

EL ESTADO HA MUERTO

Crisis y reconstrucción de un Estado
Argentino para las mayorías



CEMUPRO

“El Estado ha Muerto Crisis y reconstrucción de un Estado Argentino para las mayorías”

REFORMA DEL ESTADO - APROXIMACIÓN INICIAL Centro de Estudios Municipales y Provinciales

El presente documento tiene como objetivo ofrecer un marco de ideas y propuestas que permita reanudar la discusión política sobre el tipo de Estado que propone el arco político progresista argentino en Argentina para las próximas décadas. En un contexto en el que el triunfo de La Libertad Avanza se sustenta en un discurso deslegitimador de la acción estatal - e incluso en el cuestionamiento de su propia existencia como institución ordenadora de aspectos centrales de la vida social- resulta urgente y pertinente abordar esta discusión en el marco de la Fundación de un partido político. Así como Friedrich Nietzsche utiliza la expresión que titula este documento como metáfora que el Dios cristiano ya no es una fuente creíble de principios morales absolutos, creemos que hemos llegado a un punto similar sobre la capacidad del Estado para la sociedad argentina

A pesar de que la institucionalidad pública en Argentina mantiene una capacidad razonable para la provisión de bienes y servicios, superior a la media de América Latina, el Estado es comúnmente percibido como ineficaz y deficiente en su prestación de servicios. Esta situación se agrava por la incapacidad del Estado para revertir la creciente pauperización de las condiciones materiales de la sociedad argentina y por un consenso social inestable respecto a la legitimidad de sus acciones.

Argentina y su Estado: un análisis preliminar

Argentina puede ser caracterizada a través de diversos indicadores que revelan una serie de problemáticas. En términos de desarrollo, el país no ha variado significativamente su posición en el panorama mundial en las últimas décadas, ubicándose en el puesto 48 de los 193 países y territorios considerados por el Índice de Desarrollo Humano (IDH). De manera similar, el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita, que se sitúa en aproximadamente U\$S 13,730 anuales por habitante, clasifica a Argentina como un país de ingresos medios-altos según las mediciones del Banco Mundial.

En comparación con otras naciones de la región, Argentina sigue siendo una de las sociedades más avanzadas en la región, superada solo por Chile y Uruguay en algunos

indicadores. Sin embargo, los niveles de riqueza y desarrollo siguen siendo muy inferiores a los de los países desarrollados del Atlántico Norte y del Pacífico (como Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur), y se ha observado un estancamiento en las variables de crecimiento y desarrollo al menos en la última década. Por último, en un análisis de corto plazo, todos los indicadores sociales han empeorado desde la asunción del nuevo gobierno de La Libertad Avanza y el reajuste de los precios relativos que esta fuerza impuso. Esto resume a nuestro entender la situación social argentina.

En términos de la situación del Estado, es crucial realizar un análisis más detallado sobre las propuestas de cambio. En el ámbito fiscal, el país presenta un déficit fiscal a nivel nacional poco sostenible. La presión tributaria total alcanza aproximadamente el 29% del PBI en 2023. Esto lo ubica entre los niveles más altos de la región pero sensiblemente por debajo del promedio de los países desarrollados nucleados en la OCDE. El problema fiscal central que queremos señalar es la desconexión entre sus ingresos y sus gastos. Solo el 5% de los recursos son recaudados por provincias y municipios. A su vez, el Gobierno Nacional gasta un 25% del PBI, mientras que las provincias gastan un 16% y el nivel municipal solo un 3%. Este desajuste es compensado por el complejo sistema de coparticipación federal de impuestos. Además, se observa un dispar resultado primario, con el Gobierno Nacional acumulando varios periodos de resultados negativos, mientras que las provincias presentan un resultado positivo.

En cuanto a la estructura tributaria, esta es fuertemente regresiva, extrayendo más recursos del consumo y el trabajo que de la propiedad. En 2023, el IVA y los aportes y contribuciones salariales representan el 50% de los ingresos tributarios de la Nación, mientras que el impuesto a las ganancias apenas supera el 10%.

Formas y Reformas del Estado

La necesidad de modificar la forma y los propósitos del Estado ha sido un tema recurrente en los últimos 50 años en los países occidentales, y en Argentina se inició en la dictadura iniciada en 1976 y cobrado fuerza desde la década de 1990, durante las presidencias de Carlos Menem. Oszlak caracteriza la Primera Reforma Estatal como un proceso de descentralización, privatización y desregulación que llevó a una disminución de las capacidades estatales y a la tercerización de servicios, sin generar una mejora significativa en el Estado.

La segunda ola de reformas, iniciada en 1996, se centró en la reforma laboral, la reestructuración del gobierno y la mejora de la capacidad regulatoria. Sin embargo, estos cambios fueron limitados y, en muchos casos, resultaron ser meramente retóricos o ambivalentes en sus resultados efectivos.

En efecto, estas reformas tuvieron consecuencias tanto positivas como negativas. Entre los logros, se encuentra la mejora en la provisión de ciertos servicios públicos y el fortalecimiento de capacidades estatales a través de la agenciación. Sin embargo,

también se observó una pérdida de capacidades regulatorias y un aumento de las desigualdades territoriales.

Desde 2002, bajo las presidencias de Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner, se produjo un quiebre en la tendencia de reforma del Estado. Aunque los cambios administrativos fueron escasos, el Gobierno Nacional recuperó un rol regulador y ejecutor en algunas áreas. La re-estatización de los fondos jubilatorios y la expansión de las políticas sociales, a través de instituciones como ANSES y AFIP, marcaron un cambio significativo en la intervención estatal.

En términos fiscales, se registró un aumento en la presión impositiva, impulsada por la re-estatización de fondos y el crecimiento de derechos de exportación. No obstante, a partir de 2009, se observó un deterioro en las cuentas públicas.

El Progresismo: Definiciones y Desafíos a Abordar

¿Qué Estado para qué Desarrollo?

Proponemos un modelo de desarrollo sostenible para Argentina que repense la dimensión territorial y el poder, incorporando un enfoque que integre efectivamente los principios de República y democracia. Esto se traduce, por un lado, en la promoción activa de nuevos vectores de desarrollo inclusivo que incrementen simultáneamente el PBI, las exportaciones y los salarios. Por otro lado, se traduce en el impulso a un nuevo federalismo que fomente la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, promoviendo políticas que aseguren la equidad en la distribución de recursos y competencias. Esto no solo implica una mayor autonomía para las provincias, sino también una coordinación efectiva para enfrentar conjuntamente los desafíos económicos y sociales.

La ampliación del protagonismo de la sociedad civil es crucial para construir un modelo de desarrollo inclusivo y representativo. Fomentar la participación activa de las asociaciones civiles, organizaciones sociales y comunitarias permitirá que los intereses de la ciudadanía sean considerados en la formulación de políticas públicas. Este enfoque fortalecerá la democracia y contribuirá a una mayor legitimidad en las decisiones gubernamentales.

Desde el año 2011, el Centro de Estudios Municipales y Provinciales viene promoviendo y defendiendo la necesidad de un Estado que sea:

- 1. Eficaz y eficiente:** La reforma estatal es fundamental para lograr un aparato estatal capaz, activo, efectivo y digital. En un Estado que pueda diseñar y ejecutar políticas acordes a las necesidades y oportunidades de cada territorio y ofrecer servicios digitales para ciudadanos digitales. Esto comprende la transformación

del Estado en todas sus dimensiones: institucional, administrativa, normativa, tecnológica, humana y funcional.

La dimensión tecnológica cobra particular relevancia. En la era de la información, las redes informacionales, la robótica y la inteligencia artificial vendrán muchos cambios producto de la aceleración continua de los cambios tecnológicos. En la fase del capitalismo informacional que transitamos, es necesario un Estado con capacidad adaptativa, preventiva y reactiva. Para liderar, conducir y gestionar un proceso de mutación que ponga, en el centro, la innovación tecnológica al servicio de la producción de bienes y servicios de interés colectivo.

2. **Ordenador de prioridades y catalizador de potencialidades.** La sociedad exponencial, ofrece el desafío de construir un nuevo Estado para el Siglo XXI, con capacidades ambidiestras. El Estado debe desarrollar su músculo en áreas críticas tales como salud, educación, trabajo, servicios públicos, seguridad, producción, ciencia y tecnología para garantizar y ampliar derechos. Pero debe empezar por resolver demandas que obturan las posibilidades de ejercitar derechos básicos de la vida en comunidad: acceso a servicios públicos tales como agua, gas, energía, cloacas, transporte, conectividad vial y digital y espacios públicos de calidad. Debe movilizar expectativas, recursos y procesos hacia un destino común. De progreso, innovación, inclusión y equidad.
3. **Anticipar nuevos escenarios y liderar nuevas agendas.** La gestión del ambiente, el conocimiento y la innovación aplicada al desarrollo social y productivo, la bioeconomía y la biotecnología, la transición energética, la gestión de riesgos y contingencias post Covid 19, la digitalización de la vida social y política con sus derechos y responsabilidades, la inteligencia artificial y los interrogantes éticos que de ellos se derivan son solo algunos de los importantes temas de agenda que el Estado deben incorporar y gerenciar.

En suma, se necesita un nuevo **Estado para el SXXI** con alta capacidad de gestión de las políticas y prestación de servicios de calidad; y a la vez con una gran capacidad de innovar y anticipar escenarios y procesos sociales de transformación.

4. **Redistribuidor de recursos y oportunidades.** Tanto en términos territoriales como sociales Argentina es un país con una desigualdad que tiene posibilidades de verse reducida. El Estado Nacional tiene la obligación indelegable de abordar las amplias desigualdades de desarrollo territorial para hacer posible el proyecto de Nación. En términos sociales los tres niveles del Estado deben cumplir el rol redistribuidor de recursos y oportunidades para hacer efectiva la equidad social.
5. **Gestor de políticas públicas** que incorporen mecanismos de participación ciudadana para aumentar la transparencia y la calidad de los servicios. Esto es una necesidad en un Estado democrático para lograr transparencia, cercanía con la ciudadanía y su empoderamiento. Esto implica una redistribución del poder,

colocando al ciudadano en el inicio (voto) y final (control) del proceso político y pasando de una administración imperativa a una colaborativa.

Retos a transformar

Dadas estas definiciones es que proponemos trabajar los siguientes retos que a nuestro entender son los centrales para una reconstrucción del Estado luego de esta etapa política y una reconciliación de una mayoría social con el mismo.

1. **Un Estado sin capacidades:** A pesar del aumento del gasto público, el Estado carece de la capacidad para cumplir funciones básicas esenciales, como la protección de la vida y el patrimonio, el control de fronteras y la provisión de servicios públicos.
2. **Un Estado que no rinde cuentas:** La corrupción y la falta de transparencia son problemas que deben ser abordados para restaurar la confianza en la acción pública.
3. **Un Estado que se financia de manera desigual:** El sistema tributario actual favorece la inequidad y debe ser reformado para promover la inversión y el empleo.
4. **Un Estado con trabajadores precarizados:** Es necesario abordar la precarización laboral en el sector público y mejorar las condiciones de los trabajadores estatales.
5. **Un Estado que no aprende:** La falta de un sistema integral de monitoreo y evaluación de políticas públicas limita la capacidad del Estado para mejorar y adaptarse.
6. **Un Estado que no valora la planificación:** La prospectiva y la planificación estratégica son herramientas clave que deben ser potenciadas para que el Estado pueda anticiparse a los desafíos futuros.