

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

**«POLÍTICA, ESTADO Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS»
(VOL. 2)**

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

por **Alcides Bazza**
Universidad Nacional del Litoral

El volumen II se estructura en dos grandes partes que desarrollan lo acontecido durante el período 1995–2015. La primera parte indaga las reformas socio–céntricas que comienzan a interpelar y cuestionar al ajuste estructural como discurso único ante la manifiesta reacción que diversos movimientos sociales fueron planteando en las provincias desde mediados de los noventa en adelante. La segunda parte arranca desde la crisis de finales de siglo, al tomar nota de una nueva ola latinoamericana que provoca una ruptura con los postulados neoliberales vigentes en las décadas anteriores y reivindica el movimiento nacional y popular. Previo a esta introducción, el trabajo se ocupa de la relación Nación–provincias durante la «década k», y los desafíos que emergen en ese nuevo período disruptivo.

La *primera parte* se subdivide en *cuatro capítulos*. El *primero* de ellos, al igual que la sistematización efectuada en el volumen I, identifica las principales teorías e ideas que comenzaron a cuestionar los planteos ortodoxos del ajuste bajo influencias social-

demócratas y neo–keynesianas. Entre ellas, se menciona al *neo–institucionalismo* representado centralmente por los aportes de Douglass North, cuyo eje de análisis parte desde una crítica a los mecanismos auto–reguladores del mercado debido a determinadas «costos» que se daban en el acceso de los agentes a la información, a cuestiones relacionadas con la negociación, y a la vigilancia. Frente a estas fallas del mercado, el rol del Estado es reivindicado por este enfoque como garante de la transparencia horizontal —a partir del respeto por la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)— y vertical —entre los distintos niveles nacionales y subnacionales—, a los fines de reducir estos costos y dar garantías a largo plazo.

También se hace referencia a los enfoques que, bajo la noción de la *gobernanza*, rechazaron las ideas de llevar al Estado a su mínima expresión y, por el contrario, lo destacaron como actor clave para avanzar en la articulación de la organización mercantil y de la sociedad. A estos fines de articulación, el

enfoque postula la devolución de funciones apropiadas por el Estado durante la etapa de posguerra hacia la sociedad civil (incluyendo empresas y organizaciones no gubernamentales), bajo una estrategia de gestión que enfatice el carácter dialógico en oposición al carácter jerárquico y centralizado.

Cercanos al concepto de gobernanza se encuentran los enfoques del *Estado relacional*, cuyo énfasis radica en cualificar las capacidades de los burócratas estatales para fortalecer las relaciones entre los funcionarios gubernamentales y los actores de la sociedad civil. En este marco de *capacidades estatales* se remite a una serie de atributos políticos, técnicos, administrativos y financieros que serían la clave del desarrollo de economías de industrialización tardía. Es decir, se trata de potenciar las habilidades y aptitudes de las agencias estatales para movilizar recursos sociales con el fin de alcanzar objetivos de políticas, más que de esperar que las estructuras estatales *per se* garanticen los logros perseguidos.

Por último, el enfoque de la *Nueva Gerencia Pública*¹, influido por la visión neo-institucionalista, reconoció la especificidad de funciones que tenía que cumplir el Estado en relación con la superación de los problemas de corrupción, formalismo, sobre-regulación y falta de incentivos a la productividad de las Administraciones Públicas. El autor destaca que sobre estos problemas subyace una cuestión de fondo, de amplio tratamiento y difícil resolución, que consiste en la articulación de la racionalidad instrumental-formal propia del ámbito administrativo con la racionalidad instrumental-sustantiva del liderazgo político. Sobre esta discusión, y al interior de este enfoque, surgieron dos perspectivas que, si bien no contradictorias, tenían algunos puntos de tensión. Por un lado, con una orientación hacia el cliente/ciudadano, emanó la *public choice*, que escogió el papel rector de la política sobre

la racionalidad instrumental de la burocracia; por otro lado, la vertiente *managerialista*, que optó por dar centralidad a la eficiencia en el ámbito administrativo, aunque dando un giro a la visión clásica sobre burocracia.

Estas nuevas nociones, en particular las ideas de Estado relacional y gobernanza, fueron catalizadoras de herramientas conceptuales que no solo desafiaron las lógicas del ajuste estructural, constituyéndose como una *tercera vía* al desarrollo, sino que también repercutieron sobre la cuestión federal. Como bien se señala en la última parte de este capítulo, comenzaron a darse los primeros elementos analíticos de un «federalismo cooperativo», que surgió como contraste del —hasta ese entonces imperante— «federalismo dual». Así se aludió a la importancia de la integración estatal nacional y subnacional, a través de funciones compartidas y concurrentes, como formas de flexibilizar las estructuras rígidas y fragmentadas que imponía la descentralización dual.

Con el desarrollo de estos enfoques, el capítulo 2 retoma el tratamiento del caso argentino para dar cuenta del impacto de los mismos en distintas iniciativas legislativas que intentaron plasmarse desde la segunda mitad de los noventa. Este análisis que comprende la segunda reelección de Carlos Menem y la presidencia de Fernando de La Rúa hace una referencia detallada de diversos instrumentos normativos aprobados y promocionados durante el período aunque también señala, paralelamente, las dificultades de su implementación efectiva. En lo que respecta al segundo período presidencial de Menem (1995–1999), la «segunda ola» de reformas implementadas tenía como objetivo insertar en la estructura estatal los conceptos y valores de la Nueva Gerencia Pública.

No obstante los intentos de continuar con las políticas de ajuste, esta reforma apuntaba

a profesionalizar el sector público, incorporar estrategias de transparencia, como así también, promover la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, los alcances de esta reforma fueron limitados debido a: i) la búsqueda de la segunda reelección de Menem; ii) la crisis generada hacia el año 1995 por el efecto *tequila* —y sus consecuencias sobre los problemas fiscales y externos—; y iii) las disputas al interior del oficialismo entre la jefatura de gabinete y el ala política del gobierno nacional que se oponía a los superpoderes del ministro de economía. Pese a sus pronunciados anuncios, la reingeniería de las estructuras estatales como eje de su propuesta no conformó ni a los que promovían una profundización de las políticas neoliberales, ni a los que abogaban por desplegar acciones reconstructivas del Estado.

Esta disconformidad se acentuó con los procesos de crisis y desaceleración económica que caracterizaron al resto del período, e inclusive a la fallida presidencia de Fernando de La Rúa. Ni desde lo político, ni desde lo económico, ni desde lo fiscal hubo espacio para que las reformas avanzaran significativamente. Los capítulos 3 y 4 de la primera parte, desde distintas aristas, hacen referencia a la cuestión. La persistencia del proceso de «expansión pasiva» iniciada durante los años anteriores, y reforzada luego del efecto *tequila* del año 1994, fue un aspecto clave para reposicionar a los gobernadores —dotándolos de una autonomía pocas veces dada a lo largo de la historia nacional— y reestructurar el federalismo en Argentina. Esta fórmula, que resultó exitosa durante la primera mitad de los noventa para avanzar en el ajuste fiscal nacional y obtener consensos provinciales que legitimen esas medidas, se presentó como un obstáculo insalvable cuando las necesidades perennes del ajuste comenzaron a demandar recortes sobre el sector público provincial.

Esto explica, por un lado, el continuo aumento del gasto provincial desde el año 1995 a 1999, financiado principalmente con transferencias de origen nacional. Esta situación, lejos de modificarse con el ascenso al poder del gobierno de la Alianza, se profundizó. Pese a un primer año de armoniosa relación con el presidente electo, los gobernadores tuvieron un rol clave en la pérdida de legitimidad política al gobierno nacional. Por otro lado, el carácter acotado en la implementación del plan de reformas de la «segunda generación», que apuntó a acompañar las medidas de ajuste con un plan de modernización del sector público. Sin embargo, había un doble estándar de metas asignadas, ya que las metas relacionadas a promover el ajuste fiscal fueron prioritarias en la entrega —o no— de los mencionados préstamos, y consistieron en avanzar en la privatización de los bancos provinciales y en el traspaso de las cajas de jubilación provinciales al Estado nacional. Estas últimas eran condiciones *sine qua non* para el acceso de los préstamos, pese a que se permitía cierta elasticidad en cuestiones relacionadas, por ejemplo, al sector salud.

La consecuencia de esto derivó en que, si bien en las provincias se suscribían documentos y se receptaban desde lo formal las reformas de modernización impulsadas, en la práctica no se hicieron efectivas cuando se trataba de hacer recortes importantes del personal empleado. Los distintos conflictos y resistencias planteadas fueron una limitación para continuar con el plan neoliberal hacia las provincias, el que pareció encontrar un límite con las reformas desplegadas a nivel nacional. Si el período de la primera ola de reformas fue un tiempo paradójico, en donde se desarrollaron paralelamente políticas de ajuste y de construcción territorial, la segunda mitad de los noventa se caracterizó por la supremacía de las segundas. En efecto, el

gobernador en la etapa de la segunda ola de reformas se dedicó a la construcción territorial con la sola limitación de su capacidad de endeudamiento.

La anticipada y abrupta caída presidencial del gobierno de la Alianza, marcó el final para las políticas desplegadas durante las últimas décadas. Luego de las transiciones presidenciales, dadas en un importante cambio del contexto económico internacional, se puso en fuerte cuestión la lógica del ajuste estructural y las políticas neoliberales. Como se observa en la *segunda parte* de la obra, en sus *capítulos 1 y 2*, el arribo al poder del Estado de Néstor Kirchner instaló un nuevo paradigma estatal. Su bandera fue desde un principio la idea de que el Estado es parte de la solución más que del problema; coherentemente, sus gobiernos volcaron abundantes recursos al fisco para revertir la ecuación hegemónica que se había construido en la Argentina a partir de 1976. El gobierno recuperó las ideas desarrollistas de mediados de siglo XX para destacar la idea del Estado como promotor del desarrollo, bajo un modelo *nacional y popular*.

La creciente disponibilidad financiera de la época inicial y el cambio en la perspectiva política posibilitaron que el Estado potenciara su presencia y dispusiera de recursos para reformular su capacidad de intervención en la economía y en la vida social y política. La agenda de políticas públicas que la presidencia puso sobre la mesa dejó de lado el unidireccional criterio fiscal, propio de las décadas donde el ajuste estructural estuvo vigente, y planteó en su lugar los temas de inclusión social y desarrollo.

En lo que respecta a las Provincias, la disponibilidad financiera fue clave para la construcción federal del período. Esta construcción se asentó sobre la base, por un lado, de recuperar a la Provincia de Buenos Aires como aliada estratégica al gobierno nacional

dado su importante poder territorial, como así también, para desplazar el frente político opositor que desde el peronismo estuvo en cabeza de Eduardo Duhalde. Por otro lado, con la incorporación al oficialismo (Frente por la Victoria) de sectores y gobernadores ligados a la Unión Cívica Radical. Todo ello, se logró a través de crecientes transferencias económicas y se montó sobre el modelo de construcción política de base territorial, que había comenzado a gestarse desde 1983.

Sin embargo, a diferencia de las relaciones Nación–Provincias de las décadas anteriores, esta etapa presentó un tono de recentralización. La autonomía que caracterizó a los gobernadores, fundamentalmente en la segunda mitad de los noventa, comenzaría a disputarse. La tendencia se invirtió al generarse un creciente empoderamiento —político y administrativo— del poder presidencial frente a provincias y municipios. La presencia de Nación en los territorios provinciales se plasmó, desde lo político, en bajar transferencias financieras, programas sociales y obras públicas bajo la exigencia a las provincias de su alineamiento con la presidencia; desde lo administrativo, su presencia se hizo notoria allí donde estaban: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Policía Federal, organismos reguladores de las economías regionales (Instituto Nacional de Vitivinicultura, Dirección Nacional del Azúcar, Dirección Nacional de Yerba Mate, entre otros); organismos de promoción y desarrollo tecnológico (INTA, INTI), etc.

Así se logró en cuatro años algo que parecía muy difícil: mostrar un tablero federal en el que el kirchnerismo detentaba un liderazgo indiscutido. Pese a las disidencias presentes durante el período, como ocurrían en los márgenes, se les dio una importancia menor.

Esto fue así hasta que eventos próximos a suceder obligaron a darles otro valor. En este

sentido, como se desarrolla en el *capítulo 3*, a poco de iniciarse el segundo período presidencial de la etapa «k», bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el gobierno debió enfrentar una durísima huelga liderada por las patronales agrarias. En este marco, las Provincias se convirtieron en uno de los campos de batalla entre la oposición y el oficialismo, que presionaron a los gobernadores a que tomaran partido por alguno de los respectivos bandos.

El nacimiento de la oposición tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. A ellas, se sumaron también San Luis y Catamarca. Estas provincias fueron las alas del frente político que, liderado por los medios de comunicación y las patronales del campo, buscó derrotar políticamente y hasta destituir al oficialismo. Otras provincias apoyaron decididamente al Gobierno nacional: Buenos Aires, San Juan, Tucumán y Formosa encabezaron ese lote. Pero el grupo más numeroso fue el de provincias que prefirieron perfil bajo y representaron posiciones equívocas y expresiones contradictorias. En resumen, mientras las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner estuvieron consolidadas, al garantizar recursos y no complicar el escenario provincial, los dirigentes provinciales evitaron todo tipo de enfrentamiento. Sin embargo, a medida que se fueron presentando dificultades en el escenario macroeconómico, el apoyo provincial se fue escatimando.

En lo que respecta específicamente a las reformas de la administración pública provincial, paradójicamente, y a pesar de la importancia que se le dio en la práctica y en el discurso al rol del Estado, el período fue bastante pobre en propuestas para establecer un modelo de gestión consistente con la nueva visión estatal. Según el autor, mucho más modesto aún en lo que hace al apoyo para el desarrollo de acciones de este tipo en

los niveles subnacionales. La ausencia de un modelo implicó la continuidad de varios rasgos del ordenamiento federal existente. Entre ellos, la división del Estado en dos «pisos» con distintos deberes y potestades (la Nación se encarga del diseño y del financiamiento de programas y los niveles subnacionales de su administración). Por lo tanto, las provincias son las instancias de gestión más importantes en la Administración Pública Argentina, y la construcción político territorial constituye el principal interés de los mandatarios.

La ausencia de un modelo hizo que en cada jurisdicción y en cada área se multiplicaran herramientas, diseños y formas de gestión según la coyuntura del escenario regional. Esta situación —relativamente anárquica— no hizo más que profundizar las brechas y los desequilibrios en el interior de las administraciones provinciales. Estos desequilibrios, a su vez, debilitaron la posibilidad de que apareciera un núcleo central capaz de dirigir el conjunto, con una posibilidad de acción unificada. En varios tópicos sectoriales, donde sí hubo voluntad política, planificación y recursos, se produjeron desarrollos estratégicos que involucraban dispositivos de la Nueva Gestión Pública, pero que en términos de las administraciones provinciales resultaron contraproducentes, pues acentuaron su carácter de archipiélago.

Como se profundiza en el *capítulo 4* de la segunda parte, recién al final de la era k se comenzaron a dar algunos gestos para dotar de pensamiento estratégico a la Administración Pública. En particular, el autor hace mención al Acuerdo Federal de Gestión Pública (AFGP) y la Encuesta de Metas Federales (EMF), donde se buscó que los organismos estatales funcionen como un todo orgánico y no como un conjunto de unidades desperdigadas, que en muchos casos llevan adelante políticas que resultan contradictorias o se neutralizan entre sí. Así, en el marco del Consejo

Federal de la Función Pública (COFEFUP) se estableció un esquema de asistencia técnica a las Provincias, en materia de capacitación, fortalecimiento de la calidad estatal, gobierno electrónico, y cuestiones relacionadas al Empleo Público y la carrera. Cada uno de estos aspectos tiene un profundo desarrollo en el libro, que se nutren de la experiencia personal del autor en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y su relación cotidiana con el COFEFUP.

Atendiendo a esta cuestión, y sin dejar de reconocer los avances alcanzados, el autor cierra el trabajo con una interesante e interpelante reflexión: no se ha desarrollado un pensamiento estratégico para las administraciones públicas provinciales. Esto, con el agravante de que somos un país federal y, por lo tanto, su carencia provoca daños estructurales en todo el territorio nacional. Así sostiene que el problema empieza por el Estado Nacional, que en nuestra tradición —y en el modelo de Estado de dos pisos— es el que debe encargarse de poner temas en

agenda y fijar el marco general del trabajo. En su ausencia, las Provincias se preocupan poco por el tema y recién en los últimos años, con una profundidad dispar, han comenzado a tener planes estratégicos y de modernización para sus respectivos Estados.

Esto hace que la Administración Pública Provincial haya funcionado hasta nuestros días como una confederación de instituciones que funcionan al arbitrio de la coyuntura política y de los ciclos fiscales que atraviesan el país. La advertencia final que deja la obra en este sentido consiste en el peligro de que este vacío se mantenga en ocasión de una crisis financiera y sea ocupado por una visión unilateralmente fiscal, que esta vez sí logre romper la valla que la política federal le puso al avance del ajuste en los noventa. Así cierra uno de los trabajos más completos en la literatura existente en nuestro país, de lectura obligatoria para todos aquéllos que, desde distintas perspectivas, abordamos las problemáticas vinculadas al sector público provincial y su rol en el desarrollo regional.

NOTA

¹ En gran parte desarrollado en el primer volumen de este libro.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Bazza, A. (2019). «Reseña bibliográfica: *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas* (Vol. 2), de Horacio Cao», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene-jun), 2019, pp. 211–216. Santa Fe, Argentina: UNL.
