

## REFORMA DEL ESTADO: LA ETAPA INSTRUMENTAL

Oscar Oszlak

Los políticos, los medios, los intelectuales, se refieren continuamente a la reforma del estado como si fuera un valor entendido y compartido por todos. Pero, ¿a qué reforma se hace referencia? ¿De qué estado? Porque podríamos estar hablando de un mismo sustantivo, el estado, en sus versiones adjetivadas de capitalista salvaje o con rostro humano; renano o neoamericano; predatorio o catalítico; o incluso, podríamos estar refiriéndonos a la reforma del estado nacional, provincial, municipal o de todos estos niveles conjuntamente.

Como las mariposas u otras especies, existen muchos tipos de estado. Pero la "mariposidad" es un rasgo permanente de la especie, de igual manera que la "estatidad" es el conjunto de atributos que describen la "condición de ser estado". Es decir, llamamos estado a una categoría analítica que designa un cierto tipo de institución, compuesta por una serie de atributos que permiten establecer cuándo estamos en su presencia según la definición que hayamos elegido para distinguirla de otras instituciones (por ejemplo, la sociedad civil). Sin embargo, la categoría "estado", como otras que también constituyen piezas de un proceso de construcción social (tales como mercado, clase social, nación, capitalismo) tiene una inherente historicidad. Atraviesa un ciclo de formación, desarrollo, consolidación o a veces debilitamiento y, en ciertas ocasiones, muerte. Además, su finalidad o teleología sólo puede inferirse a posteriori o, en el mejor de los casos, a partir de la experiencia comparada), por lo cual la estatidad (o condición de **ser estado**) además de esa historicidad, debe reflejar atributos universales.

Planteo el tema de este modo porque si el estado tiene rasgos relativamente invariables, por ser universales, si se requiere reformarlo es porque algunos de sus atributos acusa probablemente déficit. Esto nos lleva a preguntarnos ¿cuándo un estado es un estado? Primero, cuando goza del reconocimiento externo de su soberanía política; segundo, cuando monopoliza el uso legítimo de la violencia física dentro de su espacio territorial; tercero, cuando consigue descentralizar su control social a través de un aparato institucional competente y profesionalizado, que asegura el ejercicio de la potestad impositiva y la aplicación de las políticas públicas; y cuarto, cuando manifiesta una capacidad de producción simbólica que refuerza los valores de la identidad nacional y la solidaridad.

Repasemos estos atributos con mayor atención. Existe soberanía externa cuando existe capacidad para adoptar decisiones relativamente autónomas, cuando no es necesario humillarse ante otros países soberanos u organismos multilaterales para obtener certificados de buena conducta, cuando no se requiere suscribir "condicionalidades" duras para obtener empréstitos externos, cuando es mínima la vulnerabilidad de las políticas domésticas a los dictados de los sectores más concentrados del capital, sobre todo extranjeros. Como se advierte, no estoy

considerando estrictamente el reconocimiento formal por otros estados, sino su efectiva vigencia en las relaciones de poder entre los mismos.

A su vez, existe monopolio del ejercicio legítimo de la violencia cuando ésta pasa a ser un recurso de última instancia, expresado en un aparato de coerción en reserva, que el estado sólo moviliza en circunstancias extremas, sirviendo en cambio como poder coactivo casi virtual, que garantiza el pacto de gobernabilidad que se ha dado una determinada sociedad. Eso no ocurre cuando otras expresiones de uso de la violencia, sostenidas en consignas políticas que también reclaman legitimidad o encarnadas en diversas formas de delincuencia, desatan cotidianamente la represión estatal, debilitando el consenso social. Tampoco existe monopolio de la violencia cuando una parte del territorio nacional se encuentra bajo el control de fuerzas irregulares, se trate de la guerrilla, el narcotráfico o cualquier movimiento contestatario del poder legítimo del estado para ejercer tal monopolio.

Por su parte, existe verdadera gestión profesional en el Estado cuando la ciudadanía premia con sus impuestos y con sus votos la administración honesta, la correcta aplicación de los recursos tributarios, la efectividad en la prestación de los servicios públicos, la rendición de cuentas y la posibilidad de la ciudadanía de participar activamente en la determinación de opciones de política y en el control de la gestión pública. Y no, en cambio, cuando el estado se retira de sus funciones esenciales, dejando de cumplir su papel articulador y promotor de la actividad económica y social.

Y por último, existe capacidad de producción simbólica cuando el discurso político reafirmador de los valores de nacionalidad, democracia, justicia, solidaridad y equidad, encuentra eco en los hechos, las obras y las conductas de los gobernantes, así como en las propias redes de comunicación e intercambio de los ciudadanos. Sólo bajo estas condiciones los discursos y los símbolos se cargan de sentido y refuerzan una voluntad colectiva y un sentido de pertenencia no despreciables como fuerza de progreso y convivencia civilizada de una nación.

Si convenimos que son estos los atributos (¿permanentes?, ¿definitivos?) del estado, debemos preguntarnos, primero, si sirven (para emplear una expresión de moda) como *benchmarks* para reconocer su vigencia en la Argentina. Y segundo, si estos atributos, en nuestra experiencia, se han debilitado, han desaparecido o deben reforzarse.

Argentina, como la mayoría de los estados de la región, consiguieron muy tempranamente el reconocimiento externo de su soberanía política y la fueron consolidando al ritmo de su desarrollo económico, sin por ello dejar de tener en cuenta el carácter subordinado de su incorporación al sistema capitalista mundial. Pero en el caso de nuestro país, sus grados de libertad, su “autonomía relativa”, ha tendido a sufrir retrocesos en cada uno de los planos en que se exterioriza tal

capacidad: negociaciones con organismos multilaterales de crédito, con la banca internacional, con los gobiernos de países centrales o con las grandes corporaciones extranjeras que se han hecho cargo de los servicios públicos privatizados. Deberíamos preguntarnos si las nuevas relaciones de dependencia establecidas en el marco de una globalización y una internacionalización del estado sin precedentes, continuarán debilitando nuestra soberanía. Tal vez la consolidación de los procesos de integración regional, comenzando por el Mercosur e incorporando sucesivamente al resto de la región, puede llegar a constituir un poderoso bloque capaz de contrarrestar en parte la vulnerabilidad externa de nuestros estados.

Con respecto al monopolio de la coerción física dentro del espacio territorial, corresponde efectuar algunas aclaraciones. Durante el proceso formativo de nuestro estado nacional, la adquisición de este monopolio fue resistido por levantamientos de caudillos locales que no resignaban perder su capacidad de reclutamiento de fuerzas propias. El primitivo ejército nacional se constituyó en garante principal del orden impuesto en la sociedad. Hoy la garantía del orden interno tiene como protagonista principal a las fuerzas policiales y de seguridad, las que evidentemente no ostentan el monopolio, ya que el mantenimiento de la seguridad física de personas y bienes se ha tercerizado en gran medida, con lo cual se ha producido un crecimiento inusitado de fuerzas de seguridad privadas, sobre las cuales el estado ejerce un limitado control. Asimismo, fuerzas irregulares (paramilitares o parapoliciales) se han hecho cargo de aspectos especializados de la represión. En la medida en que persistan las desigualdades sociales, se ahonde la brecha entre ricos y pobres y aumente la marginalidad y la exclusión, es probable que tanto la seguridad pública como la privada continuarán comprometiendo porciones crecientes del gasto destinado a esta necesidad básica de toda sociedad.

La constitución de una burocracia profesional se inició, prácticamente, con el período de formación definitiva del estado nacional (*circa* 1880) y llegó a su plena maduración al promediar el siglo 20. A lo largo de este período fue ampliando gradualmente su dominio funcional, al ritmo de la incorporación a sus agendas de nuevas cuestiones socialmente problematizadas, ampliando a la vez su rol frente a la sociedad, tanto en la consolidación de las condiciones de gobernabilidad, como en la promoción del desarrollo y el cumplimiento de una función redistributiva que mejorara la equidad en la asignación del excedente social. Nacieron así, casi al mismo tiempo, el estado empleador, el estado empresario, el estado subsidiador y el estado de bienestar, que llevaron su tamaño e intervención social a niveles inéditos. Finalmente, durante las dos décadas pasadas, el estado nacional fue visualizado como el responsable principal de la crisis financiera desatada a raíz del crecimiento irresponsable del endeudamiento externo y la evidente incapacidad del aparato institucional del estado para ofrecer a la sociedad bienes y servicios en condiciones de eficiencia y calidad adecuados.

Con respecto al último de los atributos de la estatidad, es evidente que la capacidad de producción simbólica del aparato estatal ha perdido gran parte de su eficacia para reforzar la identificación de los ciudadanos con un proyecto nacional consensuado y de largo plazo. Los dispositivos ideológicos, cuyo valor retórico y simbólico en otras circunstancias puede ser totalmente legítimo, sólo funcionan entonces para encubrir un orden social que no condice con las aspiraciones y expectativas de la ciudadanía. Para ser creíbles, esos símbolos deben corresponderse con valores que las políticas estatales no promueven ni defienden. La nacionalidad se refuerza cuando la producción simbólica del estado crea, en la expresión de O'Donnell, un arco de solidaridades que potencia la identificación de los ciudadanos con un pasado histórico y su continuidad en un destino común deseable. Pero si la producción simbólica no se asienta en hechos, si la desigualdad crece y el abismo social se acrecienta, si las promesas se incumplen y los compromisos no se asumen, la acción estatal en este plano está condenada a mostrar, especularmente, su nulo arraigo en la conciencia ordinaria de los habitantes y su deletéreo efecto sobre la propia legitimidad del estado.

### **Las direcciones del cambio**

Durante la década del 90, Argentina emprendió un proceso de reforma que tendió a reducir la dimensión y el papel del estado nacional, a través de medidas de privatización, descentralización, desregulación, tercerización y reducción lisa y llana de las dotaciones de personal. En nuestro país, estas reformas fueron llevadas hasta límites extremos; otros países sólo lo hicieron tibiamente o, incluso, se negaron -frente al reiterado consenso de la ciudadanía- a privatizar una sola empresa, pública, como fue el caso de Uruguay. Seguramente este proceso continuará en las provincias, aunque es posible que aleccionadas por los fracasos y las lecciones de la experiencia nacional (y también de otras provincias), los avances en esta dirección resulten más cautos y selectivos.

Es también probable que los procesos de descentralización continúen, desplazándose hacia los niveles municipales y locales. La Provincia de Buenos Aires anunció hace pocas semanas su voluntad de municipalizar la educación y la salud, con lo cual podría llegar a producirse el singular fenómeno de que estas áreas tengan dos instancias normativas, de planificación y control y sólo un nivel (local) de prestación de servicios, lo cual puede modificar el esquema de división funcional del trabajo entre esas instancias.

Veremos seguramente, y hay señales de ello, una mayor preocupación por parte del estado, por fortalecer nuevos tipos de regulación, tanto sobre la actividad de las ex- empresas públicas privatizadas como sobre diversas áreas de política económica (monetaria, cambiaria, fiscal, arancelaria, de control de la inversión extranjera, etc.), al constatarse que la apertura irrestricta de los mercados y la

retirada del estado han significado una pérdida de la capacidad de manejo de estas políticas como instrumento de estabilización y crecimiento de la economía, así como el debilitamiento del estado frente a las fracciones más concentradas e internacionalizadas del capital.

Las políticas analizadas, que se correspondieron con la denominada "primera generación de reformas del estado", no han significado en absoluto el mejoramiento del estado. Es que **menor** estado (resultado al que apuntaron y no siempre consiguieron) no significó en modo alguno **mejor** estado. Para conseguir un mejor estado ya no es posible apelar al tipo de medidas que provocaron su desmantelamiento y significaron, en última instancia, transferir sus funciones hacia el mercado, los niveles subnacionales de gobierno, las ONGs o las redes sociales solidarias. Exige adoptar las tan mentadas reformas de segunda generación, que corrijan la deformidad en su función de producción, racionalicen sus estructuras, eliminen su innecesaria complejidad normativa y procedimental, profesionalicen su dotación, modernicen sus tecnologías de gestión, extirpen sus pautas culturales disfuncionales, obliguen a sus funcionarios a rendir cuentas y transparenten la asignación de sus recursos y los resultados de su gestión. La agenda pendiente de la reforma estatal deberá contener medidas que apunten en estas direcciones. Su efectiva implantación podrían contribuir a modificar el futuro perfil del estado.

Para que estas reformas se produzcan, deben darse algunas condiciones necesarias. En primer lugar, una firme voluntad política que exprese la deliberada intención de quienes ejercen el poder y la representación del estado de que no vacilarán en aplicar las nuevas reglas de juego que conlleven esos cambios. Se dispone para ello de tecnologías de gestión que han probado su eficacia en otros contextos innovadores y que, a la larga, pueden terminar por modificar las pautas culturales predominantes en el comportamiento burocrático actual. Además, existe el antecedente de países desarrollados, que han introducido con éxito medidas de reforma que ya han dado prueba de su eficacia.

Sin embargo, estas condiciones aparentemente favorables, no han conseguido producir avances significativos que permitan concluir que la llamada "nueva gestión pública" esté en marcha. La discontinuidad política, las vacilaciones de los gobiernos que se han sucedido en la gestión pública, la corrupción generalizada, el malgaste y desvío de los recursos del financiamiento externo, la renuencia a aplicar sanciones o velar por el cumplimiento estricto de las normas para así seguir manteniendo alianzas y relaciones prebendales, parecen haber convergido para esterilizar los esfuerzos reformistas.

La posibilidad de que los principios de la "nueva gestión pública" consigan permear tanto la cultura patrimonialista que aún anida en parte en el sector público como el burocratismo redundante y estéril, instalado en los pliegues de su aparato institucional, no dependerá seguramente de la introducción de medidas

meramente cosméticas ni de la producción de sesudos diagnósticos ni de la invención de nuevas tecnologías. La experiencia de la región registra, en exceso, la reiteración de esas fórmulas inútiles, ampliamente desacreditadas por la experiencia. Por eso, quiero detenerme en algunas condiciones de la reforma a la luz de la situación actual, que juzgo necesarias. Me referiré, primero, a lo que podríamos denominar "reformas programáticas", para luego abordar las reformas que denominaría "instrumentales".

### **Reformas programáticas**

Las reformas programáticas son aquéllas que tienden a producir cambios en el papel del estado en la resolución de la agenda de problemas sociales y no en los instrumentos que facilitan esos cambios de rol. Diría, en tal sentido, que muchas de las reformas fundamentales ya se hicieron y produjeron resultados muy dispares. Significaron transferir a terceros (al mercado, a los gobiernos subnacionales) muchas de las responsabilidades que antes asumía como propias el estado nacional. Con las políticas de primera generación se decidió quiénes debían hacerse cargo de qué. El estado nacional retuvo sólo algunas funciones, como la representación externa, la seguridad, la justicia, la defensa, así como parte de la educación universitaria, la ciencia y tecnología, algunas actividades culturales, algunos registros públicos, el financiamiento de buena parte de la asistencia social, la hacienda pública, la auditoría gubernamental y la fijación en última instancia de los contenidos programáticos de las políticas macro.

El Grupo Fénix apoya un modelo de organización social que promueva el desarrollo con equidad, en un marco de democracia sustantiva. Podríamos caracterizar este modelo como un capitalismo social y emocrático. Se identifica más con los capitalismos del Welfare State que todavía se mantienen incólumes en la Europa renana que con el modelo de Singapur o el de los Estados Unidos.

En el plano de la gobernabilidad, supone un estado capaz de asegurar condiciones de estabilidad institucional en todos los planos de la interacción social (jurídica, macroeconómica, de defensa, seguridad, etc.). Un estado que fortalezca el orden democrático, preservando y promoviendo sus reglas de juego básicas. Un estado que aumente su transparencia, rinda cuentas a la sociedad y genere mayores oportunidades de participación ciudadana y control social de la gestión pública.

En el plano del desarrollo, se identifica con un estado que interviene sin ser intervencionista, que alienta la actividad económica sin que sus políticas estén sesgadas en beneficio de los sectores económicos dominantes, que regula la prestación de servicios públicos sin estar capturado por los regulados, que es capaz de encarar emprendimientos público-privados conservando su autonomía, que retome su papel histórico como agente privilegiado del crecimiento económico.

Y en el plano de la equidad, un estado que consiga, por fin, corregir los sesgos en la distribución del ingreso y la riqueza procurando una mayor justicia distributiva que reduzca la brecha social, que aumente y mejore la eficacia del gasto en educación, asistencia social y salud, que incremente en definitiva el capital social de la Argentina con un sentido ético, condición esencial para un desarrollo sostenible.

Estas son las orientaciones básicas de un estado al servicio de la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva, con independencia de la alianza política que lo sostenga o de los matices ideológicos que lo distinga. En definitiva, son las políticas sectoriales que están siendo discutidas en las otras mesas, las que le darán contenido sustantivo a lo que estoy denominando reformas programáticas. Algunas de ellas pueden volver a transformar el papel del estado; otras, a proponer el refuerzo de las actualmente vigentes, al menos en la ley o en la retórica. Pero no podríamos incorporar a esta discusión la variedad y riqueza de las políticas activas que el estado debería impulsar. Por eso, en la parte final de esta presentación, me referiré a lo que considero la etapa inconclusa de la reforma del estado, es decir, la etapa instrumental, aquella que se relaciona más con el **cómo** que con el **qué**.

### **Reformas instrumentales**

1. Si alguien me pidiera un resumen de lo que considero la principal reforma instrumental a adoptar para mejorar la capacidad institucional del estado, seguramente señalaría que el estado, especialmente el nacional, debe recuperar al futuro y al pasado como dimensiones temporales fundamentales de la gestión. Especialmente, después de haber redefinido su rol frente a la sociedad, el mercado y las instancias subnacionales de gobierno. En tal sentido, debería ser capaz de convertir objetivos sustantivos en metas, estrategias, programas, planes y procesos de gestión, de modo de poder orientar la acción de los tres niveles de gobierno hacia el modo de organización social que la sociedad haya consensuado o elegido con su voto.
2. En segundo lugar, todas las acciones de gobierno deberían satisfacer el requisito de apuntalar potencialmente la gobernabilidad, lo cual implica entre otras cosas, que sus políticas apunten a reducir la incertidumbre de los actores económicos y sociales, a mejorar la previsibilidad de sus transacciones, a establecer y mantener las reglas de juego decididas, etc. Es decir, acondicionar el contexto en el que puedan desarrollarse las fuerzas productivas. Se trata de establecer un criterio de filtrado, como ocurre con políticas o proyectos que deben satisfacer criterios de género, medio ambiente u otras políticas de plazo más largo, antes de ser aprobadas definitivamente.

3. El aparato del estado debe reestructurarse no porque ello suponga dar cumplimiento a algunas de las recurrentes leyes o decretos en tal sentido, sino porque ello podría implicar una reducción de la deformidad del estado, a través de una reasignación de sus recursos humanos y materiales que modifique la composición de la función de producción del estado.
4. Se han hecho diversos intentos por introducir como criterio de evaluación de la gestión institucional los resultados que la misma produce en lugar del grado de cumplimiento de los procesos de gestión. Esta es una tendencia mundial, acentuada en la última década, que apenas ha tendido principio de ejecución en la Argentina. Tal gestión por resultados implica articular la gestión presupuestaria con la administración de las estructuras organizativas y los recursos humanos. Instrumentalmente, supone la necesidad de suscribir contratos de gestión interna orientados al cumplimiento de los resultados mencionados, y de compromisos con el ciudadano orientados a asegurar la satisfacción de sus necesidades y demandas, en tiempos apropiados.
5. Se requiere mucha más coordinación inter- e intraorganizacional, determinar co-responsabilidades por el logro de resultados. ¿Quiénes son responsables de producir los resultados? ¿Quiénes deben intervenir aportando insumos, información, opinión técnica o poder de veto? O sea, ¿quiénes deben irse a dormir con el problema y quiénes deben estar dispuestos a salir colectivamente en un misma foto? ¿Quiénes deben controlar los procesos de gestión? ¿Cómo se combate la redundancia, la superposición y el conflicto resultante?
6. En la próxima reunión de ministros de la función pública, a realizarse en Junio en Santo Domingo, se planteará como tema fundamental de la cumbre presidencial de jefes de estado de América Latina, la profesionalización del servicio civil. Es preciso dignificar el papel y la carrera funcional, mejorar los incentivos para el desarrollo profesional del servidor público, combatir la corrupción y premiar el buen desempeño. Esto supone actuar sobre todas las etapas de la carrera: selección de los más capaces; promoción de los más capaces, promoción de quienes mejor se desempeñan, flexibilización salarial para reconocer desempeños diferenciales, evaluación periódica y sanción efectiva del rendimiento mediocre, capacitación según la demanda efectiva y necesaria y no según una oferta indiscriminada.
7. Se precisa un estado que regule lo indelegable y desregule lo innecesario. Debe, sin duda, lo transferido o lo que comprometa la salud, seguridad y bienestar ciudadanos. Se impone la definitiva desburocratización de normas y procedimientos engorrosos, obsoletos e inútiles, otorgar mayor fluidez a la gestión.



8. Por último, se necesita el aporte de la tecnología informática para mejorar la información y la comunicación interna y con la sociedad civil. El gobierno electrónico ya es una realidad en numerosos países centrales y, crecientemente, en algunos de los más desarrollados de la región. El cierre de la brecha digital, que ya se está produciendo, exige un firme liderazgo del estado no sólo para aprovechar las enormes ventajas de seguridad, calidad y oportunidad de la información sino, también, para que la brecha no se ensanche y torne más difícil la futura gestión.

Todas estas reformas planteadas corresponden a las que habitualmente se denominan **horizontales**, es decir, que atraviesan transversalmente a todo el aparato estatal. No obstante, en cada sector o institución, serán combinaciones de estas reformas las que consigan elevar las capacidades de gestión, las que pueden servir instrumentalmente para lograr lo que realmente interesa, es decir, materializar las reformas programáticas.

No hay recetas, pero los ingredientes están disponibles. Las combinaciones deberán ser, necesariamente, creativas. Casi ninguna experiencia exitosa es fácilmente reproducible, de la misma manera en que no todo fracaso debe conducir fatalmente a eliminar una solución potencialmente efectiva. En esta materia estamos, siempre, en un proceso de prueba y error, de experimentación permanente. Sólo la continuidad y una voluntad política de real transformación permitirá poner al aparato estatal al servicio de un proyecto nacional de desarrollo, con equidad y en un marco democrático.