

ESTADO Y SOCIEDAD: LAS NUEVAS FRONTERAS

Oscar Oszlak

"Si se abandona totalmente el mercado a sus mecanismos se corre el riesgo de que los más débiles sean pisoteados"

Michel Camdessus, Director General del FMI

Acerca del rol del semáforo

La luz del semáforo se ha apagado súbitamente. Imaginemos la escena. El cruce de las dos avenidas está ahora librado a la racionalidad individual de cada peatón, de cada automovilista, de cada conductor de autobús, camión o ambulancia. No más luces de colores que guíen alternadamente sus movimientos. No más limitaciones a la capacidad colectiva de las personas para fijar sus propias reglas sobre una materia tan banal como cruzar una calle.

Primero lo harán las mujeres y los niños; luego, el resto de los peatones. Sólo después, ordenadamente, cruzarán los vehículos, alineados en filas que respeten diferentes velocidades, comenzando por aquéllos que circulan de derecha a izquierda de los otros. Por supuesto, cederán el paso a las ambulancias, a los bomberos y a los peatones discapacitados que se hubieren demorado en el cruce. Nadie intentará "ganar de mano" a los demás ni aprovechará el porte de su rodado para apresurar la operación de cruzar.

Traslademos ahora nuestra imaginación hacia otro tema. Supongamos que la reforma del estado se ha completado. Se han vendido todas las empresas públicas previamente existentes. Aunque se han formado algunos monopolios naturales en manos privadas, ninguna de las empresas privatizadas tiene motivos para operar fuera de las normas que dicta la sana competencia. Se ha desregulado totalmente el funcionamiento de los mercados y transferido al sector privado la prestación de todos los servicios públicos, incluyendo la recolección de residuos, la gestión de fondos jubilatorios y la reclusión de delincuentes. Se han transferido a los gobiernos locales todas las responsabilidades de la gestión administrativa y se les ha otorgado la capacidad de recaudar sus propios recursos. Comités vecinales trabajan en estrecha colaboración con raleadas dotaciones de funcionarios municipales y ejercen un estrecho control sobre su gestión.

El estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la administración de justicia, la defensa, las relaciones exteriores, la conducción del sistema educativo y la promoción de la salud. La defensa del medio ambiente, la investigación, el desarrollo regional y la promoción de exportaciones, son ahora materia de gestión propia de ONGs y empresas especializadas privadas.

El número de ministerios se ha reducido a cinco. La dotación de funcionarios a la cuarta parte del número existente al comienzo de la reforma. Los pocos trámites que deben realizar los ciudadanos

se procesan en pocos minutos, utilizando modernos equipos computadorizados. Son atendidos con deferencia por auténticos profesionales, que han sido incorporados a través de un sistema de reclutamiento basado estrictamente en el mérito y que perciben retribuciones comparables a las del sector privado.

Satisfechos ciudadanos cumplen estrictamente con sus obligaciones fiscales, que han sido reducidas como consecuencia del menor costo requerido para mantener al estado. El mercado regula automáticamente la oferta y la demanda, los precios, el empleo, las tasas de interés y el valor de las divisas. Los empresarios, estimulados por las nuevas condiciones contextuales, invierten, producen y negocian, estimulando el crecimiento económico. Mejora la distribución del ingreso y cada ciudadano, cada familia, está en condiciones de procurarse bienes y servicios a menor costo y gozar de mayor bienestar.

Visiones utópicas de este tipo, que han alimentado las fantasías de muchos reformadores sociales, impulsan hoy en día los esfuerzos de transformación del estado y la sociedad. Algunas de las premisas en que se fundan -la hipertrofia del estado, la asunción por el mismo de funciones innecesarias, su excesivo grado de centralismo- son en muchos casos ciertas. Otras, como las relativas al comportamiento esperado de los agentes sociales y estatales frente a cambios deliberados en las reglas de juego que gobiernan sus relaciones, no resisten el menor test. Sin embargo, estas concepciones están imponiéndose en los países más diversos, sin importar demasiado sus particulares condiciones socio-económicas, políticas o culturales.

Los resultados de estos afanes reformistas son todavía inciertos y contradictorios. En todo caso, las acciones desplegadas en las experiencias en curso no parecen conducir a las utopías imaginadas. Por cierto, resultaría estéril establecer reglas de juego incompatibles con la naturaleza humana, como las que suponen que en ausencia de un semáforo, peatones y conductores regularán sus movimientos observando una jerarquía de valores y un código de conducta que privilegian el desinterés individual y el respeto al interés del prójimo. No son éstas las reglas que gobiernan ni el "mercado" de peatones y automovilistas ni el mercado económico. Y aunque el discurso neoliberal dominante nos indique que la maximización del interés individual maximiza el interés colectivo, sabemos de sobra que si pretendemos siquiera "optimizar" nuestro interés personal como "automovilistas-cruzadores-de-avenidas", sólo contribuiremos a un caótico congestionamiento de tránsito. Peor aun (y parafraseando la cita de M. Camdessus), si somos débiles peatones y el tránsito es totalmente abandonado a la decisión de los motorizados, correremos el riesgo de ser pisoteados.

No han sido pocos los momentos de la historia económica contemporánea en que los países han pendulado desde posiciones que privilegian la iniciativa individual a posiciones estatizantes a ultranza. Ahora, el movimiento pendular opuesto se está difundiendo. Pero así como las sociedades hiperestatizadas han demostrado su inviabilidad histórica, es altamente probable que lo mismo ocurra con las sociedades desestatizadas. La utopía leninista de extinción del estado en el tránsito al comunismo no pudo concretarse en los "socialismos reales"; más bien, se manifestó en su opuesto: un estado hipertrofiado e ineficaz. La utopía del liberalismo extremo, que proyecta igualmente el desmantelamiento del estado en el tránsito hacia la plena vigencia del mercado, puede también llegar a derrumbarse frente a la incapacidad de este último para interponer límites negativos a las consecuencias socialmente disruptivas del patrón de acumulación que tiende a imponerse bajo condiciones económicas salvajes (O'Donnell, 1983). Los automovilistas irresponsables y los capitalistas voraces sólo observan la ley de la selva, a menos que algún

semáforo -por ténue que sea su luz- continúe encendido.

Para ello, las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el estado deben preservar, para este último, un territorio y un papel irrenunciables: un ámbito de intervención y un rol conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista. La redefinición de reglas de juego entre ambas esferas no debe implicar la desaparición del estado. Sin duda, su transformación cualitativa y cuantitativa será inevitable, pero la continuidad de su existencia y la posibilidad de que siga desempeñando un papel socialmente relevante y deseable, requerirán que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el estado, o de éste sobre aquél.

El presente trabajo tiene por objeto explorar esta proposición. Para ello, se apoya en una extensa bibliografía reciente sobre las modalidades que asume el proceso de reforma estatal en diversos casos analizados por la literatura especializada, así como en la evidencia recogida en algunas experiencias de reforma en curso.

Fronteras porosas y móviles

Con excepción de Inglaterra y Francia, donde sus orígenes pueden rastrearse hasta dos o tres siglos antes, la historia del estado nacional abarca, apenas, los últimos doscientos años. Con anterioridad, las formas de articulación y dominación social tuvieron otras modalidades: tribus, grupos étnicos, pueblos, imperios, ciudades, feudos. En la mayoría de los casos, la era moderna produjo naciones sin estado o estados sin naciones. Sólo la confluencia histórica y fusión de estas dos entidades desató un proceso inédito de creación institucional y de liberación explosiva de las energías colectivas (Kurth, 1992). Este proceso difundió un nuevo patrón de organización social y económica -el capitalismo- que tuvo en el estado nacional su principal motor.

La expansión del estado implicó la expropiación de tareas o funciones propias de otras instancias de articulación de la vida social organizada. Se trataba de áreas o funciones necesarias para resolver los problemas colectivos de sociedades escasamente diferenciadas, que comenzaban a enfrentar el desafío de gestionar las cuestiones propias del funcionamiento y desarrollo de un sistema de acumulación, producción y distribución que rompía con la organización feudal preexistente o transformaba profundamente las economías extractivas, recolectoras y pastoriles de las regiones más atrasadas.

Las condiciones que imponía este sistema de organización requirió, en la gran mayoría de los casos, formas combinadas de penetración (coercitiva, cooptativa, material e ideológica) de los incipientes estados nacionales en la trama de relaciones sociales que se constituía simultáneamente (Oszlak, 1982). Bajo la nueva forma de dominación política resultante, el componente represivo tuvo casi siempre un peso decisivo dentro de la constelación de funciones que el estado fue adquiriendo históricamente. Como señalara Tilly, "la guerra hizo al estado y el estado hizo la guerra". La coerción física, en estas primeras etapas del proceso de construcción social, fue condición de posibilidad para el despliegue de sus demás recursos de dominación.

Desde la sociedad, toda clase de organizaciones formales e informales -desde señores feudales a iglesias, corporaciones, clanes y comunidades locales- resistieron el creciente predominio del estado. A lo largo de la historia, esas organizaciones se habían disputado el papel de establecer

sanciones, recompensas y símbolos para inducir un comportamiento social acorde con las normas que cada una pretendía imponer.

Los nuevos estados nacionales -especialmente sus líderes políticos y élites burocráticas- intentaron y lograron quebrar la resistencia de estas organizaciones. Su acción homogeneizadora e integradora acabó por transformar las reglas fragmentarias establecidas por organizaciones heterogéneas, creando instituciones estatales inclusivas. Normas universales, leyes comunes, nuevas identidades colectivas, organizaciones y burócratas especializados, fueron reemplazando lentamente a las formas más primitivas, parroquiales y fragmentadas de articulación social hasta entonces vigentes. El estado nacional comenzó a ser percibido como una organización suficientemente fuerte y compleja como para diseñar y movilizar los recursos que permitieran poner en marcha nuevas estrategias de supervivencia colectiva y nuevas reglas de juego para gobernar las interacciones humanas (Migdal, 1988).

A lo largo del proceso de formación del estado, el trazado de límites con la sociedad civil sufrió diversas alternativas. Como se señalara, la expansión estatal fue el resultado de expropiar a la sociedad funciones previamente reservadas a los individuos o a diversas instituciones intermedias, así como de crear otras nuevas, posibilitadas por la novedosa y excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiendo a todas ellas en materia de interés público.

Este proceso, observado originariamente por Marx en su **Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel**, dio lugar a una agenda creciente de cuestiones propias de la intervención estatal y a la construcción -y expansión- de una maquinaria encargada de resolver dichas cuestiones. La expropiación social adoptó, alternativamente, una forma compulsiva, discrecional o negociada, dependiendo de las cuestiones y relaciones de poder en cada coyuntura histórica. Pero siempre significó "nuevas materias" para el estado nacional, cuyo brazo cada vez más extendido comenzó a alcanzar todas las facetas de la interacción social.

Sin embargo, en la mayoría de las experiencias exitosas de desarrollo capitalista, la expansión del estado -particularmente durante el siglo 19- no tuvo lugar a expensas de la sociedad civil. Por el contrario, fue instrumental para producir el crecimiento de la sociedad.¹ La privación (o mejor aun, la "desprivatización") de los agentes sociales de ciertas funciones arrebatadas por el estado, fue compensada por la asunción, por dichos agentes, de otras responsabilidades en el nuevo esquema de división del trabajo que tomaba forma a medida que evolucionaba el proceso de construcción social. No se trataba de un juego suma-cero. Los participantes en el juego -tanto públicos como privados- encontrarían, en el proceso, nuevas oportunidades de beneficio individual o colectivo.

Una nueva frontera comenzó así a dibujarse entre el dominio legítimo del estado y de la sociedad. Nunca fue una frontera rígida o nítidamente marcada. Más bien fue siempre una frontera irregular, porosa y cambiante, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación; la fijación arbitraria o el acuerdo de límites; la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias, movieron alternadamente la frontera en una u otra dirección.

¹ Su protagónico papel en las tempranas etapas de la construcción nacional y el desarrollo capitalista es admitida incluso por prominentes críticos del estatismo, como es el caso de Alvin Tofler (véase su **La Tercera Ola**).

El resultado neto fue una persistente expansión estatal. La ley de Wagner observó esta tendencia como un principio universal e ineluctable. Los optimistas la vieron como compañera inseparable del "Progreso Indefinido" que tenía lugar en las nuevas sociedades capitalistas. Los pesimistas trazaron sombrías proyecciones acerca de esta tendencia expansiva, incluyendo dramáticas visiones utópicas como las de Orwell, en su conocido "1984". Max Weber manifestó sentimientos contradictorios sobre este tema, en la medida en que observó a la burocratización como una amenaza a la democracia y, al mismo tiempo, como la forma más racional de organización social compatible con un sistema capitalista. Lenin predijo la "desaparición" del estado, una vez producida la transición del socialismo al comunismo y la asunción por las masas de la responsabilidad de gestionar los asuntos sociales, revertiendo así la expropiación y comenzando gradualmente la devolución de funciones al pueblo.

Con o sin democracia, tanto los sistemas capitalistas como los socialismos reales experimentaron un persistente crecimiento del estado a lo largo de la mayor parte del siglo 20. En los países más desarrollados, las políticas económicas keynesianas adoptadas luego de la Gran Depresión, implicaron un incremento de su rol regulatorio. El nacionalismo y las tendencias socializantes que dominaron el escenario político de varios países europeos al cabo de la Segunda Guerra Mundial, condujeron a un creciente papel empresarial y redistributivo del estado, particularmente en Gran Bretaña, Francia e Italia. En los países socialistas europeos, las urgencias por cerrar la brecha del desarrollo agudizaron aun más estas tendencias, las que se expresaron en una extraordinaria expansión estatal y en un creciente proceso de centralización que acompañó esa tendencia.

En el mundo en desarrollo, el crecimiento del estado se debió en parte a las mismas razones, aun cuando otros factores también contribuyeron a ese resultado. Las revoluciones sociales, como la china, mexicana, cubana y nicaraguense, o el destronamiento de caudillos tradicionales, como Trujillo en la República Dominicana o Somoza en Nicaragua, implicaron masivas transferencias de propiedad y empresas de manos privadas a públicas. El nacionalismo y el populismo jugaron igualmente un papel importante, conduciendo a diversas formas de estados empresarios y de bienestar más o menos desarrollados. La debilidad de la burguesía local o las dificultades enfrentadas por firmas privadas para enfrentar situaciones económicas críticas -tales como períodos recesivos o hiperinflacionarios- también constituyeron, en varios casos, razones esgrimidas para la intervención estatal en la promoción del proceso de acumulación, sea facilitando infraestructura, bienes y servicios o concurriendo al rescate de empresas en bancarrota.

En suma, el nacionalismo, la revolución, el populismo, la socialización, la redistribución del ingreso y la necesidad de acelerar el ritmo del desarrollo capitalista, convergieron durante un extenso período de la historia reciente en la aceleración del proceso de expansión estatal. El **Capitalismo de Estado** -matrimonio entre el capitalismo y el estado- se convirtió en uno de los conceptos más popularizados para describir esta tendencia.² Alternativamente, este capitalismo de estado fue visto como una nueva y acabada forma de organización social o simplemente como una transición hacia algún otro modelo, originando una acalorada controversia académica que se extendió hasta fines de los años 70 (Oszlak, 1974).

² Variantes del capitalismo de estado comenzaron a observarse en países totalmente diferentes, tales como Egipto, Argentina, India, Perú, Italia, la Unión Soviética o los Estados Unidos. Esta falta de especificidad contribuyó probablemente a la lenta desaparición del concepto de los círculos académicos.

En esa misma década, la crisis del petróleo fue la primera señal de que el proceso de expansión estatal resultaba excesivo y de que eran necesarias nuevas fórmulas de organización social y política. La crisis de la deuda confirmó esta advertencia de manera patética, originando duras críticas acerca del excesivo alcance que había adquirido el papel del estado. A partir de ese punto de inflexión, comenzó a invertirse una tendencia histórica que llevaba dos siglos y que daría lugar a la demarcación de nuevas fronteras entre la sociedad y el estado.

Crisis y culpables

No es extraño que el debate sobre el rol apropiado del estado emerja cada vez que las sociedades atraviesan crisis profundas. La sociedad necesita hallar a los responsables de las crisis, aun cuando a menudo sólo logre identificar chivos expiatorios. Una sociedad en crisis muestra por lo general signos de desintegración. En la medida en que el estado constituye el principal factor articulador de la sociedad, esos signos de ruptura cuestionan su capacidad para desempeñar este fundamental papel integrador.

En última instancia, la crisis involucra a un modelo global de organización social que resulta inadecuado para sostener un proceso de desarrollo económico que tome en cuenta, mínimamente, criterios de equidad. En la medida en que el producto bruto interno se estanca o decrece y la desigualdad social se acentúa, las instituciones económicas y políticas comienzan a ser observadas críticamente y los actores relevantes comienzan a buscar claves conducentes a modos más racionales de asignar recursos y gestionar la actividad social. Esta necesidad se vuelve más acuciante cuando la "brecha de gestión" deteriora la gobernabilidad de la sociedad y amenaza la propia continuidad de la democracia.

Bajo estas circunstancias, la atención se traslada al estado como el principal factor contribuyente de la crisis. Gigantismo, hipertrofia, macrocefalismo -entre otras expresiones- comienzan a ser utilizadas para referirse a esta aparente sobreexpansión de la intervención estatal que, en la medida en que malgasta recursos productivos e interfiere la libre voluntad de actores privados (y públicos), tiende a suboptimizar la asignación, a distorsionar la división social del trabajo y a disipar los beneficios del irrestricto funcionamiento del mercado en el que debe basarse el capitalismo.

Quién debe estar a cargo y en control de qué se convierte en la nueva preocupación y el meollo del debate político. El objetivo pasa a ser la fijación de un nivel más bajo y un alcance más estrecho de la intervención del estado, a despecho de otros posibles costos sociales que puedan surgir en el proceso. Hallado el culpable de todos sus males, y sacrificado en el altar del ajuste estructural, la sociedad puede ahora dedicar sus energías a crecer sin el tutor asfixiante de un aparato que consumía sus recursos y coartaba su iniciativa con el único objetivo de sobrevivir y agrandarse.

Pero, se habrá identificado al **verdadero** responsable? De no ser así, es lícito suponer que quienes realmente dieron origen a la hipertrofia estatal continuarán operando, quizás anónimamente, bajo otros ropajes. Es decir, si los "culpables" siguen sueltos, es posible que reaparezcan y continúen utilizando mecanismos (v.g. gestión de negocios, golpes de mercado) conducentes a la obtención de privilegios diversos que impliquen transferencias indeseables de ingreso o recortes a los grados de libertad de terceros. Entre ellas, la socialización de deudas, la obtención de subsidios o la creación de monopolios u oligopolios en la producción de bienes o

provisión de servicios.

Es ingenuo suponer que las tendencias "expansivas" del estado fueron el resultado natural de alguna cualidad partenogenética de su aparato institucional. En todo caso, como ocurre con la gran mayoría de los seres vivos, también para procrear instituciones burocráticas se requiere un **partenaire**. En este sentido, el aparato estatal que se ha desarrollado hasta nuestros días, no ha sido más que la cristalización institucional de sucesivos maridajes consumados entre el estado y ciertos sectores de la sociedad. El aparato resultante es fruto de decisiones adoptadas por funcionarios políticos, y también por burócratas, a través de complejas relaciones de subordinación, de clientelismo o de tutela con múltiples actores de la sociedad civil. Las consecuencias de estas decisiones fueron esas sucesivas capas geológicas de organismos y funciones -a veces en promiscua convivencia- que pueden advertirse en cualquier burocracia cuando un corte transversal pretende develar su esencia y racionalidad.

No existe ni ha existido, por lo tanto, una voluntad expansiva del estado con independencia de la voluntad de quienes lo han conducido, colonizado o explotado en su beneficio. Y sin embargo, los que hoy propician retóricamente su encogimiento son los propios sectores que casi siempre fueron sus principales beneficiarios. En su discurso, los motes "estado empresario" y "estado empleador" simbolizan la hipertrofia y el gigantismo. "Olvidan" agregar que los estados contratista, comprador y subsidiador, otras de las caras de este Jano multifronte, fueron tanto o más responsables de esa expansión. Obviamente, sólo a través de ciertas formas de influencia o control ejercidas por dichos sectores, pudieron desarrollarse estas otras formas de intervención estatal que acabaron engrosando sus instituciones y recursos.

Las reglas del juego

La novedad actual de este ataque frontal contra el estado no debe hacernos olvidar que tal cuestionamiento no es nuevo y puede rastrearse hasta sus orígenes. De hecho, surgió apenas iniciado el proceso formativo del estado y, con escasas variantes, se prolongó hasta la actualidad. En nuestro propio país, cuando el estado nacional recién comenzaba a consolidarse, el presidente Juárez Celman ya advertía sobre su pésimo desempeño como administrador. Un siglo antes, De Gournay había acuñado el término "burocracia" para referirse al surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para quienes la tarea de gobernar se había constituido en un fin en si mismo. Algunas décadas más tarde, Marx se referiría a esa capa parasitaria de funcionarios que promovían su propio interés en el proceso de satisfacer privilegiadamente los intereses de la burguesía. Y ya en este siglo, el marxismo debatió durante largo tiempo el carácter clasista de la burocracia (v.g. Lefort, 1984).

Puede advertirse que estas críticas de izquierda y derecha destacaban, en realidad, dos fenómenos diferentes: por una parte, el impacto de la organización estatal sobre la estructura de poder de la sociedad moderna; y, por otra, la índole de su función social, es decir, su capacidad y posibilidades de servir a objetivos de interés general (Oszlak, 1976, 1984). Es decir, el temprano cuestionamiento del estado tuvo dos fundamentos diferentes. El más explícito consistió en declarar -como ocurre actualmente- la incompetencia del estado para la gestión de los asuntos sociales, su menor productividad y eficiencia frente a otras instancias de gestión. El menos visible, el cuestionamiento del poder adquirido por el mismo frente a otros actores sociales.

Analíticamente, aparecen entonces dos formas de articulación entre la esfera pública (estatal) y la privada (social): (1) una articulación "horizontal" o funcional, relativa al particular esquema de división del trabajo para la gestión social que se establece históricamente entre el estado y la sociedad; y (2) una articulación "vertical" o jerárquica, relativa al particular esquema de relaciones de poder entre ambas esferas.

En la articulación "funcional" se define qué esfera se ocupa de cuáles aspectos de la gestión global de la sociedad, en función de la agenda de cuestiones vigente (Oszlak y O'Donnell, 1976). En la articulación "jerárquica", se dirime quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder requeridos para ejecutar las decisiones tomadas respecto a las cuestiones que integran dicha agenda. Ambas formas de articulación apuntan a satisfacer un presupuesto básico sobre el que se funda el sistema capitalista: la recreación permanente de condiciones de orden y estabilidad en las cuales puedan desarrollarse las fuerzas productivas.

Si la suerte del capitalismo y de los diferentes sectores sociales dependiera únicamente de la armonía y eficacia con que se establecen estos dos tipos de articulaciones, probablemente la historia no estaría plagada de crisis y convulsiones. Es en una tercera articulación entre estado y sociedad, que denominaré "material", donde surge el conflicto fundamental y se desarrolla la lucha política: en los términos de Lasswell, es donde se decide "quién recibe qué, cuándo, cómo".

La particular modalidad de articulación "material" define la distribución del excedente social, es decir, quiénes ganan y quiénes pierden. Es en este plano donde se concreta la situación relativa de los diferentes sectores sociales en términos de ingreso y riqueza y donde ocurren las transferencias de unos sectores a otros. Y es éste, también, el lugar donde el estado, en ejercicio de su potestad fiscal, expropia recursos materiales a la sociedad para cumplir con su parte en el esquema de división del trabajo vigente, asumiendo en tal carácter el papel de un demandante más en la distribución del excedente.

El ejercicio de la potestad fiscal es, en parte, el aspecto presupuestario, la contracara material, de la agenda de cuestiones que debe resolver el estado. Pero es algo más. Es también la posibilidad de equilibrar, a través de la redistribución de recursos materiales, la inherente inequidad del sistema capitalista.

Sin duda, las tres formas de articulación descritas se hallan interrelacionadas de maneras muy complejas. Develar sus particulares configuraciones es empezar a comprender no sólo la naturaleza del estado o los alcances de su intervención, sino también el modo de distribución del excedente social y los efectos que ambos factores producen sobre la relación de fuerzas entre sociedad y estado. Por ejemplo, podría suponerse que una mayor intervención y una mayor apropiación de excedentes deberían corresponderse con un mayor poder del estado, aún cuando esta hipótesis requeriría algunas precisiones.

Teóricamente, en una sociedad democrática el poder reside en la sociedad. La ciudadanía, a través de la representación política, inviste de autoridad a quienes asumen la responsabilidad de la gestión de los asuntos sociales de modo que formalmente, los **mandantes** son los ciudadanos. Esto, como es sabido, no expresa la real relación de fuerzas que muestra la experiencia histórica. Por lo general, ha sido el estado quien ha subordinado a la sociedad. Un estado, claro está, expuesto en grados diversos a la acción, presión o demanda de ciertos sectores sociales, cuya

capacidad de acceso y penetración ha estado asociada generalmente al control de cuantiosos recursos económicos. A veces, esos sectores llegaron a colonizar y apoderarse virtualmente de determinadas instituciones estatales clave. En otras ocasiones, escasas por cierto, el estado consiguió cierto grado de "autonomía relativa", sustrayéndose a esas influencias. Y no pocas veces, como ocurriera con los autoritarismos militares, ha sido la corporación armada -uno de los sectores del propio aparato estatal- la que se apropió de los instrumentos de dominación del estado e impuso su poder discrecional sobre la sociedad, con mayor o menor grado de autonomía respecto a otros actores.

El acceso privilegiado o control por parte de esos sectores (fundamentalmente) económicos, generó un mecanismo singular: una parte considerable de la actividad del estado y de los recursos extraídos por el mismo de la sociedad, fue redistribuída en beneficio de esos sectores dominantes. En estos casos, las inter-fases jerárquica, funcional y material tuvieron una clara vinculación recíproca. A una configuración de poder donde primaban ciertos sectores dominantes de la sociedad sobre el estado, correspondió generalmente determinados sesgos en la función de objetivos del estado y una redistribución de recursos de unos sectores hacia otros: el estado se limitó a crear la función (v.g. promoción industrial, control de importaciones) y a obtener y transferir los recursos hacia los sectores beneficiados por las políticas implícitas en esas áreas de intervención.

De aquí se deducen las reglas del juego básicas que han gobernado, históricamente, las articulaciones entre la sociedad y el estado. En la triple relación establecida entre ambas esferas, la articulación jerárquica ha sido siempre la determinante, ya que la acumulación de poder es, al mismo tiempo, condición de posibilidad para la fijación de agendas (v.g. qué asuntos deben problematizarse socialmente), para la toma de posición frente a las mismas (qué políticas deben adoptarse a su respecto) y para la extracción y asignación de los recursos que posibilitarán su resolución (quiénes ganan y quiénes pagan los costos). Cualquier cambio en una de estas interfases modifica a las demás. Por ejemplo, una reducción de la intervención estatal en un área determinada reduce automáticamente la pretensión del estado de apropiarse de los recursos que demandaría la correspondiente gestión, lo cual disminuye a su vez su participación en el excedente social y, seguramente, su poder frente a la sociedad (o, al menos, frente a algunos de sus sectores). Un menor poder del estado debilita su capacidad de fijar agendas y de extraer recursos. Y así sucesivamente.

Naturalmente, al hacer referencia a un mayor o menor poder del estado, es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan. Desde un extremo utópico de plena soberanía ciudadana a través de una representación genuina y equilibrada de los diferentes intereses sociales, hasta otro extremo de absoluta subordinación del aparato estatal a los designios de una determinada corporación, sector o grupo económico, la realidad exhibe múltiples situaciones intermedias. Como ha sugerido hace mucho tiempo Fernando H. Cardoso, las articulaciones de poder que se establecen entre estado y sociedad toman la forma de "anillos burocráticos". En cada uno de estos anillos, una agencia estatal establece una relación clientelística con un determinado grupo de interés. Puede suponerse que cuanto mayor es el número de anillos y más equilibrados los recursos de poder que pueden movilizarse en cada uno de los mismos, más pareja será la relación de fuerzas entre diferentes sectores sociales y más adecuada la representación política.

En cambio, si el estado abandona o reduce ciertas áreas de actividad y transfiere otras, muy significativas, a sectores económicos altamente concentrados, es muy probable que la relación

entre "anillos burocráticos" sea muy diferente. Sobre todo, si la renuncia del estado al desempeño de sus funciones tradicionales no va acompañada de la sustitución de esos roles por otros, diferentes en su naturaleza pero extremadamente relevantes para evitar que la nueva situación deje inerte a la sociedad frente al poder discrecional de un verdadero "estado privado".³ Por ejemplo, si al renunciar a su papel productor, el estado no refuerza al mismo tiempo su capacidad regulatoria sobre la actividad transferida.

En ausencia de esa capacidad, el círculo vicioso se realimenta y el desmantelamiento del estado se acentúa. Un estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función moderadora de los excesos e insuficiencias del mercado, sea fácilmente subvertida en provecho de clientelas corporativas tutelares, de grupos funcionariales privilegiados o de ocasionales parásitos que medran cuando -en presencia de un sector público debilitado- la prebenda y la corruptela se enseñorean. Esta no es una afirmación retórica. La confirma el propio Michel Camdessus, titular del F.M.I., cuando afirma en un lenguaje aun más rotundo que "el mercado al comienzo contiene mil formas de abuso; es la mafia, el triunfo de los astutos o de los traficantes de influencias".

Las formas de la reforma

Si el análisis sobre las reglas del juego que gobiernan las relaciones entre el estado y la sociedad resulta aceptable, podrá convenirse que la simple reducción del aparato estatal no conduce necesariamente a su fortalecimiento. Este resultado sólo puede conseguirse si, junto con la redefinición del papel, estructura y dotación del estado, se promueven medidas de reforma administrativa en el sentido clásico del término.

Sin embargo, mucho se habla hoy de la reforma del estado y poco de la reforma administrativa. Es como si esta última, materia excluyente en la literatura y en la acción transformadora del estado hasta hace sólo una década atrás, hubiera sido barrida de la superficie por la embestida jibarizadora de los nuevos luddites anti-burocráticos.

La reforma del estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de reforma administrativa. Esta ha sido siempre un proceso fundamentalmente intra-burocrático, consistente en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etc.

Sin duda, la reforma del estado mantiene algunas de estas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas. En este último sentido, su alcance es más limitado ya que el cambio intra-burocrático se convierte en un aspecto parcial y, en buena medida, subordinado, de la estrategia de reforma. De hecho, la mayoría de los blancos usuales de la reforma administrativa son soslayados o postergados hacia un futuro indefinido. El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del estado en los asuntos sociales.

³ Con relación a este sesgo privatista que privilegia los intereses de los sectores más poderosos, véase Aranson y Ordeshok, 1985; Hoover and Plant, 1989.

La transformación de las relaciones entre estado y sociedad implica una externalización de la reforma. Esta deja de consistir en un proceso principalmente intra-burocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a ser, esencialmente, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudica nuevos roles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del estado.

Por lo tanto, sería incorrecto referirse a la reforma estatal como un proceso confinado al aparato del estado, que pretende su mejoramiento tecnológico. Este componente interno de la reforma se halla subordinado al objetivo principal de modificar las reglas del juego entre los sectores público y privado. Ello es el resultado natural de redefinir roles y fronteras: si la reforma del estado significa, en primer lugar, entregar funciones a otros actores sociales o sujetar crecientemente las relaciones sociales a las fuerzas del mercado, los aspectos relativos al "recorte" y la "prescindibilidad" que componen el ejercicio resultan equivalentes a la extracción, asepsia y sutura de los órganos operados que sigue a una cirugía mayor. El paciente -o lo que queda de "él"- se ve sujeto a un tratamiento de terapia intensiva en lugar de ser atendido por dietólogos, dermatólogos o psicoanalistas. Estos últimos podrían ser llamados a su debido tiempo...si el paciente sobrevive.

Tal como se la practica actualmente en los contextos nacionales más diversos, la reforma del estado reconoce tres momentos, secuencialmente vinculados por la necesaria precedencia técnica de sus respectivos objetivos. En primer lugar, la transformación del papel del estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de su dotación de personal. En la República Popular China han elevado esta secuencia a la categoría de principio: se la conoce como el "Plan de la Triple Decisión" o el "Principio de las Tres Fijaciones".⁴ En otros contextos tan diversos como Honduras, Uganda o Gran Bretaña no se le otorga un nombre específico pero se comparte una similar visión sobre la máxima prioridad actual de este "principio".

Cada uno de estos momentos o aspectos admite diversas modalidades de instrumentación. Comencemos por el primer aspecto. Existen al menos cuatro tipos de medidas a las que habitualmente se apela para reducir el alcance de la intervención del estado y modificar consecuentemente su papel en la gestión de la sociedad. Se trata de la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización. No es éste el lugar para embarcarnos en una discusión conceptual sobre estos procesos ni en una revisión de la experiencia de su aplicación en casos concretos. Su consideración, en este contexto, tiene como único objeto analizar en qué medida sirven al propósito de minimizar al estado y modificar el espectro de sus vinculaciones con la sociedad.

⁴ A partir de 1988, la estrategia de reforma estatal del gobierno chino ha sido impulsar reformas a nivel del gobierno central. En ese año, el Consejo de Estado fue reorganizado a través de un procedimiento que fijó las funciones, estructura organizativa y dotación de personal (las "tres fijaciones") de cada organismo del Consejo de Estado. En realidad, la "fijación" se produjo luego de fallidos intentos por reducir el alcance de la intervención estatal, el número de unidades gubernamentales y la cantidad total de personal. De allí en adelante, permaneció como un criterio guía que informa toda política de reforma del estado.

Tomado en su conjunto -con la posible excepción de la descentralización-, este cuarteto de medidas reivindica la superioridad del mercado sobre el estado, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en una sociedad. La privatización supone "descargar" al estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios. Dependiendo del carácter que asuma (por ejemplo, privatización total, periférica, de la gestión) el estado puede conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento o la regulación de las empresas o funciones privatizadas, o renunciar a todo tipo de injerencia en el respectivo campo de actividad.⁵

En cualquier caso, la privatización supone limitar el alcance o modificar la naturaleza del papel del estado en la gestión de los asuntos sociales. Correlativamente, aumenta el campo de acción de ciertos actores sociales en dicha gestión y, por lo tanto, produce una serie de consecuencias sobre las relaciones de producción, la legitimidad de los dominios público y privado o el poder relativo de diferentes actores sociales y estatales.

Naturalmente, la simple transferencia de empresas o servicios al sector privado no asegura de manera automática que el mercado ajustará más eficientemente las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores. Cuestiones tales como la creación de monopolios naturales en manos del sector privado; el debilitamiento de la capacidad de regulación y contralor del estado sobre las actividades privatizadas; la formación de grandes conglomerados empresarios y su consecuente impacto sobre la estructura de producción y las relaciones de poder entre estado y corporaciones; la subordinación del interés social a criterios de rentabilidad empresarial; o la situación de la fuerza de trabajo desplazada del empleo público y no absorbida por la empresa privada, están comenzando a nutrir la agenda del estado precisamente cuando menor es su capacidad para resolverlas.⁶

Como en el caso de la privatización, la discusión sobre los dominios legítimos de decisión política y gestión pública se remonta muy atrás en la historia. El propio proceso de formación estatal fue, en buena medida, una larga lucha por imponer a sociedades fundadas en tradiciones localistas y autonómicas, una nueva instancia jerárquica de articulación social, con el correspondiente desplazamiento de los centros de poder.

⁵ En este sentido, existe una marcada diferencia entre los procesos de privatización que han tenido lugar en los Estados Unidos en años recientes y los que se están llevando a cabo en Europa y los países en desarrollo. La modalidad habitual en el primer caso ha sido la privatización de la gestión, por lo cual el estado ha continuado desempeñando algún grado de intervención en el área respectiva. Ver al respecto John Donahue (1991).

⁶ Un reciente análisis comparativo demuestra que a medida que la privatización avanza de la teoría a la práctica, aparecen una serie de restricciones que afectan la estrategia adoptada. Estas surgen debido a que los objetivos económicos y políticos de la privatización tienden a ser contradictorios. Entre los factores que merecen especial atención se señala que la venta de activos de propiedad estatal puede producir un desplazamiento de los agentes económicos locales por inversores extranjeros y corporaciones multinacionales. Además, la privatización ha aparejado el resurgimiento de costos sociales que la intervención estatal parecía haber remediado. En Inglaterra, la privatización ha conducido a la reaparición de monopolios cuasi-desregulados, como es el caso de British Telecom, que han dado lugar a airadas demandas ciudadanas por los abusos que acarrea. Finalmente, la reciente volatilidad en los mercados financieros mundiales puede reducir los incentivos de inversión en forma muy significativa, al punto de desincentivar la adquisición de acciones de empresas recientemente privatizadas, de modo que la privatización, como estrategia, puede llegar a convertirse en otra víctima del mercado. En resumen, la privatización tiene límites inherentes a su propia naturaleza, además de contradicciones potenciales. En última instancia, los costos podrían ser más elevados que las ventajas. Véase, al respecto, Henig, Feigenbaum y Harnett, 1988.

La descentralización política y administrativa no implica, en principio, una retirada del estado seguida por la ocupación de espacios de decisión y gestión por la sociedad, como ocurre con la privatización. Pero sí supone un achicamiento del estado nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen las funciones descentralizadas, a lo cual debe agregarse por lo general una mayor presencia de la sociedad local en los procesos de decisión, gestión o control vinculados con estas funciones.

Las tendencias hacia la descentralización política y administrativa han ganado nuevo ímpetu con la ola democratizadora que tiene lugar en diversas partes del mundo. La descentralización aumenta las oportunidades para que los ciudadanos ejerciten su derecho a intervenir y decidir en los asuntos locales que afectan su vida cotidiana. Cualquier evaluación de estas experiencias debe establecer, entre otras cosas, en qué medida la descentralización supone una legítima devolución de poderes a instituciones locales y sus bases sociales; quiénes (es decir, qué sectores, organizaciones, usuarios) resultarán positiva o negativamente afectados por este proceso; cuál es su respectiva base de recursos (por ejemplo, bienes y servicios, coerción, información, ideología) y cuáles las perspectivas de su utilización; en qué medida es posible o esperable la participación ciudadana en la gestión pública o en el control de la misma; cuál es el papel reservado a aquellas instituciones que resultan excluidas de la ejecución directa de las funciones descentralizadas; o cuánto más consolidado estará el sistema institucional global una vez completada la descentralización.⁷

La desmonopolización no implica, en si misma, una reducción del alcance de la actividad estatal, pero normalmente conduce a este resultado en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el estado. En ciertos casos, la desmonopolización se vincula con la privatización de empresas públicas que previamente funcionaron como monopolios estatales. En la Argentina, por ejemplo, la privatización de canales de televisión de propiedad estatal también significó una forma de desmonopolización en tanto se diversificó la propiedad privada de los distintos canales. Sin embargo, la venta de la empresa telefónica estatal, que constituía un cuasi monopolio, creó de hecho dos cuasi-monopolios territorialmente delimitados, cuyo control pasó a ser ejercido por dos empresas estatales extranjeras, sin el contrapeso de un marco regulatorio adecuadamente administrado por el estado nacional.

La desregulación, cuarto miembro del cuarteto, comparte con sus congéneres el mismo propósito de limitar la intervención estatal. Pocas son las áreas de la actividad privada y pública que no están alcanzadas por alguna forma de regulación estatal. El reconocimiento de un sindicato o partido político, la expedición de un pasaporte, la aprobación de una localización industrial, la autorización de exportaciones, la comercialización de medicamentos, la habilitación de una vivienda -entre otros miles de gestiones- han pasado a ser funciones propias y legítimas del estado en casi todas partes. La regulación estatal ha intentado, por lo general, reducir la entropía potencialmente generada por comportamientos individuales no siempre compatibles con criterios de convivencia civilizada o equidad social.

⁷ Se ha señalado, en este sentido, que la descentralización está generando una nueva síntesis que involucra la integración de elementos económicos, sociales, humanos y ecológicos. El desarrollo no se limita a la satisfacción económica, sino que incluye también otras áreas de satisfacción, tales como preservar la dignidad humana, afianzar la justicia, transferir poder (empower) a los pobres, desarrollo tecnológico, mejoramiento de la calidad de vida y reducción de las dependencias (véase Totemeyer, 1991).

Pero la actividad reguladora del estado no sólo alcanzó a la actividad social. El propio funcionamiento de su aparato institucional fue objeto de profusas regulaciones que intentaron controlar los potenciales desvíos en el comportamiento esperado de sus instituciones. En muchos casos, ello condujo al inmovilismo, la burocratización o la búsqueda de mecanismos de elusión normativa que, a su vez, contribuyeron a la ineficiencia o irracionalidad de la gestión pública.

En la actualidad, la desregulación apunta tanto al ámbito privado como al estatal. Pero a los efectos de nuestro análisis, es importante diferenciar estos procesos. La desregulación de la actividad social conlleva una lisa y llana supresión de funciones y, eventualmente, de organismos estatales responsables de elaborar, aplicar o controlar las regulaciones. Al mismo tiempo, aumenta los grados de libertad de los actores sociales antes alcanzados por dichas regulaciones, lo cual puede conducir a una ampliación de los márgenes de actividad privada.⁸ No es éste necesariamente el caso de la desregulación intraburocrática, ya que las instituciones estatales liberadas de sus restricciones operativas, podrían llegar a incrementar sustancialmente sus niveles de actividad.

Pero además, cabe observar un importante cambio cualitativo. Aun cuando esta segunda forma de desregulación no implique una reducción sino un aumento de la presencia estatal en el conjunto de la actividad social, es posible que las relaciones entre esas instituciones y sus clientelas sufran cambios significativos. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando la desregulación supone introducir en la gestión pública criterios y prácticas de funcionamiento propios de la empresa privada: libre contratación de personal y negociación laboral, mecanismos de compras y suministros menos estrictos, fijación de tarifas o aranceles retributivos, capacidad de decisión sobre inversiones, nuevas líneas de actividad, constitución o adquisición de filiales, etc.

El segundo aspecto de la reforma (o "fijación", según los chinos) es la racionalización de las estructuras organizativas del estado. Esta es una antigua preocupación de la reforma administrativa clásica, acostumbrada a expresar muchas de sus recomendaciones bajo la forma de "cambios en los organigramas". Hoy ya no se trata de un ejercicio de "arquitectura organizacional", destinado a mejorar la coherencia o funcionalidad de determinados arreglos estructurales sino, principalmente, de desguace y demolición de viejas construcciones burocráticas.

Cuando no puede apelarse a la privatización o a la transferencia de organismos a jurisdicciones menores, la contracción del aparato estatal toma a veces la forma de eliminación lisa y llana de ministerios, secretarías o sub-secretarías. En ciertas ocasiones, se reduce en cambio el número

⁸ Ello puede o no ocurrir, dependiendo de la persistencia y consistencia en los esfuerzos realizados. En la experiencia dinamarquesa reciente, después de varios años de desregulación deliberada, la sociedad danesa se halla sujeta a regulaciones gubernamentales más estrictas que antes de iniciarse la campaña. Esta no eliminó las rutinas de política que tradicionalmente producen decisiones regulatorias bajo la forma de revisión o dictado de nuevas normas. Por el contrario, mientras el gobierno realizaba un consciente esfuerzo para reducir las regulaciones, se adoptaban decisiones rutinarias que impulsaban las políticas desregulatorias en la dirección opuesta (véase Christensen, 1989). También Tye (1991) se refiere a este tipo de problemas, mostrando cómo en muchos casos de desregulación ha habido poca capacidad para anticipar los problemas especiales que surgen durante la transición hacia la desregulación. Los arquitectos del cambio están generalmente demasiado ocupados desmantelando el viejo orden como para pensar cómo construir el nuevo. A veces, los viejos problemas no llegan a solucionarse. Otras, se crean otros nuevos en el proceso.

máximo de unidades que debe existir en cada nivel de las organizaciones estatales (v.g. subsecretarías, direcciones, gerencias). Otras, se contrae la pirámide institucional, es decir, se suprimen niveles jerárquicos reduciendo el número de eslabones en la cadena de mando (v.g. subgerencias, divisiones).

Una característica bastante habitual en estos casos es la adopción de medidas **inespecíficas**, es decir, de alcance generalizado para todo el sector público. Muchas veces, la decisión se adopta por ley o por decreto, fijando plazos perentorios para que los organismos adapten sus estructuras a la nueva normativa. Pero la aplicación de normas uniformes a un conglomerado de instituciones esencialmente diferentes, no constituye necesariamente un criterio técnico aconsejable. Sobre todo, cuando se establecen en forma precipitada, sin disponerse de los tiempos necesarios para analizar la razonabilidad de otras opciones y su impacto sobre la gestión. A menudo, este estilo decisorio, donde la compulsión a actuar desestima la comprensión del fenómeno sobre el que se pretende actuar, da lugar a arreglos institucionales que pueden terminar esterilizando o tornando inviable la gestión misma.

Algo parecido ocurre con el tercer aspecto, o sea, la reducción de las plantas de personal. También en este caso, se tiende a aligerar las dotaciones apelando a medidas heroicas para que el sector público pueda desprenderse de la mayor cantidad de funcionarios en el menor tiempo posible. La redefinición (estrechamiento) del papel del estado y la consecuente contracción de su aparato institucional, proporcionan una justificación indiscutible: bajo las nuevas circunstancias, sobra personal.

Las formas que adopta esta política de reducción del empleo público son múltiples, oscilando desde la prescindibilidad, el pase a disponibilidad o el retiro voluntario, hasta modalidades menos explícitas de desestímulo al ejercicio de la función pública, tales como la progresiva disminución de los salarios reales o la contracción de la estructura de remuneraciones.

Aspectos tales como el análisis de costo-beneficio de estas políticas, su impacto financiero, efectos sobre el mercado laboral, terciarización de la fuerza de trabajo, abandono del sector público por parte de los recursos más calificados, consecuencias sobre la "función de producción" y sobre la capacidad del estado para producir bienes, servicios o regulaciones de la actividad social, son prácticamente ignorados.

Estos breves comentarios sobre los procesos en curso en casi todas partes, sugieren un patrón común: la reforma del estado debe estar guiada -primero, y principalmente- hacia la redefinición de las fronteras entre la actividad pública y privada, limitando el alcance de la intervención estatal. Una vez establecido el rol apropiado del estado en cada esfera de actividad, el tamaño y composición de su aparato debe ser reducido en consonancia. Finalmente, dado que un sector público que se encoge requiere menos personal, el paso siguiente y final de la estrategia de reforma debe ser la prescindibilidad de personal.

Podría aducirse, sin embargo, que en muchos países se han puesto en marcha programas que no pueden categorizarse fácilmente dentro de este patrón rígido. Por cierto, la capacitación de funcionarios, la simplificación de normas y procedimientos, el desarrollo de equipos y sistemas informáticos o la introducción de nuevas tecnologías de gestión, son todavía el blanco de muchos esfuerzos. El punto a destacar es que la aplicación de estos instrumentos convencionales de reforma administrativa se ha visto superada por la obsesión de construir un estado mínimo o

"modesto" como lo denomina Crozier. "Menos" ha adquirido una connotación mucho más positiva que "mejor". O mas bien, "menos" se ha convertido en un prerrequisito de "mejor". Como el tiempo es por lo general escaso, las mejoras son mucho más difíciles de lograr que las reducciones (o incluso drásticas amputaciones) del aparato estatal. Los "cirujanos" del estado han reemplazado a los más tradicionales "pediatras" administrativos.

Estaremos asistiendo, acaso, al "fin de la reforma administrativa" por la vía de la virtual desaparición de su objeto? Es la "reforma del estado" -incluyendo su replanteo de fronteras y sus consecuencias institucionales- la respuesta definitiva a la inoperancia del sector público? Es ésta una manifestación más del controvertido "fin de la historia"? O estamos simplemente en presencia de un paradigma funcional para la coyuntura, de un modelo homogéneo destinado a ser reemplazado una vez que se adviertan sus drásticas y a veces funestas consecuencias sobre la gobernabilidad y la convivencia social?

Los aprendices de brujo

Hace dos décadas, cuando todavía el capitalismo y el socialismo competían por imponer sus respectivas modalidades de organización política y económica, el capitalismo y el socialismo de estado constituían la forma "híbrida" dominante en el escenario mundial. Desde el punto de vista de la equidad, se aludía al "capitalismo social" o al "estado de bienestar", para caracterizar una forma particular de desarrollo capitalista que aseguraba una mejor distribución del ingreso y una mayor atención por el estado de las necesidades sociales básicas.

Hoy en día, con el derrumbe de los "socialismos reales", el campo capitalista contrapone los modelos "neoamericano" y "renano" (Albert, 1992), o de "capitalismo individualista" y "colectivista" (Thurow, 1992), para aludir a las lógicas parcialmente antagónicas de un mismo capitalismo. Se trata de un debate restringido al ámbito del Primer Mundo, en el cual la ley del ajuste estructural no ha llegado a aplicarse con la profundidad ni los costos sociales que caracterizan a su periferia.

En relación a los países capitalistas menos desarrollados, Apter (1988) nos advierte que las conceptualizaciones alternativas de las viejas teorías de la modernización y la dependencia ya no resultan suficientes, y que hay que considerar estrategias múltiples de modernización, es decir, modelos muy diversos para alcanzar una fórmula económicamente viable y socialmente ética entre crecimiento de las opciones y equidad en la asignación de las mismas.

Un denominador común de estos diferentes modelos es el grado en que los mismos admiten o no el paradigma dominante de lo que se ha dado en denominar la "reforma económica", eufemismo de una forma de liberalización consistente en reducir y redefinir el papel del estado a fin de permitir que los mercados operen con menores controles gubernamentales.

Si existe un enfoque distintivo y aceptado para comprender la reforma económica, se trata de la concepción intelectual elaborada a fines de los 70 por el FMI y el Banco Mundial alrededor de los conceptos de estabilización y ajuste. Por lejos, estos conceptos integran el marco analítico más ampliamente aceptado y empleado en todo tipo de países y regiones (Nelson, 1989, 1990). Sin embargo, la secuencia de dos pasos que propone -"estabilización-ajuste"-, no es sino una versión actualizada de la vieja noción de "orden" que posibilitó, durante el siglo pasado, el proceso de construcción de los estados nacionales. Un orden visto como necesario para estabilizar las condiciones del contexto social en el que pudieran desarrollarse las fuerzas productivas, lo cual, en

la concepción de la época, se expresaba en términos de "Progreso Indefinido".

Orden y Progreso, la clásica fórmula del credo positivista, sobrevivió a las sucesivas etapas de la expansión capitalista y se convirtió, de hecho, en una tensión permanente de su contradictorio desarrollo. Rebautizada sucesivamente como "seguridad y desarrollo" o "estabilidad y crecimiento", llegó en nuestros días a expresarse en el discurso político como "ajuste y revolución productiva", tal como ocurre en la Argentina de hoy.

Claro que estas metamorfoseadas versiones de una común necesidad histórica del capitalismo han tendido a perder, hoy en día, uno de sus términos: el progreso, desarrollo, crecimiento o revolución productiva, según el lenguaje de cada tiempo. Así como el "orden" era visto como precondition del "progreso", hoy el "ajuste" también es considerado como tarea previa y "costo social" inevitable para alcanzar el crecimiento económico. El supuesto teórico, sujeto a comprobación empírica, es que si un país adopta políticas de estabilización y ajuste, restablecerá su proceso de desarrollo.

En la "década perdida" de los 80, esta proposición no pudo ser confirmada en la amplia mayoría de los países latinoamericanos, que vieron caer sus niveles de ingreso a valores incluso inferiores a los de comienzos de la década. En estos contextos, el carácter "indefinido" del progreso ha adquirido más un sentido de **incertidumbre** que de **infinitud**. Además, ha quedado comprobado que el ajuste puede sobrevivir -al menos por un tiempo más o menos prolongado- sin su eterno compañero de fórmula, pero ello exige como condición reemplazarlo por los componentes coercitivo o ideológico de la dominación política...o por ambos.

En este sentido, aún algunos textos representativos del ajuste presentan un saludable y equilibrado escepticismo sobre la visión inevitablemente sesgada que, en materia de políticas de ajuste, subyace a las posiciones de las agencias multilaterales y los sectores de poder nacionales. De hecho, la evidencia empírica y las proposiciones teóricas que intentan vincular factores económicos y políticos que favorecen el ajuste y posterior crecimiento económico son, a lo sumo, preliminares y, por lo general, impredecibles en cuanto a explicar resultados se refiere.

Las condiciones económicas vigentes al comenzar la reforma económica, el **timing** político electoral, el papel de los sindicatos en la coalición gobernante, la calidad y tamaño del sector público -entre otros factores- pueden afectar los resultados del ajuste. Más aún, la posibilidad de efectuar generalizaciones en esta materia se ve restringida por el carácter iterativo de las múltiples interacciones que tienen lugar entre estas variables.

Quizás por la endeblez teórica de las recetas o por la incertidumbre sobre sus efectos, las fórmulas en boga no han gozado de las preferencias de los hechiceros económicos en los países altamente industrializados. Debajo de las políticas de ajuste impuestas en el mundo subdesarrollado, subyace una concepción sobre el papel del estado que contradice la práctica de la gestión pública en los países primermundistas o en la de aquéllos que aspiran a ubicarse en su entorno inmediato.

Algún autor ha señalado que las tendencias hacia el "retrenchment", el "streamlining" y la privatización, no implican necesariamente una reducción de la presencia estatal en la vida social. Por el contrario, observa un continuado proceso de "estatización" de las sociedades occidentales, a despecho de la reducción que se está operando en el sector de propiedad estatal en países como Gran Bretaña, Canadá, Francia, Italia y Alemania (Chodak, 1989).

Se trata, en verdad, de un nuevo nivel de interdependencia entre organizaciones sociales y estatales, donde la presencia de estas últimas cobra una importancia decisiva. Entre los cambios a que alude el concepto de estatización utilizado se cuentan la multiplicación de las funciones estatales, la imposición por el estado de controles monopólicos sobre la gestión económica y la educación, la emergencia de economías mixtas que tienen a los dos sectores como protagonistas, la transformación de la estructura de estratificación, la difusión de una mentalidad burocrática y cambios en la estructura de los conflictos sociales. Si bien estos procesos se manifiestan con diferente intensidad y variadas formas en cada caso, la evolución global produce una sociedad más controlada y regulada por el estado.

En los Estados Unidos, el estado continúa ejerciendo responsabilidades de gestión a través de la regulación directa e indirecta, mientras que en Europa, su rol se expresa principalmente a través de su participación accionaria en una economía mixta. Además, las investigaciones realizadas por el citado autor, demuestran que aun cuando los individuos estén crecientemente guiados por objetivos puramente privados, paradójicamente tienen una creciente expectativa de que el estado los ayudará a alcanzar tales objetivos.

Por otra parte, el tan denostado "welfare state" sigue en pie, incólume, en toda Europa, a pesar de la ofensiva antiestatista desatada en casi todas partes (Baldwin, 1990).⁹ Incluso en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, el neoconservadorismo no condujo al desmantelamiento del estado de bienestar sino al desarrollo de una sociedad de clases más estratificada, en la que se ha ido erosionando la solidaridad hacia los pobres y necesitados. En cambio, en países como Suecia y Austria, la social democracia ha encontrado dificultades para avanzar en la expansión del estado de bienestar, pero sus conquistas básicas pudieron ser defendidas (Mishra, 1990). Un fenómeno similar se ha producido en Suiza (Kloti, 1988). Como se ha señalado recientemente, en un sistema capitalista, la única alternativa estable al estado de bienestar es la dictadura, a la Pinochet (Dryzek, 1992).

Una mención aparte merecen los casos de Japón, Corea y, en general, los "Cuatro Tigres", donde a pesar que el estado no ha asumido un rol decisivo en la promoción del bienestar general de la población, continúa jugando un papel fundamental en el extraordinario desarrollo de sus economías. Su intervención a través de políticas que orientan la inversión, la asignación de recursos y la competencia, han probado ser mucho más efectivas que lo que hubiera ocurrido bajo un sistema de libre mercado. El conjunto de incentivos, controles y mecanismos de diversificación del riesgo empresarial, que pueden reunirse bajo el rótulo común de una política industrial estratégica, es a su vez apoyada por arreglos políticos, institucionales y organizacionales, creados en el propio aparato estatal, en el sector privado y en el marco de su interfase (Wade, 1990; Amsden, 1989; Deyo, 1987; Gulati, 1992; Johnson, 1982). Como ha señalado un autor, todos los casos de industrialización tardía han estado asociados con un significativo grado de intervencionismo estatal (Onis, 1991).

⁹ Como expresa este autor, en la propia Gran Bretaña, cuna de la privatización, el apoyo popular a los programas de bienestar social no ha desaparecido. Existe, sin duda, amplio consenso en el sentido de que la privatización es preferible a la nacionalización, pero varios observadores de la política británica sostienen que el conservadurismo thatcheriano no ha convencido a la ciudadanía acerca de las virtudes de una drástica reducción en el rol económico y social del estado o, más genéricamente, de una cosmovisión neoconservadora de la vida política.

Frente a esta variedad de experiencias, que contradicen la fórmula monocorde del "ajuste con reforma estatal, desarrollo postergado y, si es posible, rostro humano", cabe preguntarse si debe persistirse en una tarea puramente demoledora del estado o es hora de comenzar seriamente su reconstrucción.

Hipertrofia o deformidad del estado?

Muchos de los programas de reforma del estado encarados en nuestros países, al estar cegados por una lógica estrictamente reduccionista, han producido efectos devastadores sobre su capacidad de gestión. El adelgazamiento incontrolado de las plantas de personal ha agravado en muchas partes el clásico síndrome "sobra-falta" (sobre-abundancia de personal no calificado; ausencia de funcionarios en cargos críticos). A su vez, las reducciones producidas durante los últimos años en los presupuestos ejecutados, han afectado especialmente a las inversiones y gastos de funcionamiento. Esto significa que los agentes estatales disponen cada vez de una menor o más deteriorada infraestructura física (inmuebles, vehículos, maquinarias, equipos, instalaciones) y de menores recursos para cumplir con sus funciones cotidianas.

La ejecución de la mayoría de las políticas públicas depende de la adecuada combinación de una dotación de personal, infraestructura física y recursos financieros y tecnológicos. El lugar común, o el prejuicio, nos haría suponer que existe un sobredimensionamiento de los recursos, especialmente una dotación de personal superior a la técnicamente exigida por un desempeño eficiente de las funciones estatales. Lo que resulta menos obvio es que gran número de tareas no pueden cumplirse por falta de personal idóneo. O que existen unidades sometidas a una elevada carga de trabajo mientras otras, incluso en el mismo organismo, no desarrollan función alguna y mantienen sus recursos ociosos.

El diagnóstico ha privilegiado la hipertrofia del estado mas que su deformidad. Tal vez por sus efectos menos visibles, se ha minimizado la extraordinaria distorsión producida, a través del tiempo, en la relación técnica existente entre los objetivos de las organizaciones estatales y la combinación de recursos necesarios para lograrlos. Las prescindibilidades, los retiros voluntarios, los congelamientos de vacantes, las restricciones a la inversión pública, las medidas de contención de gastos -típicas en los programas de ajuste estructural- han contribuido a encoger al estado, pero en muchos casos, aumentaron simultáneamente su deformidad. Personal supernumerario no calificado, escasamente motivado y mayoritariamente ocioso, continúa poblando decrépitos despachos en los que la rutina desplazó definitivamente a la innovación, mientras que funciones verdaderamente relevantes, y a veces críticas, no pueden desempeñarse por falta de recursos humanos calificados o de recursos materiales indispensables.¹⁰

¹⁰ En un estudio comparativo de las experiencias de los gobiernos de Thatcher en Inglaterra (1979-86) y Fraser en Australia (1975-83), se concluye que el recorte indiscriminado de personal ha tenido efectos sobre la calidad de los servicios públicos o la transferencia de costos a los usuarios. Los autores se preguntan si las reducciones de personal mejoraron el perfil de la dotación, si se consiguió una "leaner and fitter bureaucracy" (más ajustada y adecuada). Sostienen, al respecto, que el concepto es discutible. Es posible que una burocracia sea ajustada sin ser adecuada. Por ejemplo, si los recortes presupuestarios o en personal se logran principalmente por medios tales como reduciendo el mantenimiento, la capacitación, la investigación o las inversiones en infraestructura, comprometiendo así el desempeño futuro mediante un equipamiento decrépito u obsoleto, tecnologías atrasadas o falta de información; o a través de congelamiento en el reclutamiento o las promociones, lo cual impide el acceso de jóvenes talentos a la burocracia y proporciona menores incentivos a sus crecientemente envejecidos funcionarios para realizar su labor en forma entusiasta o imaginativa. De igual manera, es también posible que una burocracia sea más adecuada sin estar más ajustada. Todo depende de los criterios que se utilicen para juzgar factores que son notoriamente difíciles de

Funciones tan heterogéneas como las de evaluación de propuestas de inversión en el marco de convenios bilaterales con países centrales, programación de compras y suministros de materiales, mantenimiento de rutas y vías ferroviarias, inspección y control de calidad en el embarque de productos de exportación, supervisión del cumplimiento de convenciones colectivas de trabajo, investigación biotecnológica, análisis y asignación racional de los recursos forestales o pesqueros, evaluación del impacto de los regímenes de promoción industrial, control de medicamentos y tantas otras igualmente cruciales para dinamizar la actividad económica, asegurar el bienestar de la población y sostener la propia legitimidad de los gobiernos, se cumplen mal o no se cumplen. Se trata de funciones irrenunciables del estado, que ningún esquema de privatización o desregulación -por más necesario que resulte- puede sustituir.

Un capítulo aparte merece la inversión pública, que en países como Argentina ha caído en los últimos años a niveles inéditos. La tasa histórica del 20% ha disminuído en los últimos años a menos del 10%. Tal como lo revelan recientes estudios, esto significa falta de renovación de infraestructura básica (caminos, maquinarias, edificios escolares) y erosión de los recursos naturales (suelos, bosques nativos), de modo que el país es ahora 15 por ciento más pobre que en 1970.

No puede llamarse seriamente "modernización" o "transformación" del estado a medidas que apuntan unívocamente a su contracción y ajuste extremos. Por lo general, tales medidas sólo consiguen desnaturalizar aún más la función de producción del estado, es decir, le impiden adecuar la combinación de recursos requerida para el logro de sus fines y, por lo tanto, reducen su capacidad institucional. Esta situación ha sido reconocida incluso por especialistas de las propias instituciones promotoras de los programas de ajuste estructural. Entre ellos, Tobelem (1991), quien sostiene que los planificadores de estos programas de ajuste no acuerdan generalmente suficiente atención a la capacidad institucional disponible en el conjunto de entidades responsables de su realización. O Israel (1990), otro funcionario del Banco Mundial, para quien el meollo es la calidad y no el tamaño del estado.

Comprender las consecuencias de los procesos en curso es esencial para orientar la reforma del estado. Es innegable que el rol, las estructuras y las dotaciones del sector público deben ser redefinidos. Pero ello no puede encararse desde la perspectiva de un modelo unidimensional, que privilegia exclusivamente el tamaño en desmedro de la calidad del estado.

No pongo en duda (de hecho, apoyo) la necesidad de que el estado "devuelva" a la sociedad muchas de las funciones oportunamente expropiadas -o creadas con el apoyo o complicidad de esta última- para afrontar otras circunstancias históricas. También estoy de acuerdo en que esta redefinición de su rol supone ajustes en su estructura y dotación. Pero considero que tanto o más importante que combatir la hipertrofia es disminuir la deformidad. Y que el camino para lograrlo es fortaleciendo y no demoliendo al estado. Nadie defiende ya la existencia de un sector público

medir: cómo cambia a través del tiempo la calidad de los servicios ofrecidos por la burocracia. Por último, el análisis de la evidencia empírica del estudio, lleva a los autores a creer que las presiones para el recorte de personal han sido más intensas en los niveles más altos y más bajos de la burocracia que en los intermedios y que ello genera una dinámica que probablemente conduzca a que el aparato institucional resultante sea menos "ajustado y adecuado". Ver Hood, Dunsire y Thomson, 1989.

sobreexpandido; pero lo contrario de "obeso" o "flácido" no es "raquítico". Para utilizar la feliz expresión de Roulet, lo que se requiere es un "estado atlético".

De Goliath a David

A lo largo de este trabajo hemos podido apreciar que en la mayoría de los países se ha generalizado la sensación de que el sector público, sin perjuicio de cómo se lo mida o cuán modesto resulte en tamaño, se ha hecho demasiado grande (Fried, 1990).

La premisa de la que parten actualmente los reformadores es que se requiere cirugía mayor. Una vez más, como hace treinta años atrás, se ha incorporado a la agenda política la necesidad de una reforma institucional comprehensiva. Muchos de los problemas planteados y soluciones sugeridas son similares a través de una variedad de contextos políticos, económicos y culturales. Los esfuerzos incluyen tanto intentos de reformar el sector público como de redefinir la frontera entre el sector público y el privado (Olsen, 1989).

Como parte de lo que parecería ser un proceso pendular, ha comenzado a producirse una traslación de responsabilidades hacia el individuo, la familia, los círculos de amigos, las redes de patronazgo, las tribus, las asociaciones adscriptivas, los grupos voluntarios y los de autoayuda, sustituyendo formas burocratizadas de cooperación.

Lo que todavía no está claro es el estado de meta al que apuntan estos cambios. Hemos afirmado que lo que ahora se requiere es un "estado atlético". Pero, en qué consiste? Qué aspectos de su capacidad institucional deben fortalecerse? Cuáles son las nuevas fronteras que debe acordar con la sociedad? Deben estas fronteras limitarse al plano funcional (v.g. quien produce cuáles bienes y servicios socialmente deseables y con qué grados de libertad) o incluir, además, una redefinición del poder de cada esfera y del derecho a disponer del excedente social?

Al parecer, existe consenso en que las transformaciones deben ser drásticas. Algunos autores han llegado a proponer la necesidad de reinventar la función de gobernar, introduciendo el "espíritu empresarial" en la gestión pública (Osborne y Gaebler, 1992).¹¹ Otros autores van más lejos todavía y pretenden reemplazar la dicotomía público-privado y aquellas distinciones basadas en el status legal de las organizaciones, por un marco conceptual "apropiado para la ecología más compleja de estos tiempos" (Bozeman, 1987). La variable clave sería "lo público" (**publicness**), definido como el grado en que una organización está afectada por la autoridad pública. La idea central es que todas las organizaciones son públicas y, en este sentido, el estado tiene una influencia extensa, omnipresente, contextual. Mitchell (1991), a su vez, propone que en lugar de buscar una definición del estado que demarque una nítida frontera con la sociedad, debemos examinar los procesos políticos detallados a través de los cuales se produce esta incierta, aunque poderosa, distinción entre estado y sociedad.

Para aludir a este nuevo rol que parece estar adquiriendo el estado a medida que redefine sus

¹¹ Según estos autores, un gobierno efectivo debe reunir las siguientes condiciones: tener una orientación empresarial (ganar en lugar de gastar); tener capacidad de anticipación; estar descentralizado; orientarse hacia el mercado; guiarse por una misión; orientarse por resultados; guiarse hacia el cliente; y cumplir un papel catalítico.

relaciones con la sociedad, Lind (1992) ha desarrollado el concepto de "estado catalítico". Para este autor, la crisis de lo que denomina el "estado integral" ha adquirido proporciones mundiales y su reemplazo por el estado catalítico es inevitable.

Un estado catalítico es aquél que en lugar de depender predominantemente de sus propios recursos, persigue sus objetivos actuando como un elemento dominante en coaliciones con otros estados, instituciones transnacionales y grupos privados, sin renunciar a su identidad distintiva y sus objetivos específicos. Al igual que un catalizador, esta clase de estado busca ser **indispensable** para el éxito o dirección de coaliciones estratégicas particulares, permaneciendo a la vez sustancialmente **independiente** de otros elementos de la coalición, se trate de otros gobiernos, firmas o, en general, actores extranjeros o locales.

Las interpretaciones neoliberales sobre las tendencias en curso, no han conseguido captar este singular replanteo de las relaciones estado-sociedad. No es necesario ni socialmente deseable que el estado tienda a desaparecer a medida que resurge la sociedad, sea desde abajo, en la forma de movimientos populares o desde afuera, bajo la modalidad de corporaciones y mecanismos financieros globales. Si nos atenemos a la experiencia histórica, esta devolución de poder parece ser más circunstancial que estructural, ya que no existe un conflicto intrínseco entre el poder estatal y la libertad de la economía y la sociedad civil.

Por lo tanto, la verdadera tendencia global que los neo-liberales explican en términos de devolución de poder estatal a la sociedad, puede ser interpretada más apropiadamente como una reestructuración de las relaciones estado-sociedad. Su principal efecto parece ser una creciente convergencia de Japón, Europa y los Estados Unidos hacia el modelo del estado catalítico, situación que no se verifica necesariamente en los países más pobres o sub-desarrollados.

Muchos de los actuales reformadores estatales no alcanzan a percibir la esencia de estas transformaciones y colocan el acento exclusivamente en el tamaño del estado. Existen, al respecto, estudios concluyentes que demuestran que el tamaño y crecimiento de la burocracia en los países económicamente más avanzados ha sido mucho mayor que en los países en desarrollo (Rowat, 1988). Además, los datos disponibles tienden a relativizar el problema del tamaño del estado. Un estudio comparativo de 115 países a lo largo de 20 años (1960-1980) demuestra que a) cuando creció el tamaño del estado creció el PBI; (b) también creció el producto bruto no gubernamental; y (c) el crecimiento de ambos factores fue mayor en países de menor PBI inicial (Ram, 1986).

Por otra parte, cuando se compara el tamaño del estado en los países latinoamericanos con el alcanzado en los países industrializados, puede apreciarse que su dimensión resulta mucho menor, que su significación presupuestaria en los últimos años es persistentemente declinante y que su tasa de crecimiento se ha mantenido, en general, por debajo del crecimiento vegetativo de la población y de la fuerza de trabajo económicamente activa (Ozgediz, 1983). ¿Por dónde pasa entonces el eje del problema? ¿Se trata solo de "achicar" el estado o, más bien, de "agrandar" su capacidad de gestión?

La respuesta más difundida ha sido privatizar todo lo posible aquéllo que hasta ahora había sido materia de gestión pública, sin realizar esfuerzos paralelos por "privatizar a los privados". Se tiende así a derribar al Goliath estatal sin sustituirlo por un David más pequeño pero fuerte. Es evidente que la transferencia de parcelas del sector público al sector privado no produce beneficios

automáticos. Tampoco sustituye la intervención del estado en los mismos campos de actividad transferidos. En el mejor de los casos, la privatización debe conducir a la re-regulación, especialmente cuanto mayor sea la tendencia a involucrar al sector privado en la formulación de políticas públicas (De Ru, 1990). Como afirma Wallis (1990), el papel del estado como regulador de materias económicas tiende a adquirir mayor protagonismo, particularmente allí donde resulta claro que las actividades del sector privado han de tener gran impacto público.

Se ha observado acertadamente que el beneficio a corto plazo de nutrir de liquidez a las finanzas públicas, merced a la enajenación de activos y acciones de las empresas del estado, tiende a esfumarse rápidamente. En todo caso, el saldo más positivo de este proceso puede ser la reducción del déficit fiscal por la supresión de subsidios, donde los había; pero la venta de empresas públicas rentables, a su turno, dejará de constituir un maná para aliviar las carencias del erario público. En cambio, si la desregulación se lleva a extremos insalvables, la liberalización puede llegar a generar poderosos monopolios privados que terminarán por pervertir a la propia libertad mercantil (Guerrero, 1990).

Es probable que a corto plazo, la privatización sufra un freno como consecuencia de algunas tendencias preocupantes. El mercado de compraventa de empresas públicas está saturándose aceleradamente. Pocos de los países embarcados en programas de privatización cuentan con mercados bursátiles capaces de manejar los volúmenes accionarios que supone el remate de las empresas. Además, las exigencias que estos procesos imponen a la gestión estatal son enormes. Inclusive en los Estados Unidos se empieza a reconocer que la competencia en los servicios privatizados, cuando se da, no garantiza la obtención de los resultados deseados en forma eficaz y al menor costo. Aumenta, sin duda, la necesidad de una gestión pública eficaz. Los problemas se vuelven más complejos y exigen técnicas diferentes de las utilizadas para gestionar programas en forma directa. Es preciso definir los objetivos por adelantado y con mayor precisión cuando los servicios se van a prestar por contratistas. Para la gestión de los servicios privatizados, los administradores públicos deben desarrollar una mayor capacidad negociadora y adquirir conciencia sobre los valores e incentivos que motivan al sector privado. Si los administradores públicos conciben su nuevo papel en un sentido totalmente negativo, como vigilantes y revisores del cumplimiento de los contratos, se producirá cierta disminución en la calidad del servicio público, sin ninguna garantía de lograr los objetivos públicos propuestos (Seidman, 1990).

Coincidimos con Guerrero en que la privatización, la liberalización y la desregulación pueden traer consigo beneficios allí donde la administración pública ha mostrado un comportamiento deficitario irreparable. Pero no creemos que el estado deba dejar de ser productor allí donde su intervención contribuya a la vigorización económica de un país y lo reclame el bienestar social. Si se tuviera que escoger entre una sobre-estatización y una sobre-privatización, el interés público estaría probablemente mejor resguardado en el primero que en el segundo caso, ya que la sociedad capitalista moderna es egoísta y antisocial. La existencia del estado se justifica porque su función esencial continúa siendo morigerar el conflicto social y atenuar el individualismo. La privatización tiende a fortalecer a la sociedad mercantil, no necesariamente a la sociedad civil, con la cual no debe ni puede ser identificada. Sin barreras o diques de contención, el capitalismo tiende a generar niveles inaceptables de desigualdad social e inequidad en el ingreso.

Por ello, los países más avanzados del planeta no han renunciado a la intervención del estado. Lo que están haciendo, es redefiniendo su papel en un sentido que trasciende totalmente la falsa dicotomía entre intervencionismo y subsidiariedad del estado. En Alemania, por ejemplo, los

gobiernos central y estatales son los mayores propietarios de acciones en empresas de todo tipo. Su rol es asegurar que todos los participantes en el mercado posean el know-how necesario, llegando al punto de socializar la formación de trabajadores. En Japón, lo que se ha dado en llamar "orientación administrativa" del estado, se ha convertido en la modalidad normal para canalizar recursos públicos hacia actividades de investigación y desarrollo en industrias clave. En cambio, en Estados Unidos la concepción dominante ha sido que el gobierno debe proteger los derechos de propiedad privados, luego dejar el terreno libre y permitir que los individuos hagan lo suyo. En estas condiciones -pronostica Thurow (1992)- el capitalismo entrará eventualmente en un proceso de combustión espontánea.

Para Thurow, ello ocurrirá porque la industria privada no estará en condiciones de competir eficazmente con países donde la intervención estatal ha diseñado fórmulas más imaginativas de vinculación y colaboración con el sector privado. Pero podríamos agregar, además, que la privatización masiva de la sociedad norteamericana no sólo ensanchará la brecha entre ricos y pobres sino que ahondará también el abismo social entre los mundos habitados por unos y otros (Kaus, 1992). Crecerá la inequidad en la distribución del **ingreso** pero también la desigualdad **social**, al desaparecer los espacios públicos compartidos por diferentes clases sociales, cuya recreación es, fundamentalmente, responsabilidad del estado.

El fortalecimiento del estado, **fronteras adentro**, debe ahora convertirse en el objetivo prioritario para evitar la anomia de una sociedad guiada exclusivamente por una "mano invisible" que, como alguien ha señalado, bien puede ser la de un carterista. Ello no debe significar una ciega búsqueda de la eficiencia, conducente en muchos casos a los fracasos más rotundos (Thompson, 1991). Las cuestiones centrales de la gestión estatal giran hoy en día alrededor de la calidad del servicio público y la capacidad de respuesta de la burocracia en un contexto democrático (Dernhardt, 1990).

Capacidad institucional, representatividad y autonomía deberían ser hoy los rasgos dominantes del estado. "Responsiveness" y "accountability", dos términos de difícil traducción en los idiomas latinos, deberían convertirse en los lemas dominantes de su acción. Bajo tales condiciones, la redefinición de sus relaciones con el sector privado no debería generar sobresaltos ni falsos escrúpulos ideológicos.

Podrá entonces aceptarse el desarrollo de emprendimientos mixtos público-privados y, en general, la noción de que existirá mayor indefinición e incertidumbre sobre las nuevas fronteras entre una y otra esfera. Crecerá la demanda de administradores idóneos y las exigencias de formación de ese personal, particularmente en aquellas políticas y técnicas asociadas a los procesos de reestructuración del estado. Además, a través de incentivos adecuados, deberá efectuarse un esfuerzo especial por retener en el sector público a aquellos profesionales que, a través del mecanismo de **pantouflage**, migran hacia los staffs de los poderosos lobbies empresarios privados.

Deberá evaluarse la alternativa de "corporativizar", dentro del propio sector público, a empresas y servicios que muchos países mantienen en el ámbito de la administración central (por ejemplo, convirtiéndolos en entes públicos no estatales, fundaciones, etc.). También deberá considerarse la difusión de prácticas y disciplinas mercantiles que no sean incompatibles con una función pública.

Es posible que la privatización pueda no conducir necesariamente a una reducción de la

administración estatal. No sólo por las mayores necesidades de regulación de la actividad privatizada, sino además por los requerimientos adicionales que pueden derivar del establecimiento de una infraestructura económica y financiera adecuada. O por el nuevo papel que puede adquirir el estado en la centralización de decisiones económicas que creen una posición más competitiva en el mercado nacional o internacional (Wallis, 1990). A veces, incluso, como demuestra la experiencia francesa, podrán ser necesarias algunas nacionalizaciones con el fin de educar a las empresas afectadas para que adopten formas de comportamiento propias del mercado.

Los procesos de integración económica exigirán mayor competitividad en extensos sectores de la administración pública, que deberán adoptar nuevos sistemas decisorios, similares a los del mercado, si pretenden sobrevivir. Y en aquéllos países donde se hubiere completado el proceso privatizador, deberá contemplarse la relación con las empresas públicas extranjeras, convertidas en multinacionales, que se han hecho cargo de aspectos variados de la gestión estatal.

Deberán revisarse los regímenes jurídicos existentes y adecuarlos a las nuevas circunstancias. Será necesario introducir cambios profundos en las tecnologías de gestión utilizadas, en las prácticas burocráticas y en los sistemas decisorios. Una nueva cultura de la función pública deberá permear las actitudes y los comportamientos de los funcionarios, de modo que los mismos sean congruentes con las nuevas orientaciones y tecnologías de gestión empleadas.

Los rasgos recién esbozados definen a un "estado atlético", compatible con un sistema de organización social capitalista y democrático. Teóricamente, un estado con esas características está en condiciones de inducir la innovación tecnológica, contrarrestar las fluctuaciones económicas, promover la inversión, facilitar la movilidad laboral, prestar servicios que mejoren el bienestar y mantener niveles de ingreso. Los instrumentos existen y hay sobradas pruebas de su eficacia. La pregunta pendiente, que lúcidamente plantea Przeworski (1991) hace poco, es si un sistema así está en condiciones de procurar un mínimo bienestar a todos los miembros de una comunidad nacional.

Para este autor, la crítica socialista acerca de la irracionalidad del capitalismo es válida pero la alternativa socialista es inviable. Lo que queda, entonces, es investigar si es posible satisfacer las necesidades de todos bajo sistemas basados en los mercados, pese a su irracionalidad.

Concluiremos con Przeworski señalando que aún si las economías de mercado perpetúan la irracionalidad y la injusticia, es posible suponer que en condiciones de gran abundancia, un gobierno con un mandato popular de erradicar la pobreza, que ha adoptado políticas que minimizan los pesos muertos del aparato estatal, podría tratar de que las necesidades básicas de cada uno sean satisfechas. Todo lo que se necesita es un estado que pueda organizar mercados eficientes, gravar a aquéllos que tienen capacidad contributiva y utilizar los recursos para asegurar el bienestar de todos. Por alguna razón -aunque la conclusión suene pesimista- los estados no han tenido éxito en esta tarea tan simple, casi en ninguna parte.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERT, Michel (1992). **Capitalismo contra Capitalismo**. Buenos Aires: Paidós.
- AMSDEN, Alice (1989). **Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. Ithaca: Cornell University Press.
- APTER, David (1988). **Pour l'Etat, Contre l'Etat**. Paris: Economica.
- ARANSON, Peter H. y ORDESHOK, Peter C. (1985), "Public Interest, Private Interest, and the Democratic Polity", en R.Benjamin y S.Elkin (eds.), **The Democratic State**. Lawrence: University of Kansas Press.
- BALDWIN, Peter (1990). **The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State**. New York: Cambridge University Press.
- BOZEMAN, Barry (1987). **All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organization Theories**. San Francisco: Jossey Bass.
- CHODAK, Szymon (1989). **The New State: Etatization of Western Societies**. Boulder: Lynne Rienner.
- CHRISTENSEN, Jorgen (1989), "Parallel Politics: Deregulation and Regulation in Denmark",IPSA Roundtable on Modernization of the Public Sector, Oslo, 1989.
- DERNHARDT, Robert (1990), "Public Administration Theory: The State of the Discipline", en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (comp.), **Public Administration: The State of the Discipline**. Chatham, N.Jersey: Chatham House.
- DE RU, Hendrik y WETTENHALL (1990), "Progreso, Beneficios y Costes de la Privatización: Una Introducción", **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, No. 1 (v.57):9-17.
- DEYO, Frederik C. (comp.) (1987). **The Political Economy of New Asian Industrialism**. Ithaca: Cornell University Press.
- DONAHUE, John (1991). **La Decisión de Privatizar**. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- DRYZEK, John (1992), "The Good Society versus the State: Freedom and Necessity in Political Innovation", **Journal of Politics**, vol. 54:518-540.
- FRIED, Robert (1990), "Comparative Public Administration: The Search for Theories", en N.Lynn y A.Wildavsky (comp.), **op.cit.**
- GUERRERO, Omar (1990), "Privatización de la Administración Pública", en **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, vol 57, No. 1: 221-241.
- GULATI, Umesh C. (1992), "The Foundations of Rapid Economic Growth: The Case of the Four

- Tigers", **American Journal of Economics and Sociology**, v.51:161-172.
- HENIG, Jeffrey, FEIGENBAUM, Harvey y HARNETT, Crhis (1988), "The Politics of Privatization: A Comparative Perspective", **Governance**, vol 1 (1988):442-468.
- HOOD, Christopher, DUNSIRE, Andrew y THOMSON, Lynne (1989), "Rolling Back the State: Thatcherism, Fraserism and Bureaucracy", **Governance**, vol 3:243-270
- HOOVER, Kenneth y PLANT, Raymond (1989). **Conservative Capitalism in Britain and the United States**. New York: Routledge.
- ISRAEL, Arturo (1990), "El Cambiante Rol del Estado: Dimensiones Institucionales".
- JOHNSON, Chalmers (1982). **MITI and the Japanese Miracle**. Stanford: Stanford University Press.
- KAUS, Mickey (1992). **The End of Equality**. New York: Basic Books, 1992.
- KLOTI, Ulrich (1988), "The Swiss Welfare State at a Turning Point?: Ideology, Political Process and Resources," **Governance**, v.1:312-29.
- KURTH, James (1992), "The Post-Modern State", **The National Interest**, Summer:26-35.
- LEFORT (1984), "Qué es la burocracia?", en Oscar Oszlak (comp.), **Teoría de la Burocracia Estatal**, op.cit.
- LIND, Michael (1992), "The Catalytic State", **The National Interest**, No. 27:3-12.
- MIGDAL, Joel (1988), "Vision and Practice: The Leader, the State and the Transformation of Society", **International Political Science Review**, vol. IX:23-41.
- MISHRA (1990). **The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia**. Buffalo: University of Toronto Press.
- MITCHELL, Timothy (1991), "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics", **American Political Science Review**, Vol.85:77-96.
- NELSON, Joan (comp.) (1989). **Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment**. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- NELSON, Joan (1990). **Economic Crisis and Policy choice: The Politics of Adjustment in the Third World**. Princeton: Princeton University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1983), "Apuntes para una Teoría del Estado", en O. Oszlak (1983), op.cit.

OLSEN, Johan P. (1989), "Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change," IPSA Round Table on Modernization of the the Public Sector, Oslo, Aug. 24-29.

ONIS, Ziya (1991), "The Logic of the Developmental State", **Comparative Politics**, vol 24:109-126.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. New York: Addison-Wesley.

OSZLAK, Oscar (1974). "Capitalismo de Estado: forma acabada o transición?", en Boneo, Horacio y otros, **Gobierno y Empresas Públicas en América Latina**. Buenos Aires: Ediciones SIAP.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976), "Estado y Políticas Estatales en América Latina", Buenos Aires. **Estudios CEDES**.

OSZLAK, Oscar (1976, 1984), "Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal", Buenos Aires: **Estudios CEDES**. Reeditado en Oszlak, Oscar (compilador), **Teoría de la Burocracia Estatal**, Buenos Aires, Editorial Paidós.

OSZLAK, Oscar (1982). **La Formación del Estado Argentino**. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

OZGEDIZ, Selcuk (1983), "Managing the Public Service in Developing Countries", **World Bank Staff Working Papers**, N° 583.

PRZEWORSKI, Adam (1991), "Could we feed everyone? The Irrationality of Capitalism and the Infeasibility of Socialism", **Politics and Society**, 19:1-38.

RAM, Rati (1986), "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section Time-Series Data", **The American Economic Review**, March.

ROWAT, Donald (1988), "Comparing Bureaucracies in Developed and Developing Countries: A Statistical Analysis," presented at the XIV World Congress of Political Science, Washington, D.C.

SEIDMAN, Harold (1990), "Empresas Públicas Frente a la Privatización en Estados Unidos", **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, vol.57:19-32.

THOMPSON, Elaine (1991), "Democracy at Risk. The Results of a Decade of Reforms to the Australian Public Service," trabajo presentado al XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires.

THUROW, Lester (1992), "Communitarian versus Individualistic Capitalism", **New Perspectives Quarterly**, Winter.

TOBELEM, Alain (1991), "Systeme d'Analyse de Capacité Institutionnelle pour l'Adjustement Structurel" (mimeo).

TOTEMEYER, Gerhard (1991), "The Regional Reconstruction of the State: The Namibian Case", **Politikon**, vol.19, No.1, pp.66-82.

TYE, William W. (1991). **The Transition to Deregulation: Developing Economic Standards for Public Policies**. New York: Quorum.

WADE, Robert (1990). **Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization**. Princeton: Princeton University Press.

WALLIS, Malcolm (1990), "La Privatización y Administración del Desarrollo: Algunas Implicaciones para la Formación", **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**, vol.57:151-166

