

**«POLÍTICA, ESTADO Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS»
(VOL. 1)**

de **Horacio Cao.**
Buenos Aires, Prometeo Libros, 2018

por **Alcides Bazza**
Universidad Nacional del Litoral

El lector de la obra que aquí se reseña encontrará la culminación de un proyecto que refleja una extensa trayectoria de trabajo, de uno de los expertos más destacados que tiene nuestro país en el campo de la Administración Pública Provincial. De formación de grado en Ciencia Política, maestría en Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (España), y doctorado en Administración Gubernamental por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, la carrera y producción académica del Dr. Horacio Cao se ha plasmado en numerosas publicaciones en revistas científicas y libros en los que se puede evidenciar una preocupación constante en torno a los problemas del desarrollo desigual regional y el sector público provincial. A su vez, esta producción académica ha tenido el respaldo de su vasta trayectoria en gestión pública, en diversas áreas y departamentos de la administración nacional y provincial.

La obra, titulada «Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Ar-

gentinas», se subdivide en dos tomos con la finalidad de considerar un amplio período histórico nacional que va desde 1976 al año 2015, y que presenta marcadas diferencias. En el primero de ellos, y objeto de esta reseña, considera los aspectos constitutivos del «proyecto neoliberal para las Provincias» desde mediados de la década de los setenta, hasta su pleno auge durante los noventa. El segundo tomo, parte desde la decadencia del mencionado proyecto e identifica los desafíos emergentes en el inicio del nuevo milenio. En cada uno de ellos, se elabora una sistematización pormenorizada del contexto económico-político internacional, y de sus repercusiones macroeconómicas a nivel nacional, que dan perspectiva analítica al lector y una mejor comprensión sobre un fenómeno que tomó trascendental importancia durante los últimos cuarenta años: la mudanza del centro de gravedad a la Administración Pública argentina desde el ámbito nacional hacia el provincial.

A estos fines, el tomo I se organiza en cinco capítulos y se centra en el estudio de la

política y la historia de las ideas que guiaron los procesos de reforma de los Estados provinciales argentinos en el período 1976–1995. Como se advirtió, el *capítulo 1* da cuenta sobre el cambio de tendencias que se producen en el rol del sector público para erigir un nuevo equilibrio entre Estado y Sociedad por medio del ajuste estructural. Particularmente, el autor destaca cuatro universos conceptuales que terminaron configurando las ideas de la reforma provincial. El primero de ellos se vincula con «las ideas de libertad» sobre las que se construye el paradigma neoliberal. Estas ideas surgieron como reacción a los autoritarismos totalitarios que fueron, en parte, causa de la trágica Segunda Guerra Mundial, y encontraron un fuerte respaldo académico en el marco de un grupo de intelectuales ligados a la *Sociedad Mont Pelerin*. Entre otros, se destacan los economistas Friedrich Von Hayek y Ludwig Von Mises, y el filósofo Karl Popper, principales vanguardistas en la defensa de la libertad económica como condición necesaria para lograr la libertad política.

Esas ideas, complementadas con los aportes de Milton Friedman para destacar al mercado como la institución clave para garantizar la libertad económica, lograron un consenso formidable a nivel mundial que dejó atrás la hegemonía keynesiana de la posguerra. Esta nueva hegemonía neoliberal, que encontró en las figuras de Ronald Reagan y Margaret Thatcher la plasmación más directa de su incidencia en el plano político, se constituyó en el sustento intelectual de las diversas dictaduras militares que tuvieron lugar en los países sudamericanos e hizo eco en diversas fundaciones y centros de estudios.

Estos acontecimientos académicos y políticos moldearon contundentemente las nuevas bases conceptuales, relacionadas a: el rol del Estado en la economía; la organización de la administración pública; y en relación con

ello, a la cuestión federal y las autonomías de gobierno de los niveles subnacionales. El primero de estos conceptos ha tenido un amplio tratamiento académico, por lo que se señalan en la obra aspectos puntuales que dan cuenta de «la perspectiva neoliberal de Estado mínimo», y la necesidad de reducir el excesivo tamaño del sector público, aspecto repetido hasta el hartazgo por los fundamentalistas del libre mercado. Ahora bien, es respecto al «enfoque neoclásico de la teoría organizacional» y a la «cuestión federal», donde se introducen interesantes tratamientos teóricos provenientes de distintas perspectivas y disciplinas académicas, que van desde la economía a la ciencia política, y tienen un sugerente punto de encuentro con el derecho.

La interrelación entre gasto público, Estado y Administración Pública coloca en el centro de la escena al debate sobre las formas de cómo se debe organizar al sector público. El apogeo dominante del enfoque neoclásico se plasmó a nivel organizacional con fuerte énfasis en la disciplina de la administración pública y la incorporación de principios de la teoría de la organización y la ciencia de la administración a nivel empresarial y de los negocios, para mejorar la eficiencia del Estado. Es con la revolución neoconservadora, a principios de los setenta, cuando se manifiestan los valores esenciales que serán fuente de inspiración de las reformas políticas impulsadas sobre el sector público en las décadas siguientes. Particularmente, estos valores se erigieron mediante tres mecanismos claves como la desregulación, las privatizaciones y la descentralización.

Estos tres mecanismos crearon las condiciones de un nuevo modelo «gerencial» del Estado que se consolidará hacia principios de los noventa, bajo el concepto de «La Nueva Gerencia Pública». Así, mientras la privatización y la desregulación apuntaron a consolidar el

retiro del Estado de funciones claves —fundamentalmente, relacionadas a su intervención en la economía—, la descentralización fue clave para incorporar a los niveles subnacionales en el «plan de ajuste estructural» y es, precisamente a través de este mecanismo, donde entra «la cuestión federal» como tema clave para terminar con una dirección política centralizada del Estado nacional y, en su lugar, reconocer autonomías locales subnacionales en el nivel decisional público.

La cuestión federal es ampliamente abordada por el autor desde diferentes aristas, donde se hace especial referencia a lo acontecido en el caso argentino. Desde un análisis político, se destaca cómo el proceso de descentralización de funciones hacia los niveles subnacionales toma lugar a partir de los gobiernos de facto en el año 1976 y ha tenido una continuidad durante las décadas siguientes con el arribo a la democracia, en el año 1983. Más allá de las profundas diferencias que se pueden encontrar entre los gobiernos autoritarios y democráticos, e inclusive, con los diversos matices existentes entre los distintos gobiernos democráticos, la descentralización fue un hecho novedoso del siglo veinte, que mantuvo su continuidad. Esta continuidad se dio como consecuencia de una sólida fundamentación económica y jurídica que le dio legitimidad.

Desde el análisis económico, las ideas neoclásicas del federalismo fiscal encabezadas en autores como James Buchanan, Charles Tiebout, Wallace Oates, entre otros, colocaron el centro de gravedad de sus trabajos en la política fiscal del Estado, y en las formas de garantizar un esquema eficiente de decisiones públicas (*public choice*) a través de fomentar la competencia interestatal subnacional en la provisión de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades colectivas. Así se puso el acento en la descentralización

del manejo de los recursos y gastos en los gobiernos locales a los fines de, por un lado, reducir el tamaño centralizado del sector público nacional; y, por otro lado, garantizar la eficiencia fiscal de los niveles subnacionales dado que, por su mayor proximidad y contacto directo con los contribuyentes, se ven obligados a tomar decisiones eficientes para ofrecer los mayores beneficios públicos con la menor carga fiscal posible.

Esta visión, se complementó con una perspectiva del derecho constitucional que pregonó la importancia de las autonomías locales (provinciales y municipales) haciendo hincapié en principios emanados de la carta magna. La principal línea discursiva de los *constitucionalistas federales*, donde se ubican importantes juristas como Pedro Frías y Germán Bidart Campos, se dirigió otorgar legitimidad jurídica a la descentralización fiscal al remarcar que la Constitución había sido secularmente violada tanto por gobiernos militares como civiles, particularmente en lo referente a los derechos provinciales ante el Estado nacional. Esta línea sostuvo una interpretación más literal de la constitución para promover las ideas autonomistas que respeten la forma federal.

Sobre la base de estas ideas, el capítulo 2 es una antesala de la indagación sobre el Estado y la administración pública en general, y de lo acontecido a nivel provincial en particular, que se propone como objetivo ubicar al lector sobre la vinculación entre el plan de ajuste estructural y el ciclo político argentino imperante durante tres sub-períodos. Ellos se dan entre: 1976–1983, a partir del despliegue de las políticas de ajuste estructural con el gobierno militar y el brusco quiebre al régimen sustitutivo de importaciones; 1983–1989, ya con el regreso a la democracia, durante la presidencia de Raúl Alfonsín; y, 1989–1995, donde se plasma el

programa neoliberal de manera contundente con la primera presidencia de Carlos Menem. Así, se establece un enlace elegante entre las definiciones conceptuales marcadas en el capítulo primero y su influencia directa en las medidas que se tomaron desde el plano macroeconómico nacional, determinantes para comprender las posteriores reformas que bajaron al ámbito subnacional.

El *capítulo 3*, como bien lo indica el autor, avanza en la explicación sobre cómo el Estado fue puesto en el «ojo del huracán», en referencia a las reformas que comenzaron a impulsarse desde 1976 en Argentina. Así se identifica cómo la reforma desplegada desde mediados de los setenta incorporó la teoría, los mecanismos y dispositivos que modificaron las relaciones de poder entre Estado y Sociedad. Esto fue reflejado, por un lado, con la conocida desregulación y liberalización de funciones claves que el Estado tenía a su cargo durante el período sustitutivo. Por otro lado, y como tema central para la cuestión regional, con un progresivo avance de la descentralización política en funciones de gasto a los niveles subnacionales. Esas medidas siguieron profundizándose con el avenimiento de la democracia, pese a los manifiestos intentos que se hicieron durante la presidencia de Alfonsín para complejizar la intervención del Estado y sacarla de su acotado rol en la reducción del déficit fiscal.

El «desguace del Estado» que correspondió al período 1989–1995 fue producto de una serie de reformas administrativas que se centraron directamente en cambios de la faz organizacional de la administración gubernamental frente al nuevo equilibrio de poder que se plasmó en las dos décadas anteriores. Las reformas administrativas que tomaron lugar durante la década de los noventa se desarrollan en el trabajo con profundidad. Entre ellas, ocupó un lugar clave «el ciclo de

centralización y descentralización», a través del que se explica el reposicionamiento de los actores políticos y regionales durante el período, donde se dio un proceso de retiro del Estado nacional en el territorio regional en simultáneo con el fuerte protagonismo alcanzado por los gobernadores a nivel provincial.

Sobre la base del mencionado reposicionamiento, el *capítulo 4* parte de una específica consideración de las reformas implementadas en el sector público provincial desde el golpe de facto (1976–1983) y el regreso a la democracia (1983–1989). Así, el trabajo se adentra en lo que constituye su aporte central y original, al indagar la situación de cada Provincia en los aludidos períodos históricos. Respecto al análisis específico del golpe militar, se utiliza un exhaustivo análisis documental para dar cuenta del cruento proceso bajo el que se dio el despido y cesantía de empleados y funcionarios públicos, desde el momento mismo de asunción de la junta militar a nivel nacional —y de manera sincrónica con las distintas jurisdicciones provinciales—. En paralelo, y fundamentalmente durante los primeros años del gobierno militar tripartito, el trabajo menciona las irracionalidades con las que se impedían o desviaban obras públicas de algunas provincias hacia otras. Esto obedecía a las pujas de poder que se daban al interior de la fuerza militar según los gobernantes designados sean miembros de la fuerza área, de la armada o del ejército.

Con el regreso a la democracia, el período 1983–1989 se caracterizó por un nuevo patrón de construcción política. Con el radicalismo en el gobierno nacional, y la fuerte presencia del justicialismo en las provincias se dieron nuevas formas de articulación que, por un lado, continuaron con el esquema descentralizador y, por otro lado, reconfiguraron a los actores políticos por el otorgamiento de nuevas funciones que les permitieron una

mayor influencia en los territorios provinciales. Este proceso se dio como consecuencia de las crecientes dificultades que tuvo el radicalismo para impulsar el ajuste estructural. Las resistencias eran de parte de los distintos gobernadores, en su mayoría justicialistas. Ahora bien, dentro del justicialismo, otro hecho peculiar de la época fue la pérdida de espacio político de los sectores ligados al sindicalismo que pugnaban por una forma centralista de gobierno bajo el respaldo de las tradicionales estructuras partidarias, de las fuerzas armadas, y de la iglesia, que habían tenido amplio protagonismo en el período sustitutivo de importaciones.

Con el deterioro de este modelo, los actores ligados a la industria nacional que se vertebraban sobre la cabeza del Estado central, fueron perdiendo peso al interior del partido justicialista. Este hecho, sumado al carácter negociador que obligadamente debió tener el radicalismo para obtener gobernabilidad y consenso en el Congreso —liderado por el justicialismo, fundamentalmente en el Senado—, fue creando las condiciones para la emergencia de aquellos sectores ligados a las gobernaciones provinciales, por su contacto directo con referentes sociales y económicos regionales. El mecanismo utilizado por estos actores, es lo que el autor denomina como un proceso de «expansión pasiva», que consistió en la aplicación de crecientes niveles de gasto público provincial para sostener la actividad productiva y, fundamentalmente, la estructura social. Esta cuestión fue medular para tapar la depresión de la actividad económica resultante del retiro del Estado nacional y del cambio del patrón económico que generalizaba el quebranto de las históricas economías regionales.

Sin embargo, este proceso que dio lugar a la construcción de nuevos espacios de vinculación «postindustriales» y fue determinante para la contención social a las políticas del

ajuste, entrañaba una contradicción básica. Solo era posible mediante transferencias del Estado central y necesitaba de crecientes recursos para reproducirse. En consecuencia, los conflictos suscitados en materia de coparticipación federal desde mediados de los ochenta, sumado a la agudización del proceso de crisis hiperinflacionario de finales de la década, provocaron la ruptura del equilibrio de gobierno alcanzado hasta el momento, y la creciente debilidad presidencial de Alfonsín. En medio de este proceso de crisis, la mayoría de los dirigentes provinciales optaron por torcer el brazo del débil gobierno radical y aprovechar la coyuntura para crecer a expensas del ajuste nacional, que tendrá un nuevo capítulo con la asunción de Carlos Menem al poder del Estado.

Ese análisis constituye el objeto de estudio del *capítulo 5*, que se detiene en los primeros años de los noventa y muestra que la nueva ofensiva lanzada en ese período ya no se centraría sobre las organizaciones sociales y políticas, sino que tendría como foco al Estado. La centralidad del sector público fue tal que «ajuste estructural» y «reforma del Estado» pasaron a ser expresiones casi sinónimas. El escenario político propició al ajuste como la única estrategia viable hacia una reconversión capitalista liderada por el capital financiero. Este camino contó con el respaldo de poderes fácticos, como la Embajada norteamericana y los organismos de financiamiento internacional, que constituyeron la principal alianza del gobierno nacional en ese período y que tendrán una injerencia decisiva para delinear, junto al Ministerio de Economía bajo el mando de Domingo Cavallo, un conjunto de programas y planes de reforma que se plasmarían a nivel provincial a través de diferentes pactos y acuerdos institucionales.

A diferencia de lo acontecido en la etapa dictatorial como con el primer gobierno de

recuperación de la democracia, el sector que lideró las acciones del gobierno planteó con claridad un destino para las administraciones provinciales. Los objetivos, contenidos e instrumentos fueron claros y coherentes, y se impulsaron por cuadros técnicos que disputaron el lugar a los funcionarios políticos provinciales. Esto se refleja en el trabajo con la mención de un documento central, elaborado por el Banco Mundial, titulado «*Towards a New Federalism*» donde se plasma el principio de la «correspondencia fiscal» como presupuesto teórico y fuente de inspiración de los sucesivos Pactos Fiscales firmados y ratificados por Nación y Provincias, y demás dispositivos y programas sectoriales suscriptos durante la primera mitad de la década.

Las dimensiones de esta reforma administrativa sorprenden al día de hoy, y sus alcances fueron insospechados. En este marco, el proceso de «expansión pasiva» no fue dejado de lado, ya que el ajuste estuvo principalmente centrado en el gasto nacional. Por lo tanto, hasta mediados de la década

este esquema se mantuvo en pie, ayudado por la importante estabilidad macroeconómica alcanzada durante el período. No obstante, la crisis provocada por el efecto tequila en el año 1994 planteó serias dificultades para dar continuidad al, hasta ese momento «exitoso», régimen de convertibilidad. Esto despertó fuertes resistencias en diversas provincias, y el escenario político se tornó más complejo en la segunda mitad de la década.

Con la referencia a todas estas cuestiones, que manifestaban un conflicto latente, cierra este primer volumen. La «tensa» calma sociopolítica que garantizaba la reelección presidencial de Carlos Menem, y la rápida salida de Domingo Cavallo meses después, marcaron el preludio de las convulsiones sociales, económicas y políticas de la segunda mitad de la década. Todos estos elementos abren el campo de análisis para el volumen II de esta obra, cuyo eje será el análisis de la administración pública provincial en la crisis de finales de siglo, y los desafíos que emergen con el cambio de modelo hacia 2003.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Bazza, A. (2018). «Reseña bibliográfica: *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas* (Vol. 1), de Horacio Cao», *DAAPGE*, año 18, N° 31 (jul-dic), 2018, pp. 187–192. Santa Fe, Argentina: UNL.
