

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Oscar Oszlak

INTRODUCCIÓN

Nadie pondrá seguramente en duda que en los últimos diez años el Estado nacional en un gran número de países de América Latina ha sufrido transformaciones profundas. En buena medida, los cambios experimentados se han inspirado en recetas neoliberales de cuño primermundista que, paradójicamente, parecen haber sido aplicadas en forma ortodoxa sólo en países del mundo menos desarrollado.

Al tiempo que los países de la región, algunas naciones del ex-bloque soviético y del Segundo Mundo¹ en general, intentaban con suerte diversa aplicar sus prescripciones, los países centrales buscaban definir para sus respectivos estados, roles y perfiles institucionales claramente diferentes. Mientras en el primer caso triunfaba la fórmula "menos estado = mejor estado", en el segundo, la "calidad" del Estado parecía imponerse a todo criterio cuantitativista a ultranza. Esta diferencia de criterios ha determinado profundas discrepancias en los tipos de Estado que se han venido configurando en unos y otros contextos.

Resulta claro que estas transformaciones del Estado no han respondido a consideraciones puramente instrumentales ni, menos aún, estéticas. Primordialmente, han buscado resolver el eterno problema de reproducir y legitimar el funcionamiento del sistema capitalista en sus diversas versiones, intentando superar crisis periódicas, controlando variables macroeconómicas, estabilizando el contexto social, etc.

Se trate de los modelos "neoamericano" o "renano", en los términos de Michel Albert, o de los modelos "individualista" y "colectivista" según la caracterización de Lester Thurow, lo que está en juego son las lógicas parcialmente antagónicas de un mismo capitalismo, que acude a diferentes formas de Estado para asegurar su viabilidad. En esencia, este debate se restringe al ámbito del Primer Mundo, donde la ley del ajuste estructural no ha llegado a aplicarse con la profundidad ni los costos sociales que caracterizan a su periferia.

A medida que en uno y otro mundo se fueron plasmando modelos estatales divergentes, en el plano prescriptivo comenzaron a proponerse diversas formas de Estado deseables cuyos rasgos resultaban, en muchos aspectos, antitéticos a los de los modelos que se estaban imponiendo. Conocidos, alternativamente, como Estado "necesario", "atlético", "catalítico", "inteligente" u otras denominaciones por el estilo, estos modelos expresaban tanto la necesidad de romper con la vieja concepción del

¹ Nos referimos a los países anteriormente ubicados en el Tercer Mundo que, merced al colapso de la Unión Soviética, han reingresado al grupo pobre dentro de la vieja dicotomía entre países desarrollados y subdesarrollados.

Estado burocrático y parasitario, como la de evitar la consolidación de las tendencias neoliberales que apuntaban a su desmantelamiento.

¿Cuál es la distancia entre utopía y realidad, entre el estado deseable y el estado que supimos conseguir? ¿Se ensancha la brecha a medida que los tipos y formas estatales reales se cristalizan? ¿Varía la respuesta si consideramos países pobres o países ricos? En esta conferencia me propongo brindar algunas respuestas preliminares a estas interrogantes.

EL NUEVO PERFIL DEL ESTADO

Al decir nuevo perfil del Estado estoy aludiendo a transformaciones que a menudo encubren lo permanente. Es decir, un nuevo perfil no significa que todo el Estado cambia, aunque sí es cierto que el elemento de novedad pasa a darle una tonalidad dominante al conjunto. ¿Qué es exactamente lo que ha cambiado?

Siguiendo lineamientos promovidos fundamentalmente por organismos financieros internacionales, un gran número de países latinoamericanos (v.g. Argentina, Chile, Colombia, México) ha modificado profundamente la filosofía en que se funda el papel del Estado y transformado notoriamente su aparato institucional. En especial, se han corrido las fronteras que separan al Estado nacional de la sociedad civil, lo cual entraña un cambio en las reglas de juego en la vinculación entre ambas esferas. Por lo tanto, la "reforma del Estado" entraña, simultáneamente, una profunda "reforma de la sociedad civil".

En apariencia, se trata de una devolución funcional ya que es en el plano de la división social del trabajo donde se plantea el rol de una y otra esfera. Pero este desplazamiento de límites fronterizos, que ha determinado que otros niveles de administración estatal y nuevos actores sociales asuman mayores responsabilidades que en el pasado, encubre otros cambios igualmente trascendentes. Me refiero al cambio en las relaciones de poder y en la distribución del excedente económico, que corresponden a otros planos de la relación entre Estado y sociedad.

Detengámonos por un momento en este punto. El cambio en las reglas de juego y en la división social del trabajo ha adoptado, en la práctica, alguna de las siguientes variantes:

- Privatización de empresas, obras y servicios públicos.
- Descentralización de funciones hacia jurisdicciones locales.
- Desregulación de la actividad económica y social.
- Desmonopolización de la producción económica del Estado.
- Disminución del número de instituciones públicas.
- Reducción masiva de plantas de puestos y personal.

Como resultado de estas políticas, las empresas públicas han pasado a manos de propietarios o concesionarios privados; ciertos servicios, como la educación o la salud, han sido transferidos a provincias, estados, departamentos y municipios; numerosas actividades desarrolladas tanto en el sector público como en el privado se han visto liberadas de reglamentaciones; nuevas empresas privadas han pasado a ocuparse de la producción de bienes o la prestación de servicios que anteriormente constituían un exclusivo monopolio estatal; diversos organismos fueron suprimidos; y a través de despidos, retiros voluntarios y congelamientos de vacantes, se produjo en muchos casos una reducción de las plantas de puestos y personal.

Cuando se comparan estos cambios recientes, profundos y veloces con el extenso período precedente de crecimiento ininterrumpido del aparato estatal, resulta evidente que se ha invertido una tendencia histórica. Pero junto con las transformaciones visibles, permanecen ocultas otras consecuencias del encogimiento del Estado sobre las cuales considero que aún no se ha reflexionado suficientemente.

En primer lugar, como resultado de la privatización, la sociedad ha quedado en muchos casos "privada de Estado". Al desprenderse de empresas y servicios, ha creado las condiciones para el surgimiento de un verdadero "Estado privado", responsable (y en esto hay grados de responsabilidad muy diferentes) de resolver una creciente cantidad de cuestiones y necesidades sociales de las que antes se ocupaba el Estado nacional. Por la índole y magnitud de los bienes y servicios involucrados, esta transferencia favoreció a grandes grupos económicos que desplegaron una intensa labor de *lobbying* para acceder a oportunidades de negocios en las ramas más diversas. En este proceso, fueron expandiendo y variando la naturaleza de sus actividades, promoviendo y aprovechando la creación de nuevos dominios funcionales, tales como autopistas, estacionamientos, exploración petrolera, explotación de juegos de azar, etc.

Esta oligopolización produjo notables consecuencias sobre la distribución del poder político. Mientras en el plano electoral los ciudadanos continuaron conservando sus derechos a elegir sus candidatos a cargos electivos, en el plano económico muchos funcionarios electos quedaron presos en las redes tejidas por esta nueva oligarquía empresaria que ha conformado un exclusivo "Club de las privatizadas". El papel arbitral del Estado, su rol natural de contención y regulación de los desajustes producidos por acción de una lógica capitalista fundada exclusivamente en la racionalidad empresaria individual, tendió a debilitarse notoriamente. De esta forma, las nuevas fronteras y el nuevo esquema de división del trabajo dio paso a una nueva estructura de poder, afectando en este plano las relaciones entre Estado y sociedad.

En segundo lugar, la distribución del excedente económico también resultó afectada por el cambio en las reglas de juego que gobiernan las relaciones Estado-sociedad. Las consecuencias más visibles se produjeron en dos planos diferentes. Por una parte, al renunciar a diversos aspectos de su rol tradicional, el Estado está renunciando simultáneamente a una porción del excedente económico, equivalente a los recursos fiscales que le insumiría atender aquellas funciones de las que se ha desprendido en mayor o menor medida (v.g. Estado subsidiador, empleador, empresario, de bienestar). Dicho en otros términos, la pretensión del Estado de mantener o aumentar su participación en el producto social tiende a reducirse *pari pasu* con la reducción de sus funciones tradicionales.

Por otra parte, y retomando en ciertos aspectos una tendencia histórica que se remonta al período formativo del Estado, la estructura tributaria ha tendido a basarse sustancialmente en la imposición a los consumos, perdiendo significación los gravámenes a los ingresos y el patrimonio. Además, en el afán de reducir los costos empresarios, la política fiscal se está orientando a desgravar o reducir la imposición sobre la actividad económica, mientras la política laboral, a disminuir el impacto del factor trabajo sobre los costos empresarios. Todo ello supone una fuerte redistribución del ingreso y la riqueza, en perjuicio de los asalariados y el sector informal de la economía.

Esta mayor concentración del capital en manos privadas, unida a la menor capacidad de asignación de recursos por parte del Estado, está contribuyendo a reforzar la nueva estructura de poder antes descripta.

En tercer lugar, la transferencia de responsabilidades funcionales a los gobiernos subnacionales ha implicado engrosar, aún más, las abultadas dotaciones de personal que los mismos han tendido a crear desde hace años por acción conjunta del nepotismo político y la crisis de las economías regionales. Estos gobiernos se ven, así, enfrentados simultáneamente a la necesidad de adoptar políticas de ajuste estructural para sanear sus finanzas y asumir nuevas funciones que implican reorganizar las instituciones responsables, modificar el perfil de las dotaciones de personal, incorporar nuevas tecnologías, etc.

En lo que respecta al ajuste, y con excepción de algunas privatizaciones de bancos y empresas, los gobiernos locales, en general, no han conseguido disminuir sus plantas de personal ni, menos aún, poner en marcha procesos serios de modernización estatal. En la Argentina, por ejemplo, el gobierno nacional ha continuado sosteniendo, como lo ha venido haciendo desde hace muchos años, las precarias finanzas provinciales.

No obstante, para continuar con el ejemplo de Argentina, la capacidad institucional disponible en cada una de las provincias para afrontar los nuevos desafíos ha demostrado ser muy diferente, como lo ilustran recientes estallidos sociales en varias de ellas, que pusieron en evidencia el grado de corrupción e inviabilidad alcanzado por algunos de estos gobiernos.

En cuarto término, la premura, o, a veces, lisa y llana precipitación, con que se realizó el ajuste en el ámbito de la administración pública nacional, determinó a menudo que las dotaciones fueran raleadas en forma irracional, afectando la función de producción de los organismos o unidades involucrados. Es decir, la relación entre recursos humanos y materiales (o la propia combinación de recursos humanos), que se requiere para que el Estado produzca aquello que corresponde a su dominio funcional, sufrió importantes distorsiones. En el afán de atacar la hipertrofia se acentuó la deformidad del Estado. El síndrome "sobra-falta" (v.g. simultáneo exceso y escasez relativos de personal según áreas, niveles y perfiles ocupacionales) tendió a agravarse, comprometiendo la capacidad operativa de muchas instituciones públicas.

EL PERFIL DEL ESTADO DESEABLE

Los procesos descritos, que ponen claramente de manifiesto la simultaneidad y reciprocidad de las transformaciones producidas durante la última década, generan a la vez fuertes dudas acerca de la correspondencia entre el Estado que se está configurando y las utopías institucionales definidas como "Estado deseable".

Dilucidar este punto no tiene un sentido meramente académico. Entre otros aspectos prácticos, la respuesta que obtengamos puede servir para definir estrategias alternativas acerca del tipo de acciones a promover para reforzar o atenuar las tendencias y problemas implícitos en esta transformación. Por ejemplo, decidir si la obtención de recursos humanos (o su formación y capacitación) debe intentar corregir los sesgos sistemáticos adquiridos por el Estado en años recientes o, simplemente, proporcionar las capacidades necesarias para reproducir y afianzar el modelo instituido.

En términos pragmáticos, y continuando con el ejemplo, adscribir a una u otra posición implica optar por políticas, orientaciones y metas claramente diferentes. Será muy distinto cubrir posiciones o encarar programas de capacitación de personal que apunten más a desmantelar el Estado que a fortalecerlo; a gerenciar privatizaciones en lugar de programas sociales; a administrar conflictos gremiales en vez de

negociaciones económicas internacionales; a desregular que a regular; a transferir funciones a los gobiernos locales que a crear canales de participación social. Pero además de afectar variables esencialmente cualitativas, las opciones elegidas también tendrán un impacto cuantitativo: la magnitud de la dotación y de las actividades formativas dependerá centralmente de la cantidad de personal adiestrado que se requiera para el cumplimiento de unas u otras funciones.

La preocupación remite, naturalmente, a una definición programática del rol del Estado en el mediano plazo y a su comparación con el escenario institucional que puede proyectarse a partir de la situación actual y la dirección de las transformaciones en curso.

La definición programática de un nuevo Estado requerirá responder a preguntas como las siguientes:

- ¿Nos encaminamos hacia un Estado que tendrá por ámbito jurisdiccional principal a divisiones políticas y territoriales menores (provincias, departamentos, regiones, municipios)?
- ¿Desaparecerá para siempre el Estado empresario?
- ¿Ejercerá el Estado un papel activo en la regulación de las empresas y servicios privatizados?
- ¿Se abandonarán o reducirán significativamente las funciones asociadas con el Estado de bienestar?
- ¿Se acrecentará el peso de las funciones estatales orientadas a la promoción y disciplinamiento de la actividad económica (v.g. promoción de exportaciones, investigación y desarrollo, canalización de la inversión, flexibilización laboral)?
- ¿Se verá la gestión pública crecientemente constreñida o condicionada por políticas o criterios supranacionales?
- ¿Terminará por imponerse en el sector público un régimen de personal fundado en el mérito y el desarrollo de una carrera profesional?
- ¿Desaparecerá el clientelismo político en el acceso a la función pública?
- ¿Serán la transparencia, la excelencia, la vocación de servicio y la rendición de cuentas, los valores predominantes de una nueva cultura administrativa?
- ¿Estará el Estado, en cualquiera de sus niveles, dispuesto a adoptar tecnologías administrativas de punta en sus diferentes áreas de gestión?

LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA

Las interpretaciones neoliberales sobre las tendencias en curso, no han conseguido captar el singular replanteo que se está produciendo en 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 las libertades económicas o civiles.

La tendencia global que los neoliberales 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 un tipo de Estado catalítico², cuya adopción en los países más pobres o subdesarrollados ni siquiera figura agendada.

En contraposición a este rol estatal, la respuesta más difundida en países como la Argentina ha sido privatizar todo lo posible aquello que había sido materia de gestión pública, sin realizar esfuerzos paralelos por "privatizar a los privados". Se procuró así 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 debería conducir a formas de re-regulación, especialmente cuanto mayor sea la tendencia a involucrar al sector privado en la formulación de políticas públicas.

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. 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 claves.

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, sino de la calidad del servicio público y la capacidad de respuesta de la burocracia en un contexto democrático.

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

² Lind ha desarrollado el concepto de "Estado catalítico" para aludir a un tipo de Estado que en lugar de depender predominantemente de sus propios recursos, actúa 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, 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.

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 *lobbyes* 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.

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 allí donde se hubiere completado el proceso privatizador, deberá contemplarse la relación con 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 permean 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 catalizador" o "atlético", según la feliz expresión de Roulet, 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 o elevar los niveles de ingreso. Los instrumentos existen y hay sobradas pruebas de su eficacia. ¿Existirá la voluntad política para aplicarlos?