

Alejandro M. Estévez (coordinador): “Estado, sociedad y cultura democrática en la reforma del estado argentino”. Universidad Católica Argentina. Departamento de Investigación Institucional. Instituto para la integración del saber. 2003. 294 páginas.

El interés por el tema de la reforma del estado tendrá su razón de ser en un contexto de transformación estructural de las democracias en América Latina durante los años '90, caracterizada por **la caducidad del modelo estatal-nacional**, por un creciente grado de **fragmentación y desestructuración social** y por **la crisis de representación y representatividad política**.

La crisis del modelo estatal-nacional, imperante a partir de la segunda posguerra, será definida no solo en función de la crisis fiscal y de autoridad que la caracteriza, sino también del agotamiento de la, denominada por Marcelo Cavarozzi, matriz política estadocéntrica. En la década de 1990, el llamado “ajuste caótico”, resultado de procesos incontrolados de deterioro y no del efecto deliberado de las políticas de estado, tuvo como resultado la agudización de los efectos más negativos del agotamiento de la MEC; este proceso afectará tanto a los instrumentos técnicos y burocráticos como a la capacidad de control del gobierno de determinados procesos económicos, políticos y sociales.

Por ello adquiere relevancia la publicación de esta investigación coordinada por Alejandro Estévez, desarrollada en el marco del programa “La deuda social argentina” a cargo del Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina. La misma, elaborada en base a nueve subproyectos y tres grandes perspectivas de investigación se propone analizar el impacto de la reforma del Estado que se operó en la Argentina durante la década del '90 sobre los ámbitos político, económico y social.

El punto de partida lo constituye la adopción de la definición de Estado desarrollada por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, quien sostiene que “es un error asociar al estado con el aparato estatal o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del estado, pero no constituyen el todo. El estado es también y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada”.

De allí entonces, y partiendo de una caracterización relacional del estado como aquella formulada por el autor argentino, es que se procurará abordar el tema de la reforma del estado a través del análisis de sus mediaciones con la sociedad en algunos planos significativos, siendo los mismos los siguientes:

1. **La política y el ordenamiento institucional** con particular atención a la estructura del estado, al sistema de partidos políticos, al diseño institucional, al sistema tributario y a la coparticipación federal.
 - 1.1. Reforma y organización estatal en los '60 y los '90 (Hugo Dalbosco).
 - 1.2. Presidencialismo, sistema de partidos y gobernabilidad en la Argentina en dos tiempos: del Juego imposible a los años '90. (Ignacio Labaqui).
 - 1.3. El proceso de reforma constitucional de 1994 (Valentín Thury Cornejo).
 - 1.4. La política tributaria y la coparticipación federal de impuestos. Una comparación '60/'90 (Ana Pierre).

2. **La sociedad y la cultura política**, centrándose aquí en la cultura política argentina, la cultura empresaria y su perspectiva de las reformas y la conceptualización de la democracia desde la perspectiva de la reforma.
 - 2.1 Valores y cultura política argentina en los '60 y los '90 (Gustavo Hasperué).
 - 2.2 La reforma del estado desde la perspectiva empresarial (Verónica Diez de Tejada de Marseillán).
 - 2.3 Iglesia y democracia en la Argentina en los '60 y los '90 (Alejandro Lamberti).

3. **Algunas políticas públicas y sus efectos** con particular énfasis en la persistencia de ciertas lógicas de tipo tecnocráticas en el diseño y gestión de ciertas políticas sociales, por una parte, y los efectos de la reforma administrativa sobre la burocracia estatal desde el punto de vista de la subjetividad de los actores.
 - 3.1. El síndrome del sobreviviente en la Administración Pública Nacional (María José Ferrari).
 - 3.2. Una comparación de las políticas sociales argentinas y sus efectos, años '60 y '90 (Susana Freier).

Representa este proyecto de investigación, una propuesta de abordaje multidimensional del proceso de reforma del estado, con anclaje en una estrategia metodológica de carácter comparativo entre los modelos estatales Desarrollista o de Bienestar de la década de 1960 y Neoliberal de los años '90, resultante este último del proceso de reforma estatal llevado a cabo durante la última década.

Ahora bien, dada la centralidad de los valores sociales como variable explicativa de los comportamientos institucionales, podemos afirmar que la puesta en marcha de procesos de transformación estatal no podrá ser abordada sin hacer consideración a las dificultades para la consolidación de una cultura y tradición política basada en la reivindicación del Estado de Derecho, presente a lo largo de la historia de nuestro país.

Es por ello que la hipótesis de investigación central aparece sustentada en tres ejes principales:

1. Las reformas del estado no son neutras respecto del sistema social, institucional y económico en su conjunto. Creemos que la variable cultural es un fuerte condicionante del cambio.
2. Una reforma del estado implica una serie de redefiniciones respecto de las "fronteras" entre el estado y la sociedad que estarían por la cultura política condicionada.
3. Una reforma del estado no es simplemente una decisión de tipo técnica, implica una redefinición de tipo político respecto del balance de poder entre distintos sectores de la sociedad.

¿Cómo fue finalmente el proceso de reforma en el caso particular de nuestro país? Con base en el modelo inglés y neozelandés, contó con un fuerte apoyo de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID, FMI), fue realizada por un partido que tenía (una vez más como en el caso del MNR en Bolivia) un pasado populista, implicó un fuerte debilitamiento de las instituciones de la república, persiguió el objetivo de reducción de los activos estatales de corto plazo (mientras en Gran Bretaña el proceso privatizador empieza en 1979 y termina en 1997 en nuestro país el mismo se realizó entre 1989 y 1996), se disolvieron los organismos de control administrativos tradicionales como el Tribunal de Cuentas de la Nación y Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y se crearon por ley 24 156 del año 1992, la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación, lo que provocó un “incentivo” que incrementó la corrupción administrativa, privilegió la obtención de resultados antes que el cumplimiento de las normas lo que llevó a una reforma que ignoró numerosas normas legales preexistentes y favoreció el clientelismo político como forma de dotar de mayor apoyo político al proceso de reforma.

¿Porque fue posible llevar a cabo la reforma del estado en los términos precedentemente expuestos? la existencia de diferentes **Círculos Viciosos**, tanto en el plano político como en los ámbitos económico y social, constituye una adecuada representación del contexto en cual se desarrolla esta experiencia reformista en nuestro país; un círculo vicioso **político** producto de la ausencia de políticas estatales, falta de consensos políticos estables, instituciones débiles o ineficientes y modelos inconclusos; **económico**, resultado de la combinación de déficit fiscal permanente, estado predatorio, inexistencia de una cultura tributaria, y de contralores ciudadanos o sociales a la imposición y al gasto político; **social** a partir de anomia social generalizada, sociedad civil inmadura y fragmentada, corrupción, individualismo social predatorio y la inexistencia de una idea socializada de lo público.

La propuesta final del proyecto concluye en la *necesidad de operar en el terreno de los valores culturales y sociales como base para el cambio en el comportamiento económico e institucional*, dada la centralidad de los valores sociales como variable explicativa de los comportamientos institucionales.

Entendiendo la importancia del debate sobre el proceso de reforma estatal operado durante la década de 1990, dado el carácter (o por lo pronto la pretensión) fundacional que presidió al mismo, damos entonces la bienvenida a la obra colectiva coordinada por Alejandro Estévez, debido a que la misma representa un estimulante punto de partida para la reflexión intelectual. Invitamos entonces a los lectores a tomar parte de dicha discusión.

Lic. Santiago C. Leiras