

EXPANSIÓN BUROCRÁTICA DEL GOBIERNO PROVINCIAL PARA ASUMIR AL ESTADO BENEFACTOR Y REGULADOR. SANTA FE 1930-1990

Tesista:

Ana María Cecchini de Dallo

Director de Tesis:

Jorge Lanzaro

1. MARCO TEÓRICO

Los conceptos teóricos a los cuales se apeló para el análisis involucran: qué es el Estado, la *estatidad*, el Estado provincial argentino, la relación del Estado con el contexto, fines y cometidos del Estado y relación Estado-historia, el Estado de bienestar y la economía estatal mixta.

El primer principio teórico, siguiendo a Stuhlman, es el que dice que “el Estado no es una mera construcción teórica sino una construcción histórica”, evolutiva; varían entonces la extensión, comprensión y complejidad del concepto según el tiempo histórico desde el cual se lo formula.

La “estatidad”, según Oszlak (1999:16-17) la condición de ser Estado, es el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política y supone las capacidades de “externalizar” su poder, institucionalizar su autoridad, diferenciar su control, a través de instituciones públicas con reconocida legitimidad

y de “internalizar” una identidad colectiva.

El Estado Provincial Argentino, según la Constitución de 1853, reformada en 1860, en su Artículo 104 sostiene que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal así como el que expresamente se hayan reservado por Pactos especiales al tiempo de su incorporación. Condiciones que no se modificaron durante los años en estudio (1930-1990).

El modelo de Estado, en relación con el tiempo histórico que se aborda, es el Estado liberal y sus variaciones en la tercera década del siglo XX, cuando se modificaron los alcances o cometidos del Estado, considerando que su fin es el bien común.

El Estado tiene que articular la convivencia de un grupo humano (total o máximo) localizado en un ámbito geográfico. Esa sociedad procura, a través del Estado, solventar las necesidades que le son comunes, solidarias, colectivas y satisfacerse de todo

aquello que individualmente o en grupos más pequeños no puede. Este bienestar es el tradicionalmente conocido como bien común público y coincide con el fin/objetivo del Estado.

La focalización del bien común público como objetivo/fin del Estado incrementó las funciones y actividades del Estado, y dio origen al llamado *Welfare State* (Estado de Bienestar), que supuso un aumento progresivo en la cantidad y complejidad de la actividad estatal con una correlativa expansión de la burocracia.

Este crecimiento resultante de la acción social abordó, progresivamente, a finales del siglo XX la innovación tecnológica, el desarrollo de la investigación básica y la absorción de la explosión informativa que significaron la expansión del sector público y la importancia cuantitativa y cualitativa que ha ido adquiriendo.

La producción de bienes y servicios será otra de las expresiones más acabadas de estas economías mixtas; se pone el acento en aquellos sectores imprescindibles para el fomento industrial que era preciso desarrollar, los servicios públicos precisos para satisfacer necesidades colectivas imposterables; los servicios sociales tales como el desarrollo de la cultura y la educación, la protección de la salud y el bienestar social (vivienda, colonización, etc.) forman parte de los cometidos esenciales, a partir de esa visión ampliada de los fines del Estado que incluye entre ellos al bien común.

Han quedado planteadas las tres caras del Estado, según Lanzaro, o las tres demandas a cubrir, integradas por: 1- la regulación básica de la vida en común mediante bienes públicos puros: defensa exterior, justicia, administración, defensa del medio ambiente; 2- la garantía de la producción y acumulación del capital (nivel de actividad y nivel de empleo), con un capitalismo asistido que involucra el desarrollo de actividades estratégicas para el crecimiento y la

competitividad; 3- y la justicia distributiva mediante el Estado Benefactor.

Dado el objeto de estudio –el Estado provincial–, en la particular evolución de la provincia de Santa Fe entre 1930 y 1990, período durante el cual el Estado asumió los roles provenientes del Estado Benefactor y el Estado Desarrollista-empresario, se pasará a considerar cómo estos nuevos objetivos/fines del Estado fueron asumidos por las dirigencias políticas santafesinas, quiénes los demandaron, por qué fueron adoptados por los dirigentes y cómo los tradujeron a la normativa provincial, cuáles fueron sus consecuencias en la estructura orgánica del poder ejecutivo y qué perfil asumió la administración para la prestación de esos nuevos roles.

En este marco se señala el sino anticipatorio que la provincia de Santa Fe ha manifestado legislativamente en relación con la nación y las otras provincias.

Este fenómeno de anticipación política modernizadora y de acciones ideológicamente semejantes se explica a partir de una sociedad producto del aluvión, con altos porcentajes inmigratorios, tal y como lo muestran los números.

El cambio, de acuerdo con Schuwehein, fue adaptativo y en él incidió notablemente el contexto en su dimensión internacional y nacional. Finalmente, se procura establecer quién planteó las nuevas cuestiones o las introdujo en la llamada Agenda Pública.

Para analizar a la burocracia como objeto de estudio mediante la Ciencia de la Administración, se revisaron conceptos de Ian Gow, entre ellos su vinculación con la evolución de la vida política, ya que la administración está también fuertemente influenciada por la vida económica y social en la que evoluciona y, por fin, la cultura administrativa instalada en la burocracia provincial.

2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

Estuvo determinada por el vacío existen-

te en la literatura respecto del período 1930-1990, lapso durante el cual el Estado Provincial definió su perfil actual.

3. OBJETIVOS

- *Conocer* las modificaciones operadas en el Estado Provincial, entre 1930 y 1990, que promovieron y consolidaron el Estado benefactor y promotor, a partir del proceso legal e institucional que se desarrolló en ese período, y saber cómo se instalaron las cuestiones sociales y del desarrollo en la agenda política santafesina.

- *Indagar* en qué medida la Provincia de Santa Fe mantuvo su perfil anticipatorio en la legislación en relación con la Nación, y cómo la legislación y políticas nacionales repicaban en Santa Fe.

- *Conocer* las características que definieron, desde las normas, a la burocracia provincial, y vincularlas a las corrientes teóricas de la ciencia de la administración.

- *Explicar* la relación que se dio entre los nuevos roles asumidos por el Estado provincial y la expansión de la burocracia.

4. METODOLOGÍA DE TRABAJO

A partir de la multidisciplina se consideró el discurso gubernamental en los mensajes, la producción normativa y la comparación cuantitativa presupuestaria

5. LOGROS

Constatación de las hipótesis.

La Instalación en la Agenda de las cuestiones sociales y la construcción y progresivo desarrollo del Estado de Bienestar comprometieron positivamente a todas las expresiones políticas de la sociedad, y se desarrolló un modelo que tuvo apoyo unánime, anticipado en Santa Fe (Gobiernos radicales 1912-1930 y los democráticos posteriores al 30) en relación con la Nación.

En 1930 se ahondó la intervención del Estado en la economía y se profundizó esa política entre los años 1940-50 y 1960, fun-

damentalmente en el área industrial.

Entre 1930-1990 la provincia buscó definir su perfil burocrático y estructura organizacional. Las políticas que diseñaron el Estado de Bienestar y la promoción industrial incrementaron esa organización burocrática.

6. CONCLUSIONES

La resolución de las cuestiones sociales y la construcción y progresivo desarrollo del Estado de Bienestar comprometieron positivamente a todas las expresiones políticas de la sociedad. Fue esa misma clase política la que instaló en la Agenda del Estado las cuestiones sociales; tal configuración se inició con los gobiernos democráticos de los años '30, anticipándose a la nación; y la consolidación del Estado de Bienestar se dio a partir de la legislación y ratificación constitucional impuestas desde la Nación en los años 1943-55.

Es evidente que cierto sector de la dirigencia política apoyó el Estado de Bienestar porque se sentía asediado por el avance comunista; precisamente a tales temores se debe el dictado de la ley de defensa Social 2528 cuya urgencia se justificaba “en la penetración de las ideas comunistas, amparadas y fomentadas desde el extranjero”; de allí la necesidad imprescindible de una norma que más que represiva fuera “preventiva”. Otros sectores llegaban a la misma política pública desde posiciones más socializantes que se proponían como objetivo mayor justicia y equidad.

La presencia del sufragio universal como sistema de elección democrática requería captar las voluntades de la sociedad mediante “ideas fuerza” que ella considerara atractivas. En la sociedad santafesina la búsqueda de equilibrio económico entre sus integrantes era un paradigma permanente.

El Estado Benefactor se presenta de modo consensuado, aunque inconscientemente, por todos los partidos políticos, grupos

y sectores de la sociedad. En ellos convergen afirmativamente expresiones ideológicas o partidarias más conservadoras y más radicalizadas. Mientras se introducían estos cambios no se oían voces que opinaran lo contrario; hubo consenso en la sociedad para obtenerlos y gozarlos.

El crecimiento del servicio de salud y la ampliación de los beneficios a los trabajadores en materia laboral y previsional tuvieron un lugar preponderante. Respecto de este último debe considerarse especialmente la evolución del derecho jubilatorio en la provincia, ya que tiene una marcha constante perceptible en el dictado de hasta dos leyes por año entre 1933 y 1950; luego una mantiene la vigencia de una norma anual.

Estas normas van incorporando paulatinamente nuevos sectores y tienen un perfil de mayor benignidad a cada ley sancionada; se llega hasta la número 4.800 de 1958, que puede tenerse como la que consagra el máximo de beneficios alcanzados dentro de la provincia. La mayor expresión de privilegio se alcanzó al garantizar, por medio de la Constitución de 1962, los derechos sociales de los empleados públicos.

Desde el punto de vista económico, el Estado Provincial, a partir del '30, adoptó formas reguladoras con perfiles Keynesianos que consistieron en controlar sus compras y precios, y fomentar la obra pública.

Durante la gestión peronista, se diseñó una economía mixta que se afianzó con el desarrollismo. Las gestiones interventoras en períodos de facto adhirieron al modelo, hecho que se explica por el afán planificador e industrialista que caracterizó a los militares argentinos entre los años 1930 y 1960.

Hubo una relación directa entre las normas dictadas y el crecimiento de la burocracia provincial, explicándose las nuevas estructuras con los nuevos roles asumidos por el Estado Provincial. La construcción del Estado Promotor se hizo con otro aporte

significativo de recursos provinciales, mediante la degravación impositiva, que le implicaba al Estado la pérdida de considerables ingresos.

Con respecto a definir –según las características que tuvo y tiene– a la burocracia provincial, y vinculándola a las corrientes teóricas de la ciencia de la administración, se ha podido constatar que la Provincia entre 1930 y 1990 buscó definir el perfil burocrático de sus agentes civiles y de la estructura organizacional de su administración mediante una legislación destinada a organizarla de modo eficiente y profesional. El modelo que se buscaba para la administración pública santafesina entre 1930 y 1960 tendía al ideal weberiano, las contingencias políticas que definieron a la realidad hicieron que ingresos y ascensos quedaran mezclados con la relación política “clientelismo”.

Era una administración ordenada, de una larga tradición, con influencia jurídico-contable, que aspiró siempre a convertirse en una burocracia al estilo weberiano, con relativa suerte. Varias fueron las leyes a lo largo de los años que procuraron darle a la administración pública provincial un perfil técnico burocrático, con personal especializado, ascensos por concursos, etc.; pero como en general fueron violadas, no es posible comprobar en qué porcentaje o en cuál de las áreas se cumplía ese perfil profesional. Se presenta así la tensión profesionalización vs. clientelismo en la que el segundo resulta ganador.

No es posible, en cambio, evaluar si esa burocracia contó mayoritariamente con los valores de precisión, velocidad, certidumbre, conocimientos de los archivos, continuidad, discreción, etc., que el referido autor señala como atribuibles a ello.

Para conocer si existían tales cualidades, como repetidamente se ha señalado, no se cuenta con las herramientas, estudios, estadísticas o datos que permitan comparar-

lo; sin embargo, se percibe una posibilidad de estudio a futuro al utilizar el testimonio oral aplicado científicamente y relevándolo con la necesaria objetividad y diversidad de fuentes de opinión.

Entre 1970 y 1980 se dio en la Provincia un proceso de sucesivas reformas a la burocracia, confirmado en lo que se ha llamado “la reforma de la reforma”. La Provincia

de Santa Fe, al igual que la Nación, vivió un largo proceso reformista en su estructura burocrática, que casi puede definirse como de reforma permanente. Procesos nunca concluidos ni evaluados convenientemente, cuyos resultados se ocultan en una nebulosa de información intangible que genera un gran descreimiento ante nuevas experiencias reformadoras.

BIBLIOGRAFÍA

Gow, James Iann (1986): *Histoire de l' administration québécoise. 1867-1970.* Université de Montreal.

Huntington, Samuel P., Lawrence E Harrison y otros (2001): *La cultura es lo que importa.* Planeta, Buenos Aires, p. 431.

Lanzaro, J. (1987): *Corporativismo y democracia en el capitalismo contemporáneo.* (inédito, sd), pp. 39-40.

Lanzaro, J. (1987): *Estado, régimen político y régimen de acumulación en la Argentina moderna.* [Apuntes de clase] Estado y Sociedad. Ciclo lectivo 1998. Magíster en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Oszlak, Oscar (consultor): Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya. (Informe Técnico para el gobierno del Uruguay preparado por las Naciones Unidas en su carácter de organismo participante y de ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.) Tomos 1 y 2 . Montevideo, julio de 1972.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1999): *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional.* Grafiner, Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1999): “Sobre la teoría de la burocracia estatal”, en *Desarrollo económico. Revista de Ciencias Sociales*, nro. 74, vol. 19, julio-setiembre de 1979.

Oszlak, Oscar y G. O'Donnell (1981): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. Clacso, 4.