

LA REFORMA DEL ESTADO: UN ANALISIS POLITICO.

Juan Antonio González
Miguel Angel Rizzo
Alejandra Cona

Introducción.

El 30 de octubre de 1983 el pueblo votó con absoluta libertad para elegir un gobierno constitucional en la Nación y en las provincias. Quienes resultaron electos fueron la expresión legítima de la voluntad mayoritaria y titulares de una indudable legalidad. Se abría una etapa de esperanza al ponerse fin a un régimen militar autoritario.

Muchos argentinos creyeron que la sola presencia en el gobierno de quienes fueron elegidos por el pueblo bastaba para solucionar todos o la mayoría de los problemas que aquejaban a nuestra sociedad. Lo acontecido a partir del 10 de diciembre de ese año demostró lo erróneo de tal creencia. La asunción de las nuevas autoridades era un hecho trascendente y esencial, pero no suficiente. La transición de un sistema ilegítimo y autoritario a un sistema de democracia participativa, no se agotaba con la instalación de las autoridades constitucionales. Se requería algo más: reinstaurar y llevar firmemente adelante, dentro del marco de la libertad recuperada, las acciones aptas y necesarias para asegurar definitivamente un proceso de desarrollo y bienestar crecientes y sin pausas, para toda la comunidad.

El proceso de reinstauración del sistema democrático agregó a las dificultades propias de toda transición, un previsible blanqueo de todos los problemas y expectativas contenidos hasta entonces, que encontraron en el ámbito de libertades recuperadas un medio propicio para expresarse y aún

para ingresar en el sistema político. El nuevo reparto de poder político-institucional debería recabar su primacía sobre estructuras de poder económico y social, beneficiarias de un orden que era necesario transformar para alcanzar los objetivos de libertad y bienestar, propugnados por el sistema democrático.

La sociedad fue entendiendo gradualmente que la democracia constitucional era el ámbito natural y único donde debía producirse el cambio estructural y la transformación. Pero también entendió que ello era imposible si la legitimidad y la legalidad no se expresaban en un gobierno eficiente y en función de un proyecto global de transformación y de desarrollo económico, social y cultural.

Un proceso de largos años durante los cuales predominó el autoritarismo, el centralismo, la estatización y el dirigismo, donde la política económica produjo una destrucción profunda de la capacidad productiva con el consiguiente deterioro del nivel de vida de la población, requería un cambio sustancial y profundo. Era necesario recomponer múltiples relaciones sociales que permitieron dar una sólida base al sistema político democrático y ello requería soluciones tan drásticas como impostergables.

Esto lamentablemente, no se logró. Insinuado y prometido, las decisiones se han detenido en lo formal y enunciativo. Y cuando comienza a operarse a partir de 1989 una transformación que se nos promete profunda y sustancial, la ausencia de un verdadero debate sobre su dirección y contenidos, así como su revalidación en un consenso político expreso no aparecen, amenazando las bases mismas de la legitimidad de esas transformaciones.

Sin embargo, y en medio de todos estos avatares, hay signos evidentes de madurez política en nuestra sociedad, un deseo expreso de encontrar nuevos caminos de realización. Por ello la tarea principal es la de tomar conciencia y realizar una evaluación correcta de la situación en que nos encontramos, de modo tal que se procure y asegure, en el seno de la sociedad argentina, el logro del necesario consenso, supuesto primario de la estabilidad social y política.

La cuestión ideológica.

Toda toma de posición nos remite de inmediato al tema de los supuestos o puntos de partida, que conducen inevitablemente al planteo ideológico. Las ideologías condensan las cosmovisiones políticas y como tales expresan un conjunto de metas y objetivos que se aspira lograr porque se los reputa valiosos y también un conjunto de medios, instrumentos y cursos de acción aptos y eficaces para alcanzar tales objetivos. Constituyen tanto un modo de interpretar la realidad como un modo de operar sobre ella, de modo que tácita o expresamente están condicionando el análisis político. En este sentido puede afirmarse que las interpretaciones de la crisis que aqueja a nuestra sociedad, como las vías de su posible resolución, están apoyadas en las formulaciones de carácter ideológico que es necesario tener presentes a la hora de realizar el análisis.

Aún a riesgo de resultar excesivamente esquemáticos podemos resumir estas posiciones sobre la crisis en tres interpretaciones o diagnósticos dominantes. Una de estas explicaciones señala que la crisis, especialmente en el terreno económico, es consecuencia directa del abandono o de la falta de aplicación coherente y totalizadora del recetario que prescribe la ortodoxia liberal. Otro de los diagnósticos privilegia la dependencia respecto de los centros internacionales de poder como causa preponderante de la crisis. Es una explicación de carácter predominantemente exógena, que ve en los desajustes con el ámbito internacional, el origen de nuestros males. Estas posiciones se afirman en nuestro país a comienzos de la década del 80 y mantienen todavía su vigencia.

Finalmente existe una interpretación de más reciente cuño, y que se autocalifica como eminentemente pragmática y no ideológica: acepta como punto de partida la crisis, sin interrogarse demasiado por sus orígenes y causas profundas y propone el equilibrio fiscal como desideratum de las soluciones económicas, políticas y sociales. Todos los demás objetivos y valores sostenidos por el Estado se convierten en instrumentales al respecto de este fin primordial que permitirá la instalación de la economía social (o popular) de mercado como modelo político social.

Es obvio que la adopción de cualquiera de ellas terminará por condicionar en buena medida tanto el diagnóstico como el repertorio de soluciones posibles. Sin embargo, a nuestro criterio, no puede dejar de señalarse su presencia, aunque solo fuera a los efectos de mantener alerta el sentido crítico, y de alejar la tentación de rendirse a las interpretaciones unilaterales. Sobre todo a la hora de abordar el tema del para qué y del cómo del Estado, cuestiones cuya sola enunciación, especialmente en nuestro país, afectan las fibras más íntimas de nuestras respectivas posiciones políticas.

El análisis que nos hemos propuesto desea, por tanto, acercar algunas reflexiones que permitan observar con mayor claridad y orden, el actual proceso de transformación del Estado argentino, para juzgar mejor sus contenidos y direcciones. Si este objetivo puede lograrse, aunque solo sea muy parcialmente, el esfuerzo de reflexionar en términos de teoría política quedaría más que justificado.

Estado y Reforma.

Denostado o alabado, despreciado o defendido, magnificado o ignorado, el Estado, o mejor digamos la cuestión del Estado, parece destinada a convertirse en un tema central de la reflexión y de la acción política en los finales del segundo milenio. Cualquiera sea la posición que pueda adoptarse frente al Estado, no puede ignorarse el dato elemental de que su presencia ha sido determinante en la configuración de las sociedades contemporáneas, y de que conserva aún el carácter de principal actor del sistema político. De modo que cuando se piensa en términos de reestructuración o reforma del Estado, queda planteado un problema político de primera magnitud dada la preponderancia del objeto y la complejidad de las relaciones que éste abarca. En este sentido debiéramos recordar una propiedad sistemática elemental, según la cual la modificación de alguna de las variables provoca el ajuste de las demás, para comprender que un ajuste sobre el Estado no puede dejar de producir efectos sobre el Sistema Político. Sobre todo cuando ese efecto es buscado o querido como resultado principal de una acción política, en nuestro caso el proceso de reforma del Estado propiciado por el

gobierno nacional a partir de agosto de 1989 con la sanción de las Leyes 23.696 y 23.697.

Importa, por tanto, averiguar la orientación específica de ese proceso, de los objetivos que se propone, desde la perspectiva del análisis político, tanto por considerar que este análisis es apropiado y relevante para el fenómeno de estudiar, como por observar que éste es un propósito manifiesto de los responsables primarios de la reforma del Estado; en particular del Dr. José Roberto Dromi, quien condujera el proceso privatizador en su condición de Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación.

Quedarían por precisar ahora los alcances de nuestra indagación, conscientes de que ello contribuirá a aportar la necesaria claridad conceptual y a facilitar su inserción en un marco interpretativo más amplio, de concepción interdisciplinaria, como el que indudablemente requiere la comprensión del fenómeno estatal.

En primer lugar debemos asentar que las fuentes de nuestra investigación son de carácter primordialmente documental, y los análisis y conclusiones elaborados tienen a esas fuentes como referente principal. En este sentido debemos citar específicamente el artículo del entonces Ministro José Roberto Dromi¹, "La Reforma del Estado, Privatizaciones y Concesiones", publicado en la separata del periódico *Ambito Financiero*, de Diciembre de 1989, referida a las "Leyes, Decretos y Resoluciones para la Reforma del Estado", como también a las Leyes N° 23.696/89, 23.697/89, y los Decretos 435/90 y 175/90, extraídos del Boletín Oficial de la Nación.

Nuestro análisis está orientado específicamente a determinar con la mayor precisión posible el tipo del sistema político planteado como modelo de esta reforma del Estado, y el rol particular asignado al Estado argentino dentro de él. Conscientes de la complejidad del tema, nos hemos circunscripto a dos cuestiones que juzgamos decisivas y perfectamente acordes (por explícitas) con los supuestos de la Reforma. Una de ellas es la relación Estado-Sociedad, por considerarla altamente significativa y orientadora de los modos específicos de articular sociedad y Estado y de definir los caracteres fundamentales del Sistema Político y de las

relaciones de poder; la otra está referida a los fines y valores del Estado, que terminan de definir los contenidos específicos de un sistema político, acercándolo al concepto de régimen político.

Entendemos que estos niveles de análisis son pertinentes y apropiados para definir los rasgos más característicos del modelo de Sistema Político que se pretende construir a través de la Reforma del Estado. Somos perfectamente conscientes de que el resultado final es el producto de un proceso mucho más complejo, en el que está involucrada toda la comunidad política nacional y aún parte de la comunidad internacional. Estamos seguros de que este tipo de análisis contribuye a reducir la incertidumbre en la que se realiza el juicio de los hechos políticos y nos proporciona indicadores bastante claros de los presupuestos que subyacen a esta Reforma (Administrativa) del Estado.

Las Premisas.

Hemos sostenido la pertinencia y la relevancia del análisis político en la llamada reforma administrativa del Estado, explícitamente planteados por el Dr. José Roberto Dromi (Ambito Financiero, citado), en lo que constituirían las premisas de la Reforma del Estado: "Para el justicialismo la privatización debe ser encarada no como actos aislados de naturaleza administrativa, económica o fiscal, sino como un proceso de naturaleza política, con impactos económicos, fiscales y sociales, y éstos serán las bases de su justificación o no, con independencia de argumentaciones ideológicas" (Ambito Financiero, pág. 5, el remarcado es nuestro).

El análisis de la "Premisa sobre la compatibilidad del régimen político con el régimen económico y el régimen administrativo", enmarca la Reforma Administrativa en el terreno de la Reforma del Estado e intenta definir el rol del Estado, situándolo entre dos regímenes políticos extremos: liberalismo y autocracia.

La reforma está planteada como una transformación del sistema político, de modo que define el nivel político e institucional en el que se lleva a cabo. Es de capital importancia determinar la naturaleza de la operación propuesta por

los operadores de la reforma, porque permite definir prima facie el nivel de análisis de las relaciones políticas necesariamente implicadas y de sus límites. En una palabra, si con el término Reforma del Estado se pretende designar una transformación del régimen político, las cuestiones involucradas son de mayor profundidad e importancia que si se lo relaciona exclusivamente con el aparato burocrático del Estado y su régimen de funcionamiento. Se trata de definir con claridad si estamos frente a un cambio "de estado", o un cambio "en el Estado".

Independientemente de que pueda discutirse sobre los límites efectivos de esta Reforma (su "ámbito") y sobre sus contenidos (los fines), queda en claro que excede el marco de lo administrativo para impulsar un cambio profundo en el régimen político, tal como se desprende de las manifestaciones del Dr. Dromi en el documento citado:

"La reforma del Estado apunta tanto a la transformación de la estructura administrativa y económica como a la transformación social. Por tal motivo es menester plantearse a priori el porqué, el cuándo, el cómo y el quién de la Reforma del Estado, que conducirá a un cambio de modelo de estilo de vida que para el Justicialismo significa la condición sine qua non para la consolidación de la democracia plena de justicia social".

"La Reforma del Estado encierra un profundo proceso de transformación, abarcando "in integrum" lo político, económico, social y administrativo".

Si todavía puede pedirse mayor precisión, el autor establece un repertorio de cuestiones capitales muy precisas que en el enfoque de la Teoría del Estado o del Derecho Político clásico, apuntan a definir la naturaleza misma del Estado:

"Volviendo a la Reforma del Estado debemos decir que para que se convierta en el instrumen-

to "a medida" de las nuevas necesidades públicas y de los nuevos cometidos estatales, debe hacerse replanteando los siguientes interrogantes: ¿por qué? (causas); ¿para qué? (finalidad); ¿cuándo? (tiempo u oportunidad); ¿cómo? (formas); ¿quién? (sujeto)".

"Las causas que impulsan la transformación del Estado se reconducen todas ellas a la decisión política trascendente de producir la "transformación de la estructura económica" y el "cambio social" que la República reclama. Persuadidos de esta cuestión, se impone la necesidad de promover las modificaciones y transformaciones de la organización administrativa en todos sus alcances".

No sólo queda establecida expresamente la magnitud del cambio que se desea generar sino su orientación específica, es decir se establece una caracterización del sistema político planteado como modelo, situándolo en una tipología de carácter comparatista:

"Los sistemas de gobierno en la organización política contemporánea se clasifican tradicionalmente en democráticos y autocráticos. A su vez, dentro de los sistemas democráticos encontramos al régimen democrático liberal y al régimen democrático social".

Las preferencias por el modelo de democracia social o democracia "plena de justicia social" son expresas y reiteradas y definen, al menos como "tipo ideal", los contenidos del sistema político que se presenta como meta a alcanzar.

"Los fines que explican el cambio "de" y "en" el Estado se imponen en procura de obtener la estructura orgánica adecuada al Estado Social de Derecho democrático que la República exige, que es decir el Estado de Justicia Social".

Este Estado social, llamado también estado de asociaciones, nace como adaptación del Estado de derecho clásico a las profundas transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas, ocurridas en nuestro siglo. Frente a la separación y aún oposición entre sociedad y Estado, propone un nuevo modelo de relaciones. Según García Pelayo, "El Estado social, por el contrario, parte de la experiencia de que la sociedad dejada total o parcialmente a sus mecanismos autorreguladores conduce a la pura irracionalidad y que sólo la acción del Estado hecha posible por el desarrollo de las técnicas administrativas, económicas, de programación de decisiones, etc., puede neutralizar los efectos disfuncionales de un desarrollo económico y social no controlado. Por consiguiente, el Estado no puede limitarse a asegurar las condiciones ambientales de un supuesto orden social inmanente (...) ha de ser el regulador decisivo del sistema social ..." ².

El Estado interactúa fuertemente con la sociedad y su intervención viene exigida por los valores que debe asegurar: pleno empleo, desarrollo tecnológico e industrial, distribución más equitativa de la Renta Nacional, seguridad social, educación, salud, vivienda, antes que por una definición normativa de carácter dogmático. Procura dar un contenido material a los derechos enunciados solo formalmente por el Estado liberal, y para ello debe entenderse con los actores reales de la sociedad contemporánea: los grupos y asociaciones que en la medida en que se ven afectados por las disposiciones del Estado, reclaman a su vez mayor participación. La ilusión de una sociedad autorregulada por las leyes del mercado ha desaparecido y la concertación y la planificación aparecen como los grandes instrumentos para lograr armonía social y política, junto con el desarrollo económico. Este Estado "manager" o gestor pretende, junto con la democracia política, una democracia social y económica que le sirva de sustento y este último aspecto sólo puede lograrse interviniendo en los flujos económicos que generan y distribuyen la riqueza. La eficacia lograda en este cometido es en buena medida fundamento de la legitimidad del Estado.

En una sociedad donde los grupos y las asociaciones juegan un rol preponderante y el bienestar se presenta como

una meta plenamente compartida e impostergable, el Estado no puede pretextar prescindencia, confiando en que un mecanismo pretendidamente automático (el mercado) asigne las recompensas y establezca los límites entre los actores y además logre un desarrollo económico sostenido.

En realidad, Estado y sociedad aparecen no solo estrechamente vinculados. Desde el punto de vista funcional pueden ser considerados como dos subsistemas integrados en un sistema mayor, abarcativo, cuyo equilibrio orienta el sentido de sus intercambios y prestaciones.

Esta relación y sus modos específicos resultan altamente significativas porque definen concretamente los contenidos del sistema así como los valores a priorizar por el régimen político. La vieja disyuntiva sobre si el Estado es para el hombre o el hombre es para el Estado, recibe aquí una formulación precisa cuyos pormenores es necesario indagar para determinar -al menos en el plano de las intenciones expresas- qué clase de Estado y por ende qué clase de sociedad se pretenden establecer a través de este proceso de Reforma. Nos centraremos en las cuestiones previamente enunciadas (relación Estado - Sociedad, fines y valores del Estado), procurando establecer sus notas más salientes, a los efectos de permitir el análisis.

Relaciones Estado - Sociedad.

Tanto el tamaño como la complejidad alcanzados por el Estado contemporáneo son fenómenos característicos que no se explican per se. Partiendo del supuesto de una elemental simetría con la sociedad que lo contiene (al menos analíticamente hablando) es dable observar que el incremento del dinamismo y la complejidad social se han correspondido con el del Estado.

Son varias las explicaciones plausibles, entre las que podemos contar la de la aparición del Estado de bienestar o "Welfare State" que marca una mayor intervención del Estado y consecuentemente un incremento en sus funciones y tamaño. Pero, por encima de esta orientación propia de los fines que se le atribuyen, puede destacarse una de carácter estructural, dado que responde a la complejidad misma de la

sociedad, y por tanto es independiente de la orientación que temporal o programáticamente se fije para el Estado.

En efecto, es posible observar que en la actualidad, aún la satisfacción de las necesidades cotidianas mínimas dependen de relaciones económicas y organizativas cada vez más complejas, en las que están involucrados sujetos de carácter estatal - privado y aún internacional. Piénsese solamente en el aprovisionamiento de agua potable o de energía, indispensables para el sostenimiento de la vida en las grandes ciudades y en las redes involucradas en su producción y distribución. Esta situación ha dado origen a la "sociedad organizacional", una suerte de corporativismo de hecho, en el que la suerte de los individuos se juega en realidad en el funcionamiento de las sociedades u organizaciones en las que está inserto. Los "notables" de esta sociedad lo son por la magnitud e importancia de las organizaciones que manejan.

El Estado no puede cumplir cabalmente su cometido sin contar con las organizaciones y a su vez éstas dependen en buena medida de las decisiones oficiales y por tanto reclaman mayor participación en su formulación. Por este motivo son, junto con los partidos políticos, los sujetos principales de las relaciones políticas.

Este ajuste en las relaciones Estado-Sociedad se visualiza con toda claridad desde la perspectiva sistémica: el sistema político se vuelve más complejo y aumenta su capacidad de respuesta frente a un ambiente cada vez más complejo. De no cumplirse esta ecuación, se verían amenazados tanto el equilibrio como la persistencia del sistema. (Esta afirmación cobra mayor vigencia en nuestro caso particular donde la eficacia -entendida como capacidad de respuesta del sistema- se ha convertido en uno de los valores centrales y legitimantes).

Sin embargo, nos interesa destacar algunas consecuencias político-institucionales y de distribución del poder que se derivan de este particular modo de articulación entre Estado - Sociedad. En especial por su directa repercusión sobre los modos previstos -e institucionalizados- por el constitucionalismo clásico, sobre cuyo patrón normativo se ha venido pensando y justificando predominantemente el Esta-

do, hasta ahora, entre nosotros.

La primera de estas consecuencias la constituye la llamada "difuminación de los límites del Estado". Los límites entre Estado y Sociedad no aparecen claros, y por encima de las relaciones orgánicas y funcionales previstas normativamente, fluye la marejada de las relaciones particulares, de los acuerdos con grupos e instituciones, las alianzas, las negociaciones o los enfrentamientos que, más allá de su carácter "no institucional" (en el sentido en que no están previstos ni orgánica ni funcionalmente), forman parte significativa en el proceso de toma de decisiones (públicas). A la pregunta quiénes deciden qué cosas, por cuáles procedimientos, que el constitucionalismo intentaba responder con un sistema preciso y limitado de órganos, funciones y controles, la respuesta de hoy es: depende. No significa esto desconocer el sistema institucional, sino simplemente reconocer que ha perdido la exclusividad y, por momentos, la primacía en orden a las funciones y fines atribuidos tradicionalmente al Estado.

Se podrá arguir con razón que el peso de los grupos e instituciones "no oficiales" ha sido siempre relevante en la vida política, pero lo que no puede desconocerse como característica distintiva de la actualidad, es que su intervención afecta directamente la calidad y aún la existencia de los derechos efectivos de grandes masas de población, asunto que estaba reservado a la tutela "dogmática" de la Constitución y ejercida con un carácter "público": su afectación disparaba la protección jurisdiccional.

Si se piensa que estas afirmaciones son exageradas o fuera de contexto, piénsese qué derechos elementales, como el trabajo o la salud, dependen en su realización material del desempeño concreto de determinados grupos económicos, empresariales, sindicales y -no solamente- del Estado. La noción público-privado queda por tanto sustancialmente transformada, y rebasa la caracterización orgánico-normativa con que se distinguía cada una de estas esferas, en beneficio de una caracterización más bien funcional: quienes están comprometidos en la realización de un bien de interés general o público, se incorporan al sistema con ese carácter, independientemente de su categoría jurídica.

De modo tal que se da una situación no prevista constitucionalmente y de enormes consecuencias político institucionales: órganos no oficiales participan en el proceso de toma de decisiones, sin la contrapartida de los límites y controles con que se sujeta la acción de los poderes oficiales. Ejercen funciones públicas sin el correspondiente correlato de atribuciones y responsabilidades.

El tratamiento pormenorizado de este fenómeno promete por sí solo una inmensa cantera de importantes reflexiones, pero nos interesa ahora concentrarnos en un aspecto que se nos ocurre relevante, a los efectos de la distribución del poder.

En el contexto que venimos describiendo, las distintas organizaciones logran una gran acumulación de poder, tanto por su tamaño como por la clase de intereses que dependen de su gestión, de modo que la existencia de una gran diversidad de instituciones produce una difusión del poder y como consecuencia, una situación de pluralismo social y político. El Estado mismo en la dinámica de los intereses inmediatos, sobre todo en los de contenido económico, depende más de su capacidad operativa que de su potestad normativa. Las leyes, decretos y reglamentaciones son a menudo rebasados por las imposiciones que determinan los intereses en juego y la velocidad de las decisiones.

Resumiendo, este modo de articulación con los intereses y grupos sociales al que responde el Estado social de derecho, genera un sistema de adscripción y de distribución de poder y de participación política, que interactúa estrechamente con los órganos oficiales y los partidos políticos. De modo que a la hora de responder a la pregunta de quiénes hacen qué cosas y con qué medios, que define el régimen político, la asignación de poder económico y social entre los poderes fácticos, tiene tanta importancia como la distribución de facultades y competencias entre los poderes oficiales. El fenómeno del Estado contemporáneo sólo puede ser abordado con propiedad valiéndose de los marcos conceptuales de régimen y sistema, por sus alcances comprensivos de la realidad, tanto estatal como extra estatal. Limitarse a la perspectiva jurídico institucional, prescindiendo de los demás actores y de sus interacciones recíprocas, es negar una parte

sustantiva de su realidad y por lo tanto equivale a proceder ideológicamente.

Fines y valores

Las consideraciones de carácter axiológico muestran una marcada tendencia a la absolutización. Nos parece natural que así suceda porque los valores definen, y en la medida en que definen afirman, tratando de asentar principios incommovibles, es decir, absolutos. Y de allí su tendencia a eludir lo que es contingente y fáctico, que es precisamente nuestra materia. De modo que para evitar la remisión al terreno filosófico y a la vez circunscribirnos a lo político, nos limitaremos a señalar los valores predominantes en el Estado Social y a señalar algunas de sus consecuencias sobre la organización de la convivencia.

En general puede afirmarse que a los fines del Estado clásico se sobreañaden los que corresponden a la "procura existencial", es decir, al conjunto de condiciones que permiten un máximo de bienestar posible que en la economía capitalista está ligado directamente al crecimiento económico, el pleno empleo y la distribución de la renta. Se intenta completar la democracia política con una democracia económica y social que conduce a asegurar niveles mínimos de subsistencia, compatibles con el equilibrio social. De allí una fuerte participación del Estado en la distribución de la Renta Nacional (alrededor del 40% en los países más desarrollados) y en los sectores considerados estratégicos de la economía.

En cuanto a los valores, ya hemos señalado el de la eficacia como uno de los más característicos y compatibles con la naturaleza del sistema. Si el bienestar material es el fin más apreciado, debe traducirse en prestaciones concretas y tangibles como medida de la eficacia gubernamental.

Sin embargo, el acento sobre la eficacia como valor tiene una dimensión todavía mayor, ya que debido a la necesidad del Estado de intervenir en cuestiones puntuales, de coyuntura, para mantener el equilibrio entre los diversos sectores, sus actuaciones se justifican por los aciertos obtenidos antes que por su apego a procedimientos jurídicos o administrativos predeterminados. El éxito en la gestión

-medida según parámetros técnicos, económicos o políticos- se convierte en una importante fuente de legitimidad.

La justicia, sobre todo en su dimensión social, es el otro valor central sostenido por este modelo de Estado. Frente a la justicia legal y formal del Estado de Derecho clásico, que se encuentra establecido en la norma previa que establece los principios de lo justo o lo injusto, el Estado social proclama una justicia con contenido material, de carácter distributivo y que se decide en el aquí y el ahora con que efectivamente se atiende a las necesidades de la población, a través del acceso a los bienes disponibles. Y como el reparto de estos bienes depende concretamente del accionar de los grupos, de las organizaciones y del propio Estado, nos encontramos frente a una justicia de carácter instrumental que se logra y se rehace continuamente para cada sector. (Es el caso de los acuerdos entre productores e industriales, entre empresarios y trabajadores, que van definiendo puntual y concretamente el contenido de sus reales derechos económicos).

No existen repartos ni asignaciones automáticas y el Estado interviene para moderar los conflictos y procurar equidad en las distribuciones.

Hemos procurado presentar, esquemáticamente, algunas notas relevantes del modelo del Estado Social de Derecho al que dice apuntar como ideal de sistema político, el actual proceso de reforma del Estado. Su descripción no implica aceptación de nuestra parte sino la necesidad de establecer un punto de partida para juzgar con un grado mínimo de objetividad y sistematización, las medidas propuestas y su adecuación al modelo. Insistimos en que nuestras referencias son de carácter primordialmente documental, ya que un análisis de carácter empírico requeriría un tratamiento distinto, cuyas dimensiones están fuera de nuestro alcance.

El modelo propuesto

La Reforma del Estado impulsa a través de un programa de privatizaciones y concesiones un nuevo modelo global de relaciones políticas y sociales mediante una reformulación

del papel del Estado. Nos proponemos ahora señalar sus orientaciones específicas, y su correspondencia o no con las premisas propias del modelo.

Relaciones Estado - Sociedad:

Retrotrae a la separación público-privado no sólo en la concepción sino también en la órbita funcional: son dos entidades separadas que, en todo caso, pueden tener fines o acciones concurrentes. El Estado ha penetrado en la actividad económica y simplemente debe retirarse de ella, como condición para que exista la libertad económica y reine "una democracia plena de justicia social".

"Para que la reformulación del Estado implique una profunda reestructuración de su papel y el de las empresas públicas, es necesario, que las iniciativas privadas puedan absorber todas aquellas actividades en el campo de los servicios públicos y actividades comerciales e industriales, colaborando con la administración pública en la consecución del bien común de todo el pueblo argentino.

Por ello se hace imprescindible la transferencia de actividades del sector público al sector privado mediante la privatización y la concesión" (A.F., p. 5).

La transferencia de Empresas y con ella de funciones del Estado que se opera a través del método de las privatizaciones y concesiones, y que implicaría una reasignación de roles entre los distintos grupos sociales (y con ello reasignación de poder y capacidad de participación), no tiene destino cierto, es abstracta.

"Entendemos que tanto la privatización como la concesión no son fines en sí mismos, sino medios para liberar las energías materiales y morales del crecimiento, del talento, de la iniciativa, de la propiedad, de la capacidad" (A.F., p. 5).

La determinación de los sujetos beneficiarios de estas porciones de poder económico y social que transfiere al Estado no están especificados (sólo aparecen los grupos e instituciones intermedias referidas potencialmente) por lo que es de suponer que serán los compradores, es decir grupos económicos indeterminados pero suficientemente poderosos para afrontar la adquisición o la concesión de los bienes públicos.

El "programa de propiedad participada" tiene, a estos efectos, una función solamente declarativa. No posee peso ni entidad suficiente para competir en la distribución del poder ni para pensar en las decisiones.

Observando el listado de las empresas privatizables, debemos concluir que no existe, en esta concepción del Estado Argentino, prioridades de orden económico ni áreas dinámicas donde sea necesaria la intervención del Estado, lo que supone como contrapartida que la asignación de los recursos económicos quedará a cargo exclusivamente de los sujetos económicos y de las "leyes" del mercado.

Si el dinamismo de la economía hace que la eficacia en la distribución de los flujos económicos dependa más de la capacidad operativa que de la potestad normativa del Estado, sería interesante diseñar un modelo de relaciones donde el Estado quede reducido a sus facultades fiscales monetarias y normativas, para avizorar cuales serían sus posibilidades reales de interactuar con los grupos económicos. El cumplimiento de fines de carácter social, que hacen a la procura existencial quedan regidas por el lucro como principio propio de la empresa privada, sin un efectivo control del Estado a menos que se piense que el llamado "control de policía" pueda representar una fuerza de equilibrio frente a los grandes intereses económicos.

Estimamos que no es necesario forzar las conclusiones para advertir que los valores centrales de eficacia y justicia, no tienen demasiadas posibilidades de realización en un Estado que renuncia a toda clase de protagonismo en la economía para convertirse en un mero regulador de las condiciones "externas" del sistema.

Cada una de estas afirmaciones encierra un campo fecundo para el análisis y la discusión. Creemos haber hecho

un aporte interesante si hemos contribuido a ordenarla. No obstante, pensamos que estamos en la obligación de resumir siquiera sumariamente algunas de nuestras conclusiones.

Desde el punto de vista de las actitudes políticas se observa una excesiva confianza en la legalidad. No considera siquiera la existencia de relaciones de carácter sistémico entre Estado y Sociedad.

A pesar de las declaraciones sobre reasignación de roles y funciones del Estado, sólo se percibe con claridad la orientación hacia un aumento de la capacidad extractiva del sistema.

El conjunto de medidas pretende establecer una articulación entre la situación de emergencia y la transformación del Estado, con un neto predominio de la primera. No existe ninguna relación sustantiva entre los fines proclamados (justicia social, bienestar, democratización, eficacia) y un sistema de relaciones políticas, económicas y sociales que los haga viables.

Las características inmediatamente observables del sistema propuesto, corresponden más al modelo de un liberalismo economicista, individualista y regresivo, que al de las sociedades neocapitalistas.

Existe un trasvasamiento de legitimidad que dificulta la discusión y el análisis: el consenso social sobre la necesidad de transformar el Estado Argentino se utiliza como respaldo para el modelo oficial, sustrayendo al debate político y social un tema de capital interés.

Notas:

1. DROMI, Roberto, "Leyes, Decretos y Resoluciones para la Reforma del Estado" en Ambito Financiero, Bs. As., Separata de diciembre de 1989 (en adelante citaremos por esta Separata).
2. GARCIA PELAYO, Manuel, "Las transformaciones del Estado Contemporáneo", Madrid, Alianza, 1985.