Breve ensayo acerca de la evolución de la estructura burocrática del Estado argentino (1916-2016)

Luciano Andrenacci

Imaginemos que una máquina del tiempo nos trasladase al domingo 2 de abril de 1916, el día en que las elecciones nacionales y provinciales de Argentina contribuyeron a desencadenar el inicio de la importante transformación política del país que solemos asociar con la apertura y la democratización de su sistema político. La agradable luz que caracteriza al otoño rioplatense nos hubiera mostrado un Estado más pequeño y menos ambiciosa que el del presente, tanto desde el punto de vista físico, como desde el punto de vista funcional. Hubiéramos reconocido sin problemas al aparato político del Estado. La Casa Rosada albergaba desde hacía tiempo (1886) al Poder Ejecutivo Nacional. El Congreso Nacional, inaugurado hacía menos tiempo (1906), tenía ya la Cámara de Diputados y la de Senadores (aunque ambas eran menos numerosas que las actuales). La Suprema Corte se había instalado en el actual Palacio de Justicia sólo en 1912 (aunque las obras en el edificio continuaron hasta los años 1940). Pero se nos hubiera complicado mucho más reconocer a varias funciones del Estado que hoy tomamos como obvias, a pesar de que el Estado argentino, desde el punto de vista comparativo y desde el punto de vista de los contemporáneos, era un Estado fuerte y capaz.

Las funciones estatales más fáciles de identificar para un ojo lego hubieran sido las que hoy desempeñan los actuales Ministerios del Interior, Defensa y Educación, junto con algunas de las hoy correspondientes a Economía. La Aduana, quizá la función estatal más antigua del país, tenía su edificio ocupado desde 1911, y funcionaba todavía como la parte más importante del sistema de recaudación de las Rentas Nacionales. El Correo Central, probablemente la primera empresa estatal en sentido estricto, ya estaba funcionando también. Pero tuvo menos suerte edilicia, y la escasez de fondos que produjo la guerra detuvo su construcción hasta los años 1920. La Dirección de Migraciones era mucho más importante que en la actualidad, por el flujo de inmigrantes europeos, que sin embargo ya se había detenido. El inmenso Hotel de Inmigrantes prestaba funciones sólo desde 1911, y

en el lugar del antiguo se construyó la Estación Retiro. El Banco Nación era más pequeño, y hasta los años 1930 abarcaba sólo una parte del edificio actual. Creado en 1891, había reemplazado al quebrado Banco Nacional, y aunque sus funciones crediticias eran importantes para el acelerado desarrollo económico del país, sus funciones macroeconómicas y monetarias aún no existían.

Como hoy, el Estado argentino era fundamentalmente una organización de soldados y maestros (todavía no de policías, cuya expansión institucional data de los años 1940). Las Fuerzas Armadas habían pasado por su primera etapa de profesionalización en la década de 1870, con la Guerra del Paraguay; y desde los primeros años del siglo XX se habían transformado en fuerzas organizacionalmente "modernas". En ese momento estaban abocadas a terminar la incorporación del Chaco y la Patagonia al territorio nacional y se suponía -no sin candidez- que ya no tendrían la importancia central que habían tenido como instrumentos políticos. El poderoso Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, por su parte, ocupaba el Palacio Sarmiento (conocido como Pizzurno) ya desde 1888. No era una casualidad que, junto con la Casa Rosada, fueran los dos edificios clave del Estado Nacional en la ciudad ya desde los años 1880. El impulso de modernización económica, y el celo de nacionalización simbólica de las élites argentinas, lo habían hecho responsable de crear Escuelas primarias y secundarias en todo el territorio nacional. Recientemente, además, el Estado incursionaba en la creación de nuevas universidades: la de La Plata (1897) y la de Tucumán (1914), que se unían a las dos existentes en Córdoba y Buenos Aires.

Estas visiones familiares de la actividad estatal nos darían una idea exagerada de continuidad, si no tuviéramos en cuenta qué funciones contemporáneas el Estado de entonces *no* cumplía. Lo primero que nos sorprendería era la falta de regulaciones macroeconómicas. Entre ellas, cosas tan obvias como la existencia de impuestos nacionales, o el uso de una moneda de circulación obligatoria; así como innumerables otras regulaciones contemporáneas públicas a las contrataciones, el comercio exterior o las actividades financieras. Aunque nuestro país hoy ya no tiene un Estado con múltiples empresas públicas, como durante una buena parte del siglo XX, también nos habría

sorprendido su ausencia de todos los servicios públicos, los que -cuando los había- eran mayormente locales o privados. Del mismo modo, nos hubiera sorprendido la aún baja actividad estatal en el ámbito de las obras públicas, aunque las necesidades del desarrollo económico y demográfico ya eran materia de actividad estatal.

Otra sorpresa grande vendría de las pocas funciones existentes en lo que hoy llamamos política social. Además de las actividades educativas, salvo por las muy recientes actividades de control de salubridad e higiene, el Estado sólo comenzaba a ocuparse de la salud pública, en sentido estricto, hacía poco tiempo. En salud, además de algunos establecimientos especializados, sólo apoyaba circunstancialmente a los gremios que habían creado esquemas de atención de sus afiliados; o subsidiaba establecimientos privados o asociativos que estaban aún finalizando la transición entre el antiguo hospicio (el refugio de enfermos pobres) y las funciones clínicas del hospital moderno. El Estado no tenía otras funciones asistenciales vinculadas con la pobreza (un área dominada por instituciones religiosas), aunque las provincias y municipalidades prestaban algunos servicios de asistencia alimentaria, y ya había debate sobre la importancia de que el Estado interviniera en la "resocialización" de los pobres. Tampoco regulaba las contrataciones laborales, excepto de modo marginal, estableciendo módulos horarios muy generales, y algunas restricciones al empleo de niños y mujeres, en general con baja capacidad de control. Por supuesto que tampoco existían los sistemas de seguridad social (hoy, junto con los servicios de la deuda pública, la función más onerosa del Estado).

Y si hubiéramos recorrido el terreno que bordeaba las vías del Ferrocarril Gral. Roca hasta la nueva ciudad de La Plata, -pasando Barracas al Sur (Avellaneda), mayormente baldío- nos hubiéramos encontrado con una escena aún menos familiar. La Plata estaba aún terminándose de construir, y las funciones del Estado bonaerense eran todavía más sutiles. El Estado provincial comenzaba a dar sus primeros pasos en instrucción y salubridad. Su Banco tenía un tamaño relevante producto, en realidad, de las circunstancias políticas: se trataba del primer banco del país, el Banco de Buenos Aires (1822), que la provincia rescató de su derrota militar contra el gobierno nacional (los ejércitos de las demás provincias) en

1880. Entre otras cosas, el Estado provincial no tenía obras públicas de consideración; no cobraba aún impuestos; y la policía ocupaba un rol institucional infinitamente menor.

En efecto, entre las primeras décadas del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI, las organizaciones burocráticas que denominamos "Estados" sufrieron cambios importantes en prácticamente todas sus características fundamentales. Si le llamamos "Estado" a toda forma de ejercicio territorializado, geográficamente estable, del poder político (ésta es la definición probablemente más genérica que aceptarían hoy las ciencias sociales) en el último siglo hubo cambios significativos las dinámicas que tienen, y en el modo en que se combinan los recursos militares, económicos e ideológicos típicos de las organizaciones estatales. De modo simplificado, en el último siglo los Estados se hicieron, en cierto modo, *más intensos*: cambiaron las formas en que se forma y ejerce el poder político al interior de los Estados; y cambiaron las formas en que el Estado controla y regula lo que ocurre al interior de sus fronteras.

¿Cómo cambiaron las formas del poder político? En el último siglo los sistemas políticos modernos se hicieron más accesibles a capas más extensas de ciudadanos. La ampliación del sistema electoral, los partidos de masas, la multiplicación de intermediaciones económicas y culturales, y muchos otros factores que no podemos desarrollar aquí, han hecho a los Estados, en cierto modo, *más representativos*. Consecuentemente, los Estados tuvieron que volverse *más legítimos*: su existencia necesita ser activamente apoyada -o al menos prudentemente respetada- por la mayoría de los sujetos sociales con poder de agencia o de veto. En parte por las necesidades de esta nueva representatividad y legitimidad, y por el entorno competitivo que representan los demás Estados, los Estados modernos deben conseguir efectos de alta masividad y creciente complejidad, al interior de sus territorios, epitomizadas en el uso contemporáneo de la idea de *desarrollo*. Conseguir los cambios que se asocian con desarrollo implica un alto número de intervenciones económicas, sociales, culturales, de justicia o de seguridad, abarcando una gama creciente de funciones de alta especificidad y costo, que el cambio tecnológico complejiza sin cesar. Todas estas funciones requieren, además, de un delicado mecanismo

de financiamiento capaz de sostener la alta especialización funcional; de recursos humanos apropiados y protocolos que garantizan resultados en calidad adecuada; y de sistemas de control que garanticen procedimientos legalmente aceptables. El Estado contemporáneo es un singular desafío político, duplicado por un formidable desafío organizacional; y estar a la altura de ellos -el "buen gobierno"- suele ser mucho más difícil de lo que parece.

Argentina participó de esta transformación del Estado y de esta búsqueda del buen gobierno con características semejantes a las de los demás Estados modernos, pero también con especificidades y peculiaridades que revelan los estudios comparativos. Las coaliciones políticas liberales y conservadoras que diseñaron y construyeron el Estado argentino habían terminado el grueso de su "obra" entre la primera y segunda mitad del siglo XX. Organizacionalmente hablando, el Estado de esos años estaba muy por encima de las capacidades de la mayor parte de sus vecinos (con la probable excepción de Chile). Pequeño, pero bien equipado y generosamente financiado, reflejaba a las élites modernizantes de las décadas que rodearon al cambio de siglo XIX al XX. Su legitimidad se había ido erosionando, sin embargo, probablemente por las dificultades del sistema político de abrir el juego poliárquico, y sin duda por la creciente *impasse* económica y social que implicó la Primera Guerra Mundial.

Los altibajos posteriores de la organización estatal son inseparables de los fuertes "bandazos" de la historia política argentina. La democratización de la política multiplicó los costos estatales y complicó sus operaciones -tenía que cumplir funciones de un gobierno de masas- en un país que no conseguía sostener el ritmo de crecimiento económico de preguerra, ni conseguía acuerdos políticos y sociales sobre los cuales transformar su base productiva. En 1930, como se sabe, coaliciones representativas de las élites desplazadas en 1916 retoman el control gubernamental y lo retienen hasta fines de los años 1940. Con cautela y recelo, "desensillando hasta que aclare", el Estado argentino incorpora funciones de intervención económica y social que le permiten sostener temporariamente la economía agroexportadora y de servicios, y hacer frente a un nuevo número de tareas regulatorias y sociales. A lo largo de los años 1930 y 1940, aparecen casi todos los ámbitos de políticas

públicas que completan lo que faltaba en el cuadro de 1916, aunque sus desafíos organizacionales parecen haber sido, aún, relativamente modestos.

Esta fase de modernización y expansión estatal se acelera con la segunda apertura democrática, cuando el impacto de la Segunda Guerra Mundial hace evidente para la mayoría de la sociedad política que las funciones estatales deben adaptarse a un mundo completamente nuevo. Entre los años 1940 y 1950, Argentina termina de adoptar un estilo estatal de intervención intensa sobre el proceso económico y las relaciones sociales, felizmente etiquetado como *matriz estadocéntrica*. Un "desarrollismo nacionalista" o un "nacionalismo desarrollista" (bastante más consensual que lo que las catástrofes políticas que atraviesa permiten intuir) combinó, en amalgamas novedosas, las funciones de eje del desarrollo económico y de ámbito privilegiado de intermediación social. La política macroeconómica y la política social se transformaron en las manos derecha e izquierda de un Estado en cuyos pasillos se jugaba casi todo lo que se jugaba de relevante. Los desafíos organizacionales que esto comportó comenzaron a ser evidentes, y la burocracia estatal comenzó a pesar sobre los resultados. Hasta el final del peronismo clásico (1946-55), hay evidencias para pensar que el desafío estaba siendo adecuadamente sostenido. Desde entonces en adelante, la organización estatal argentina parece haber sido engullida por sus propias contradicciones y por el dramatismo del ambiente político.

A riesgo consciente de reducirlo a demasiado pocas palabras, aventuremos que la envergadura de la tarea, y las complejidades del entorno global en el marco del cual se emprendió, produjeron tensiones políticas y sociales que el sistema político argentino y su Estado no consiguieron superar con éxito. Las altas dosis de violencia y autoritarismo, las hegemonías políticas inestables de coaliciones gobernantes con los partidos mayoritarios prohibidos, y los dramáticos altibajos de la economía de posguerra, se reflejaron claramente en la burocracia estatal de Argentina. La estructura que comienza a delinearse en los años 1930 y 1940, entre los años 1950 y 1970 se transforma en un campo de batalla. En un ambiente hostil y cambiante, fue difícil conseguir el grado de profesionalización, la estabilidad financiera y el sistema de procedimientos y protocolos que demandaban las

tareas que se fijaba el Estado. Pese a que por mucho tiempo la burocracia estatal cumplió los roles asignados por la conflictiva sociedad política, las condiciones de funcionamiento y los resultados conseguidos permiten entrever la erosión de capacidad estatal que queda manifiesta cuando implosiona la última dictadura militar, en 1982-83.

Así las cosas, la pequeña tarea en manos de los gobiernos de la transición democrática, desde 1984, no era solamente la pacificación y la construcción de un pacto de convivencia política sobre el que refundar la poliarquía de Argentina, sino la reconstrucción completa de su burocracia estatal. Esta vez, sin embargo, no bastaba con elegir las grandes funciones que el Estado debía cumplir. Era relativamente evidente que necesitaba revisarse todo, desde las estrategias de reclutamiento a los circuitos de autoridad; desde las lógicas de contratación hasta los protocolos y los sistemas de control; desde los modos de regular la economía de mercado y de financiar al Estado hasta la distribución de competencias y las relaciones entre niveles de gobierno. Como ocurría contemporáneamente en otras latitudes, aunque por combinaciones de otras razones, en Argentina era también necesaria una completa refundación organizacional para producir mínimos razonables de capacidad estatal, casi de manera independiente a quienes ejerciesen efectivamente el poder político.

La pequeña tarea tenía una envergadura que la sociedad política argentina, aún en un entorno global significativamente menos dramático que el de mediados del siglo XX, no consiguió abordar con demasiado éxito hasta hoy, transcurridos más de treinta años de normalización constitucional. En tanto organización burocrática, el Estado argentino muestra importantes desfasajes entre las responsabilidades que asume, o las iniciativas que emprende -cualesquiera sean- y las capacidades y recursos que necesitaría para conseguir resultados satisfactorios en tiempo, costo y forma razonables. El resultado es un funcionamiento con altísimos niveles de incoherencia relativa y costos de transacción. Estos problemas, que abordan todos los Estados modernos -y en especial los del mundo en desarrollo- en Argentina parecen ser más profundos y recurrentes.

Entre algunos de los asuntos más problemáticos que presenta, el Estado argentino carece de mecanismos sistemáticos de generación de información relevante y confiable,

por lo que generalmente "opera a ciegas"; no usa seriamente ningún mecanismo de planificación (ni siquiera los presupuestarios), por lo que funciona con altísimos márgenes de error; y opera con sistemas de control y evaluación fragmentarios y de baja intensidad, por lo que generalmente los resultados e impactos de lo que hace son desconocidos, y los procedimientos utilizados son cuestionables o vulnerables. Entre los déficits más importantes que expone, el Estado argentino tiene altibajos dramáticos en sus fuentes de financiamiento; sus recursos humanos no tienen ni mecanismos de reclutamiento, ni calificaciones, ni formación, ni remuneraciones apropiadas a las tareas que cumplen; los decisores operan con excesivo personalismo y puntos de equilibrio entre los imperativos técnicos y políticos fuertemente sesgados hacia estos últimos; los protocolos y procedimientos están obsoletos y son regularmente vulnerados, generando altísima discrecionalidad; y no hay mecanismos serios o sistemáticos de coordinación entre agencias del propio Estado nacional, mucho menos entre niveles de gobierno.

Las políticas públicas del Estado argentino -en sus tres niveles, e independientemente de los gobiernos- reflejan este desfasaje en todos los ámbitos, con importantes evidencias de sobrepolitización, eficacia limitada, eficiencia insuficiente y sostenibilidad baja. Cuando las finanzas públicas atraviesan coyunturas favorables, los elementos más negativos de esta dinámica quedan relativamente cubiertos por la multiplicación de iniciativas; mientras que cuando el Estado entre en sus recurrentes ciclos de restricción de gastos, los patrones de mala gestión se confunden entre las asperezas de los ajustes fiscales. El costo de legitimidad estatal que esto conlleva es alto: la pérdida de confianza ciudadana es manifiesta en aspectos clave de la institucionalidad estatal, tales como las leyes o las normas de convivencia y la capacidad estatal de hacerlas respetar; la posibilidad del Estado de intermediar en los conflictos sociales de la economía de mercado generando pisos razonables de igualdad social y calidad de vida; o la eficacia del Estado en la preservación del ambiente físico y económico del país, así como pisos mínimos razonables de salud y seguridad de sus habitantes.

En la coyuntura actual, las cuestiones de institucionalidad y organización estatal parecen ocupar un lugar más importante en la agenda de gobierno que en el pasado inmediato. Sin embargo, en todos los casos anteriores desde la restauración constitucional, los gobiernos de la Argentina democrática asignaron poca centralidad a la modernización y profesionalización de la organización estatal; o la abandonaron, por los costos financieros y políticos que acarrea; o la subordinaron demasiado intensamente a sus objetivos partidarios o sus necesidades electorales. El delicado equilibrio de relojería que hace a un Estado democrático legítimo y eficaz parece haberle sido parcialmente esquivo a nuestro país. Para colmo de males, la tarea implica plazos largos y costos altos, por lo que necesita de un piso de acuerdos políticos interpartidarios e interniveles, y de una coyuntura fiscal cómoda, aspectos que no han abundado en la historia política de la Argentina reciente. Sin descartar que estos factores confluyan en el futuro, deberíamos aportar esfuerzos políticos y profesionales para abrir la ventana de oportunidad y contribuir a construir un Estado más razonable e interesante que el del presente.