porción más significativa de los subsidios existentes en el territorio argentino, termina creando un “sobreempleo” por vía de estos planes y subsidios, mismo que intentó combatir anteriormente mediante la racionalización de su plantel, que precedió a la privatización[7][7], con el agravante de una aparente perpetuación en su condición de subsidiados para al menos un millón de personas, que constituyen el “núcleo duro” de la desocupación y que por limitaciones en la calificación profesional, en el insuficiente nivel de su instrucción educativa o por características sociodemográficas -sobreedad, madres a cargo de muchos hijos- presentan escasas posibilidades de ingresar en el circuito laboral.

Con estas características, claramente se observa que el nuevo aparato estatal argentino se distancia de los ideales del “estado mínimo” que perseguí el Consenso de Washington, que fue específico en la prevalencia del impulso de los mercados por sobre el accionar del estado, el que enfáticamente debía abstenerse de participar tanto en cuestiones productivas como sociales, en vista de la capacidad del crecimiento para revertir situaciones de inequidad social. El estado mínimo de esta visión político ideológica aparece como un estado reducido en su papel y en el tamaño de su aparato institucional, hasta un punto que permite cuestionar si conserva su razón, que es la de ser máxima instancia de articulación de un sistema de organización social. En ese aspecto el estado mínimo comparte más bien características con el estado ausente,

que es el que renuncia directamente al cumplimiento de ciertos roles, que son asumidos por el mercado. Desde otro punto de vista, la ausencia del estado se hace ostensible también cuando renuncia a sus funciones de regulación económica, redistribución del ingreso y atención de los sectores sociales que no ven satisfechas sus necesidades en el contexto del mercado. El papel del estado deja de ser pasivo cuando privilegia la concentración productiva y económica, es decir, cuando alinea sus intereses con los objetivos del poder económico concentrado. “Sin duda el indicador más fuerte de la ausencia del estado ha sido su incapacidad para evitar o paliar la profundización de la diferencias entre los sectores sociales de mayores y menores ingresos o riquezas. La Argentina ostenta hoy el dudoso honor de formar parte del pelotón de países donde la desigualdad social ha alcanzado niveles más pronunciados […] más de la mitad de la población se halla por debajo de la línea de pobreza. Las políticas estatales en los años’90 han contribuido 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.” (op.cit.:536-537).

El nuevo estado: ¿cómo retorna la política?

La transformación del estado se materializa en dos aspectos particulares. El primero atañe a la descentralización de funciones hacia niveles subnacionales, que engloban los estados provinciales y municipales. Esto significa un viraje profundo con respecto a la situación previa a la reforma, donde el funcionamiento del estado nacional mostraba un elevado nivel de desconcentración espacial, por cual reconocía una intensa distribución de instituciones, funciones y funcionarios en los territorios provinciales, encargados de la administración de una parte significativa del aparato federal. Puertos ferrocarriles, servicios educativos, sanitarios, recaudación impositiva y delegaciones regionales de las empresas públicas formaban parte del mismo. En contrapartida, las funciones de las administraciones provinciales aparecían reducidas a poco más que a la recolección tributaria de jurisdicción local y a la ejecución de obra de infraestructura pública, con plantillas y presupuestos acotados. El rol del propio estado municipal es esta etapa se circunscribió a la habilitación comercial e industrial, el mantenimiento de caminos rurales, el saneamiento y la recolección tributaria que gravaba servicios públicos ofrecidos por la ciudad. Pero el panorama cambió drásticamente con el advenimiento de los noventa y el traspaso de responsabilidades. La transferencia comenzó tempranamente, desde fines de 1989, por los servicios que atendían la salud y los niveles inicial, primario, secundario y terciario no universitario de la educación pública. Más tarde continuó con la descentralización de servicios de acción social y mantenimiento vial. La inelasticidad de la demanda de varias de estas funciones imposibilitó la reducción masiva de los planteles, por lo que los agentes recrearon sus rutinas laborales en los mismos puestos de trabajo, salvo su cambio de dependencia, que quedó bajo los respectivos poderes ejecutivos provinciales.[8][8]

En tal instancia comienza a instalarse en los cuerpos técnico-administrativos concepciones teórico metodológicas coincidentes con los lineamientos del desarrollo local, que profundiza en el enraizamiento endógeno de iniciativas que den impulso a las dinámicas territoriales desde las sociedades locales. En ellas se asigna un rol preponderante al municipio, suficiente incluso para desplazar a instancia nacionales y llegar a erigirse como motor de la diversificación económica y el principal “agente del desarrollo regional” (José Arocena 1995). La administración municipal desde esa concepción constituye un interlocutor válido para la articulación de intereses públicos y privados y amplía sus funciones hacia la gestión de proyectos productivos, apoyo técnico y crediticio a emprendedores, evaluación de resultados, iniciativas antes centralizadas por la administración nacional, que con esta renovada asignación conducen a una nuevo esquema de distribución del esquema de responsabilidades públicas.[9][9]

No obstante, el estado nacional, a pesar de la evidente expansión de las administraciones provinciales, no renuncia a la jerarquía jurisdiccional garantizada inicialmente desde la Constitución Nacional y la conformación institucional del la República. Por el contrario, la transferencia de responsabilidades de gestión se ha visto acompañada por un fortalecimiento de ciertos mecanismos de control, así como de la formulación de políticas sociales (que son impuestas) y de evaluación y control de gestión en instancias estatales inferiores. El instrumento principal que ha establecido para mantener dominio estricto sobre la ejecución descentralizada de políticas emanadas desde el poder ejecutivo es la regulación de los flujos financieros trasfundidos al sector público a través de distintas vías. “Aún cuando el estado nacional no cuente todavía con plenas capacidad para desempeñar los roles de orientación política, planificación, coordinación, información, seguimiento, evaluación y control de gestión, que debería haber reemplazado a su tradicional papel ejecutor, dispone en cambio de un poderoso mecanismo subrogante: ‘la llave de la caja’.” (Oscar Oszlak 2003:538).

En efecto, no se observa una descentralización -federalización - de los flujos fiscales que asegure un cierto nivel de autonomía o control de las fuentes de recursos a las niveles subnacionales sobre los que ha recaído una porción significativa de las funciones estaduales. Por el contrario, el estado nacional retiene para sí potestad sobre la canalización de los recursos y establece en consecuencia un esquema ad hoc de concentración de capacidad y poder económico. La asignación de recursos es una herramienta que permite al gobierno central condicionar el financiamiento de loas provincias o municipios a acuerdos de transferencia, donde percolan favores políticos, contraprestaciones, alianzas y diversos compromisos, constituyéndose finalmente en un instrumento que excede el registro financiero en una organización federal hasta instituirse en mecanismo de negociación política, rasgo que fue afianzándose a lo largo de los noventa cuando “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.” (op. cit.:540), que requiere de una formulación que acompañe la recuperación social y económica esperable luego de la crisis que atravesó el país hacia fines de 2001.

Cabe preguntar si es este el regreso del estado o más bien, si es el regreso de la política al estado. Pero en el sentido acabado del término. Esto es, en lo que respecta, dentro del orden del poder, al incremento de la capacidad de las personas para hacer valer sus puntos de vista, necesidades o intereses -construcción o producción de recursos argumentales para su legitimación- en el marco del sistema político formal y las instituciones. La política, tal como sostiene Estela Grassi (2003:110-114) “es una específica práctica social por la que las modernas sociedades democráticas debaten abiertamente acerca del orden en general, de las instituciones y de las necesidades del ámbito de la vida.” Se trataría entonces de una práctica pública de producción de significados. En ese sentido, el rol de “los políticos” se afianza en el aliento del debate y la confrontación de discursos y proyectos -es decir, paradigmas-. En vista de lo comentado, parece prematuro sostener que ese esperado regreso ya se hubiera producido.

Bibliografía

AROCENA, José. El desarrollo local, un desafío contemporáneo. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
ESPIN-ANDERSEN, Gota. “Después de la edad de oro: el futuro del estado benefactor en el

nuevo orden mundial.”, en Desarrollo Económico, Vol 36, N°142. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1996.
GRASSI, Estela. “Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina”, en Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva. Javier Lindemboim y Claudia Dañan (coord.). Editorial Biblos, Buenos Aires, 2003.
LO VUOLO, R. (Comp.). (1995) Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano. Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
LO VUOLO, R. y BARBEITO, A. (1998). La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
LO VUOLO, R. y otros (2004). La pobreza ... de la política contra la pobreza. Ciepp-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
OSZLAK, Oscar. “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina.”, en Desarrollo Económico, Vol 42, N°168. Fondo de Cu ltura Económica, Buenos Aires, 2003.
STIGLITZ, Joseph. “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington.”, en Desarrollo Económico, Vol 38, N°151. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998.

* Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.
[1][1] Estos eran: inflación, crecimiento de la oferta de dinero, tasas de interés, déficit presupuestario, déficit comercial.
[2][2] Ha sido muy común que las administraciones nacionales, en buena parte de los países latinos, fueran llevadas adelante por una figura presidencial con formación en Derecho y un limitado manejo de las disciplinas económicas.
[3][3] Vicepresidente del Banco mundial y economista en jefe, entre 1997 y 2000. Compartió el Premio Nobel de economía en 2001.
[4][4] El mayor nivel de desempleo se alcanza en 1994, cuando esa tasa supera el 18 por ciento.
[5][5] Como los cambios en el registro estadístico, como la exclusión del personal universitario nacional del rubro agentes estatales.
[6][6] El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados alcanzó en la primera mitad de 2003 la cantidad de 2.200.000 beneficiarios, que recibían un monto exiguo de 150 pesos por mes por una jornada diaria cuatro horas de trabajo. Por el alcance en el número de beneficiarios, se trata de la mayor iniciativa en el campo de las políticas compensatorias de empleo encarada en América Latina.
[7][7] Cabe considerar que los que perdieron su empleo por despido o retiro voluntario poseían una ocupación formal registrada, con los beneficios legales propios de los marcos específicos de la administración pública. Estos subsidios distan de poseer vacaciones, aguinaldo, antigüedad o cualquiera de aquellos beneficios que los distinguían del “empleo basura”: informal, precarizado, flexibilizado.
[8][8] Las últimas exigencias de los organismos crediticios, en particular del Fondo Monetario Internacional, antes de la debacle económica de fines de 2001, intentaba extender las recomendaciones del Consenso de Washington a las administraciones provinciales. En particular, a efectos de reducir los planteles que registran en los mismos. La resistencia tanto de la administración nacional como las propias provinciales se fundamentó en que las dotaciones que conformaban el sector público en las provincias correspondían en grado superlativo a los rubros de educación, salud y seguridad. Los mismos, antes que permitir recortes, soportan una pertinaz sobredemanda laboral, impulsada por el propio crecimiento vegetativo de la población, que obliga a la multiplicación de cargas horarias en sectores de alta sensibilidad social, o por el contrario, la no cobertura de los servicios ante la escasez de personal con formación técnico-profesional que esté dispuesto a desempeñarse en las particulares condiciones laborales en las que se desenvuelven los planteles públicos -atrasos salariales, magras remuneraciones, pirámide salarial achatada, etc.-.
[9][9] Los resultados de las iniciativas contempladas bajo la concepción del desarrollo local en el territorio nacional no pueden considerarse más que incipientes, con resultados en estado de consolidación.

Ponencia presentada en el Simposio El "Retorno" de la Política. Octavo Encuentro Internacional Humboldt. Lunes 25 de setiembre de 2006.