

LA ORGANIZACIÓN DE LA REORGANIZACIÓN ESTATAL: TENDENCIAS EN LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

Oscar Oszlak

Introducción

Durante las últimas tres décadas la reforma administrativa ha sido una cuestión permanente en la agenda de la mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo. En adición a la permanente y gradual transformación que ocurre, de manera natural, en toda burocracia estatal, la realización de esfuerzos deliberados para reformar diversos aspectos de la gerencia pública ha sido un rasgo recurrente de la acción gubernamental.

Sin embargo, a lo largo de los últimos diez años, la reforma administrativa se ha ido diluyendo gradualmente como concepto que designa el tipo de cambios que la maquinaria estatal debe llevar a cabo a fin de desempeñar eficientemente su papel. En lugar de ello, el concepto ha sido lentamente reemplazado por el de reforma del estado, término más abarcativo aunque, en un plano diferente, más restringido, que describe con mayor precisión el tipo de transformaciones que están ocurriendo en la organización institucional del estado.ⁱ

Paradójicamente, el propio uso de "el estado" y "la reforma del estado" como categorías aceptadas de las ciencias sociales establecidas, comenzó a producirse en los círculos académicos norteamericano y británico al mismo tiempo en que los estados reales se veían sometidos a la crítica militante de las posturas neoliberales. Hasta ese momento, y desde la perspectiva de las democracias occidentales, el término "gobierno" resultaba suficientemente adecuado para conceptualizar a la máxima organización política de una nación.ⁱⁱ En cierto modo, la nueva legitimidad conceptual ganada por "el estado" como actor e institución política no estuvo del todo desligada de los programas de reforma estatal promovidos por agencias internacionales y bilaterales.

En verdad, las distinciones conceptuales de este tipo se esfuman tanto en el lenguaje común como en la gestión práctica. Para la mayoría de los ciudadanos y funcionarios, "estado", "gobierno", "administración pública" y "sector público" -entre otros términos- resultan casi indistinguibles. De manera similar, "reformar", "transformar" o "modernizar" suelen ser vistas como expresiones intercambiables para referirse a acciones deliberadas que intentan producir alguna forma de "cambio".

Pero la naturaleza y alcance del cambio puede ser muy diferente. Bajo la etiqueta de la "reforma estatal" se han lanzado tanto una masiva privatización de empresas públicas como un simple esquema de retiro voluntario, programas de renovación de sistemas y equipos de computación, un

nuevo escalafón para el servicio civil o la descentralización de servicios públicos.

Aclaro que no estoy planteando una cuestión meramente semántica. Y que el propósito de este trabajo no es proponer un desiderátum definitivo que eliminaría toda confusión conceptual en esta materia. El propósito es mucho más modesto: por una parte, presentar algunas reflexiones sobre los significativos cambios cualitativos que están teniendo lugar en los contenidos y dirección de la reforma administrativa, a medida que ésta se ve desplazada por la reforma estatal; por otra, examinar algunas de las consecuencias resultantes de estos procesos con respecto a la estrategia de organización utilizada para administrar estos cambios.

Argumentaré que, detrás de estas distinciones aparentemente semánticas, se está produciendo un radical cambio de énfasis, desde la reforma puramente gerencial y tecnológica hacia la reforma política e ideológica. El objetivo último no parece ser tanto mejorar sino reducir el estado. La acción ya no está guiada principalmente por los viejos principios de la "triple e" -eficiencia, eficacia y economía- sino por una nueva concepción acerca de cual debe ser el rol apropiado del estado. En realidad, no es solamente el estado el sujeto de esta nueva cruzada reformista sino el repertorio total de las reglas que gobiernan las relaciones entre el estado y la sociedad civil. En este proceso, la propia noción de "estaticidad" se está convirtiendo en un fenómeno totalmente nuevo, que debería merecer mayor atención académica.

Además, argumentaré que esta tendencia se manifiesta a escala mundial, sin que importen demasiado las diferencias entre regímenes políticos, rasgos culturales o etapa de desarrollo económico de los países. En tal sentido, se ha venido produciendo una creciente homogeneización del proceso (y del modelo implícito) de reforma, derivado de un rechazo generalizado de la intervención estatal y de una revalorización de la iniciativa privada y la participación social. El encogimiento del estado, resultante de esta tendencia, se ha impuesto por encima de barreras geográficas, ideológicas o políticas.

Sin embargo, junto con esta racionalización de la maquinaria estatal, que apunta a combatir su aparente hipertrofia, se está produciendo una creciente deformidad, originada en la inevitable distorsión que ocurre cuando los recortes del sector público desconocen o minimizan el problema de la relación técnica que debe existir entre los objetivos institucionales y la combinación de recursos necesarios para lograrlos. El efecto es similar al de una drástica devaluación de la moneda, que modifica los precios relativos de todos los bienes. En este caso, es la "función de producción" del estado la que sufre los efectos de la reducción masiva y, en buena medida, indiscriminada de organismos, personal y recursos materiales. Se tiende a olvidar que "achicar el estado" requiere, simultáneamente, "agrandar su capacidad de gestión". Y que ello sólo es posible si esa "función de producción", aún reducida en el volumen de sus insumos, es apta para alcanzar los resultados que se busca con su empleo.

Programas como el MDP parecen haber comprendido esta necesidad y han tendido a organizar sus proyectos aceptando la vigencia del nuevo paradigma reduccionista, fundado en el ajuste estructural, pero intentando al mismo tiempo la dura tarea de reconstrucción y fortalecimiento que deben emprender quienes vienen detrás de las fuerzas de desmantelamiento o demolición del estado. La lucha, naturalmente, resulta desigual. No es lo mismo planificar y ejecutar un ajuste racional del sector público, de común acuerdo con los nuevos ludditas del estado, que planificar y ejecutar su fortalecimiento después que pasó la ola jibarizadora.

Normalmente, lo primero no ocurre. Y lo segundo, no se alcanza a realizar con plena conciencia de los efectos devastadores producidos por el ajuste estatal. El real alcance de las acciones reparadoras no se compadece con la magnitud de la tarea involucrada en este proceso de reconstrucción.

Un último punto, relacionado con las observaciones recién efectuadas, se refiere a las innovaciones en los mecanismos institucionales que emplean los países para administrar sus procesos de reforma. Sostendré al respecto que los cambios de orientación que están teniendo lugar, tienden a producir importantes efectos sobre estos arreglos institucionales. No sólo se advierten sustanciales modificaciones en la estrategia adoptada sino, también, cambios significativos en los esquemas organizativos empleados, lo cual, a su vez, origina notorias variaciones en las correlaciones de poder dentro y fuera del aparato estatal. Las reflexiones finales estarán dedicadas a exponer algunas de las consecuencias de estos procesos sobre las acciones de asistencia técnica desarrolladas por las agencias bilaterales y multilaterales.

Sobre fronteras

He afirmado que la reforma del estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de reforma administrativa. Este punto requiere ser clarificado. La reforma administrativa 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.

A su vez, 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.

Podemos llamar a esto un nuevo rol para el estado, una transformación de las relaciones entre estado y sociedad o un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. En cualquiera de estas alternativas, resulta claro que la reforma se externaliza, es decir, ya no consiste más en un proceso principalmente intra-burocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo. 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, es incorrecto referirse a la reforma estatal como un proceso confinado al aparato del estado, que pretende únicamente mejoras tecnológicas. 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.

Aunque la controversia acerca del papel apropiado del estado (y de la sociedad) no es nueva, aparece ahora un importante y novedoso aspecto en la evolución histórica de esta cuestión: el intervencionismo estatal ha sido sometido por primera vez a un cuestionamiento sistemático y generalizado. Con escasos retrocesos, la expansión y crecimiento del sector público había sido la regla en la mayoría de las sociedades contemporáneas, desde que comenzara la formación de los estados nacionales. Como principal instancia de articulación social, el estado había desempeñado un papel crítico en la expropiación social de funciones previamente reservadas a los individuos o instituciones privadas, o en la creación de otras nuevas, convirtiendo a todas ellas en materia de interés público.

Este proceso, originariamente observado 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, la formación del estado fue instrumental para producir el crecimiento de la sociedad.ⁱⁱⁱ 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 la nueva 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 nuevas oportunidades de beneficio individual o colectivo.

A lo largo de este proceso, una nueva frontera comenzó a dibujarse entre el dominio legítimo del estado y de la sociedad. Nunca fue una frontera rígida o nítidamente marcada. Más bien resultó de un proceso en el 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.

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 una persistente expansión 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 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 también es necesario considerar otros factores. 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 importante papel, 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 nuestra 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.^{iv} 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).

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.

No debe extrañar que el debate sobre el rol apropiado del estado emerja cada vez que las sociedades atraviesan crisis profundas. La sociedad debe hallar a los responsables de las crisis, aun cuando a veces solo 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 la propia capacidad del estado 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 mínimamente tome en cuenta consideraciones 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, en tanto los actores relevantes comienzan a buscar claves conducentes a modos más racionales de asignar recursos y gestionar la actividad social. Esta necesidad es 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 en la libre voluntad de actores privados (y públicos), tiende a reducir la optimalidad en la asignación, a distorsionar la división social del trabajo y a disipar los beneficios del irrestricto funcionamiento del mercado en el que el capitalismo debe basarse.

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. Sin embargo, las maneras en que el estado puede desembarazarse de sus múltiples y cuestionadas funciones pueden ser muy diferentes. En la siguiente sección discutiré algunas de ellas.

La "minimización" del estado y como lograrla

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".^v En otros contextos tan diversos como Honduras, Uganda o Gran Bretaña no se le otorga un nombre específico pero se comparte una similar visión acerca de que este "principio" es, hoy en día, de máxima prioridad política.

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.

Tomado en su conjunto -con la posible excepción de la descentralización-, este cuarteto de medidas reivindica la superioridad del mercado por 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.^{vi}

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.

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.

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.

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.

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. En buena medida, estas actividades reguladoras han estado inspiradas en la necesidad de interponer límites negativos a las consecuencias socialmente disruptivas del patrón de organización económica impuesto en las sociedades capitalistas (O'Donnell, 1975). 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.

Pero los afanes reguladores del estado no sólo alcanzaron a la actividad social. El propio funcionamiento del estado 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. 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 (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 subsecretarías. En ciertas ocasiones, se reduce en cambio el número 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 elaboración de normas más simplificadas, el desarrollo de equipos y sistemas informáticos o la introducción de 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". El tiempo es escaso y 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 funestas consecuencias sobre la gobernabilidad y la convivencia social?

Hipertrofia o deformidad del estado?

Como se desprende del análisis precedente, la hipertrofia del estado ha pasado a ocupar el centro de la preocupación política y se ha convertido en el principal justificativo para encarar su reforma. Gigantismo, elefantiasis y otros términos altisonantes que renuevan la terminología leviatánica, han sido utilizados para describir esta presencia dominante, en la cual, pretendidamente, se concentra la mayor amenaza a la convivencia civilizada de la sociedad contemporánea. Solo a través de la masiva reducción del estado se alcanzarán -según este diagnóstico- condiciones óptimas de asignación de los recursos, que permitirán estabilizar el funcionamiento de la economía y las instituciones.

Sin embargo, 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 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. Sin pretender negar crédito a la visión popularizada, es evidente que el sector público en América Latina padece un "síndrome sobra-falta", con abultadas dotaciones en ciertas áreas y déficit notorios en otras.

Además, 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 (papelería, repuestos, viáticos, capacitación, comunicaciones, reparaciones, mantenimiento, movilidad).

En consecuencia, el problema no parece radicar tanto en la hipertrofia del estado sino en su deformidad. O sea, en la extraordinaria distorsión que se ha producido, 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 al mismo tiempo aumentaron 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.

Funciones tan heterogéneas como las de evaluación de propuestas de inversión en el marco de convenios bilaterales con países centrales, control de gestión de la fiscalización tributaria o aduanera, control fitosanitario, 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, investigación biotecnológica, análisis y asignación racional de los recursos forestales o pesqueros, evaluación del impacto de los regímenes de promoción industrial, y tantas otras igualmente cruciales para dinamizar la actividad económica 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. Por lo tanto, aunque el problema tiene otras facetas sobre las que no puedo extenderme, parece ser que no se trata de que el sector público no tiene "qué hacer", sino que no tiene "con qué hacer".

Llamar "modernización" o "transformación" del estado a simples medidas de contracción y ajuste a ultranza, es un verdadero contrasentido: lo único que consiguen es desnaturalizar aún más la

esencia de su función de producción, es decir, le impiden establecer una relación óptima entre recursos para el logro de sus fines. 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.

Este verdadero vaciamiento del estado tiene causas múltiples, pero algunas de ellas no pueden soslayarse. Dejando a un lado posturas ideológicas, existe suficiente evidencia para afirmar que las tendencias "expansivas" del estado han sido promovidas, en buena medida, por los propios sectores que siempre fueron sus principales beneficiarios y hoy propician retóricamente su encogimiento. No sólo el estado empresario y empleador fue el causante de la expansión; también lo fueron el estado contratista, comprador y subsidiador, otras de las diversas máscaras de este "Jano multifrente" que hoy suscita la polémica.

Lo cierto es que un estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función social sea fácilmente subvertida en beneficio 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. Sobre todo, cuando las efímeras conducciones políticas de los organismos no consiguen retomar la iniciativa ni sustraerse al ritmo y los rituales que les impone la burocracia establecida, perdiéndose una a una las oportunidades de institucionalizar nuevos proyectos, nuevas estructuras, nuevos estilos de gestión. Sin duda, todo ello contribuye a resentir la gobernabilidad de la sociedad en el marco de la democracia.

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. El contraste entre ese modelo y otras opciones posibles merecerá mis próximos comentarios.

Hacia un modelo de reforma único?

Discutir sobre modelos de reforma del sector público en América Latina, nos retrotrae a una vieja polémica existente en la región cuyos ecos aún no se han acallado. A fines de los años sesenta, Kleber Nascimento expuso claramente los términos de esta controversia al plantear la opción entre enfoques globales-inmediatistas y enfoques parciales-graduales (Nascimento, 1970). De hecho, la reforma estatal en gran escala atravesaba en esa época por su mejor momento. En buena parte como consecuencia del impulso reformista creado por la Alianza para el Progreso, casi todos los países latinoamericanos solicitaron y recibieron por entonces, misiones técnicas de organismos internacionales -como el PNUD, la OEA y la AID- que intentaron encarar transformaciones globales del sector público. Al mismo tiempo, se crearon instituciones especializadas a nivel local, nacional y regional, cuya actividad quedó estrechamente ligada a los esfuerzos de reforma.

Sin embargo, estas iniciativas pioneras resultarían efímeras y, en buena medida, fallidas. Más recientemente, con motivo de la crisis económica que afecta a la región, el alcance de los programas de modernización estatal se ha reducido considerablemente. O -podría decirse con

mayor precisión- su objeto se ha tornado más concreto, a partir de una consideración más difundida de criterios estratégicos. Esta mayor selectividad obedece a causas diversas. Además de las restricciones presupuestarias propias de los países, son pocas actualmente las fuentes de cooperación y financiamiento internacional no reembolsable que se hallan disponibles para la reforma del estado (v.g. CLAD, MDP-PNUD, AID, ICAP). La acción de la AID y las agencias bilaterales se ha orientado especialmente hacia el Africa, aunque son notorias las dificultades para canalizar esta asistencia. Y a pesar de que el BID y el Banco Mundial han renovado su interés por la problemática del desarrollo institucional del sector público, su financiamiento adopta principalmente la forma de préstamos que deben ser reembolsados por países ya fuertemente endeudados. Por último, el propio fracaso de muchas experiencias de reforma ha inducido una profunda reconsideración estratégica de las modalidades vigentes para abordar la tarea de reformar el estado.

En consecuencia, hoy sería excesivamente simplista optar por una estrategia de reforma administrativa donde la elección se planteara entre enfoques globalistas versus parciales, o inmediatistas versus graduales. A pesar de que la literatura ha tendido a encasillar en estos términos las estrategias posibles, éstas constituyen en esencia una excesiva simplificación de las opciones reales disponibles. Más aún, desde cierta óptica, podría cuestionarse incluso la validez de su presunta oposición. Si bien su diferencia radica en el timing y alcance de las reformas, ambas estrategias confían en que, tarde o temprano, las acciones de transformación terminarán por abarcar los diversos aspectos de la gestión estatal que requieren cambio.

De hecho, la actual ofensiva anti-estatista ha terminado por sepultar la vieja polémica. El modelo vigente no se plantea si la transformación del estado (en un sentido tecnológico y cultural) ocurrirá más tarde o más temprano, o si alcanzará a todos o a algunos aspectos de la gestión pública. Su diagnóstico es terminante: no vale la pena intentar cambiar una estructura pesada, obsoleta e ineficiente; lo correcto es minimizar la carga que representa para la sociedad, cercenando todo lo posible los alcances de su presencia e intervención.

A mi juicio, la lógica de este modelo ha logrado un consenso casi universal entre los responsables de decidir sobre los destinos del estado, otorgando un sesgo característico a los programas de reforma. Si esto es así, cabe preguntar si este modelo señala el curso inexorable al que deberán ajustarse los procesos de transformación del estado o si es posible imaginar otros caminos que, sin aferrarse a un estatismo trasnochado, preserven el sentido social de su intervención como mecanismo irremplazable de promoción del desarrollo económico en un marco de justicia distributiva y de regulación civilizada de la convivencia social.

Al respecto, es evidente que la administración de la escasez y la crisis plantea desafíos diferentes a los que se tenía en vista hace tres décadas. Es preciso abandonar definitivamente la creencia en la posibilidad -teórica o práctica- de una transformación global, inexorable y definitiva de la administración pública, sea a través del "inmediatismo" o del "gradualismo". Este renunciamiento a materializar un modelo ideal de organización y gestión pública no significa, sin embargo, pasar a la vereda opuesta y plantear lisa y llanamente la liquidación del estado.^{vii} Implica, más bien, advertir tanto las similitudes como las singularidades y los matices que presenta el objeto de nuestros afanes reformistas en diferentes contextos y coyunturas.

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 reducir 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 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".

Los esfuerzos en esta dirección deben partir de un diagnóstico estratégico acerca de la utilización diferencial de ciertos instrumentos de política para el mejoramiento de la gestión pública. En lugar de propiciar esquemas comprensivos y uniformes, que desconocen la especificidad sustantiva y contextual del sector público y que difícilmente trascienden el plano de la concepción, parecería más viable la elección pragmática de ciertos instrumentos que, por sus efectos demostrativos o multiplicadores, podrían contribuir a resolver algunos aspectos críticos de la gestión estatal en la actual coyuntura.

Esta concepción es congruente con las ideas que vienen exponiendo algunos especialistas a partir de la experiencia de los países industrializados. En un informe de la OCDE, se sugiere que la introducción de cambios administrativos fundamentales requiere un pensamiento estratégico imaginativo, advirtiendo que estos cambios han sido raramente logrados a través de grandes planes de reforma (OCDE, 1985). Un enfoque adaptativo o gradualista es insuficiente para superar las tendencias entrópicas y la inercia de la trama burocrática. Los verdaderos avances en el mejoramiento del desempeño administrativo requieren una estrategia consistente en unas pocas iniciativas verdaderamente radicales. Este enfoque -que denominaremos "minimax", para destacar su fundamento en un mínimo de proyectos con máximo impacto- no descarta la posibilidad de complementación con los programas de largo plazo, pero coloca el acento en el potencial movilizador de aquellas iniciativas que rompen con convencionalismos y esquemas infructuosamente intentados, y tienden a producir efectos masivos y perdurables sobre la cultura administrativa.

Para transformar y modernizar el estado es preciso elaborar una estrategia. Se trata de una tarea demasiado grande como para abordarla globalmente y a ciegas, confiando -como un artículo de fé- únicamente en los instrumentos. No basta transferir empresas públicas a la actividad privada ni transferir servicios a los gobiernos locales, por más necesarias que estas medidas resulten. Si existe consenso sobre el diagnóstico, corresponde decidir primero en qué dirección deben orientarse los esfuerzos de transformación.

Modernizar el estado es afianzar la capacidad de gobernabilidad de la sociedad. Dados los múltiples desafíos que esta tarea entraña, la estrategia de modernización exige una clara especificación de los contenidos de políticas, metas programáticas y modalidades operativas que guiarán las acciones en este campo. Además, requiere una estrecha coordinación entre los diversos organismos y niveles de gobierno, responsables de desarrollarlas.

En el pasado, se han llevado a cabo esfuerzos aislados e inconexos, sin un mínimo de planificación estratégica o un cronograma de acciones a desarrollar en plazos predeterminados. Se ha tendido asimismo a aumentar el número de unidades y responsables, parcelando el tratamiento del problema, superponiendo competencias y, a veces, multiplicando esfuerzos en direcciones no siempre coherentes. La estrategia de modernización debe tener plazos ciertos, metas claras y responsables precisos, previendo los mecanismos institucionales adecuados para

su concreción.

Estas sugerencias destacan la importancia que adquiere la propia organización de la reorganización estatal. El tema, al que en última instancia apunta el presente trabajo, merecerá en consecuencia un análisis detenido en la próxima sección.

La organización de la reorganización estatal

Como ocurriera en el campo de la planificación, durante muchos años se consideró que la modernización del estado constituía una responsabilidad que debía recaer fundamentalmente en un organismo central del gobierno, en lo posible muy próximo a la Presidencia. Así nacieron y se desarrollaron instituciones que, según los casos, adoptaron la forma jurídica de Instituto, Comisión Nacional, Secretaría o incluso Ministerio. Todavía hoy, la mayoría de los países de América Latina cuenta con organismos de este tipo. Por ejemplo, Venezuela ha organizado una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE); Brasil llegó a tener un Ministerio de la Desburocratización; México cuenta con un Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); Argentina, además del INAP, con una Secretaría de la Función Pública; Uruguay, con una Oficina Nacional del Servicio Civil. Todos ellos, organismos directamente dependientes del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, en años recientes se ha venido verificando una tendencia hacia la creación de nuevas instituciones que, conjuntamente o en competencia con las existentes, han asumido crecientes responsabilidades en materia de reforma del sector público. Las consecuencias salientes de este proceso son los siguientes:

- 1) Un conjunto más abigarrado y heterogéneo de organismos, cuyas respectivas competencias no siempre se encuentran debidamente delimitadas.
- 2) Una mayor especialización de estos organismos, que alternativamente se ocupan de la capacitación, la privatización de empresas, el control y reducción de personal, la descentralización, la informática para el sector público, etc.
- 3) Una relativa ausencia de coordinación de esfuerzos entre las unidades que conforman el aparato institucional responsable de la reforma.
- 4) Un creciente protagonismo de los organismos responsables de la "reforma del estado" (v.g. privatizaciones, racionalización de personal) y una correlativa pérdida de peso relativo de aquéllos a cargo de la "reforma administrativa" en su sentido tradicional.

Es indudable que la frágil situación financiera de los países y la necesidad de centralizar el manejo de recursos y erogaciones ha favorecido esta tendencia. Por ejemplo, al convertir a los Ministerios de Economía, Finanzas, Planeamiento o Hacienda en los principales responsables de los procesos de transformación real del sector público en América Latina. Como simple ilustración de estos procesos, pueden mencionarse los casos actuales de Argentina, donde el Ministerio de Economía ha asumido un decidido liderazgo en la formulación y ejecución de políticas de privatización de empresas y servicios públicos y de reducción y reconversión de personal estatal; de Bolivia, donde la llamada Ley SAFCO le ha confiado al Ministerio de Finanzas la tutela del

proceso de reforma del estado y se están llevando a cabo acciones de fortalecimiento institucional en ese ámbito para la organización del servicio civil; y de Paraguay, donde el Ministerio de Hacienda ha puesto en marcha un programa de transformaciones dirigido a mejorar la administración financiera del estado, así como la gestión de sus estructuras y recursos humanos.

Frente a estas tendencias, cabe preguntarse si el tipo de esquema institucional que se está configurando satisface las exigencias actuales de la reforma, o si es preciso imaginar otros mecanismos organizacionales más aptos para afrontar tales desafíos.

El primer aspecto a despejar es si resulta necesario o no contar con un organismo central de la reforma. Al respecto, considero que se han depositado demasiadas expectativas en el papel de estas instituciones. Ninguna reforma administrativa puede depender exclusivamente de las acciones o programas diseñados por un organismo central de reforma. En el mejor de los casos, tales organismos pueden asumir el rol de promotores y animadores de iniciativas o políticas de variado alcance, pero jamás sustituir la ineludible responsabilidad por el cambio institucional que corresponde a las propias unidades involucradas.

El sentido de las funciones de promoción y animación es otorgar continuidad -y en lo posible, prioridad- a los proyectos de reforma que se desarrollen en el sector público, contrarrestando así la tendencia a convertir en huérfana a una función que, por su naturaleza, resulta políticamente poco interesante, administrativamente sospechosa y, en la práctica, poco probable de obtener adhesión popular (OCDE, 1985). La misión de un organismo central de reforma -si se decidiera crearlo o mantenerlo- consistiría entonces en servir de tejido conjuntivo del aparato estatal, generando propuestas, proporcionando tecnologías de apoyo y desarrollando una tarea permanente de monitoreo y evaluación de los programas de reforma. Para ello, podría emplear diversos instrumentos (v.g. investigación, elaboración normativa, transferencia tecnológica), pero en la medida de lo posible, los proyectos que impulsara deberían acoplarse a acciones desarrolladas en las áreas sustantivas.

En la práctica, los órganos centrales de reforma han adoptado la forma de Consejos o Comisiones, con funciones predominantemente asesoras o de generación de iniciativas. Pero en general, su vida ha sido efímera y sus acciones poco significativas. La experiencia revela que el éxito de estas instituciones no depende solamente de un firme apoyo presidencial o de su ubicación en el entorno inmediato del Poder Ejecutivo. El apoyo, atado habitualmente a una determinada coyuntura política, no llega a institucionalizarse y tiende a debilitarse con el tiempo o desaparecer totalmente con un cambio de gobierno.

Por otra parte, como órganos meramente asesores, estos Consejos o Comisiones carecen de la capacidad de ejecución directa de proyectos o del poder necesario para disponer que otros lo hagan. Además, la participación institucional en los Consejos de Reforma tiende a ser una función marginal o periférica respecto a las responsabilidades cotidianas de cada organismo interviniente y no se integran plenamente a sus demás actividades normales. Los Consejos no cuentan por lo general con recursos propios para su asignación a proyectos ni con autoridad para realizar tareas de monitoreo, control de gestión y evaluación de resultados.

En parte como causa y en parte como consecuencia de estos fracasos, la responsabilidad de la modernización estatal se ha parcelado excesivamente, tal vez con la esperanza de que nuevas instancias institucionales puedan lograr mejores resultados en esta verdadera tarea de Sísifo que

significa transformar al estado. Pero así como no parece viable que la responsabilidad de la reforma dependa de un único organismo central, tampoco parece conveniente una incontrolada dispersión institucional de la misma.

Parecería que en las actuales circunstancias, se requiere recentralizar los esfuerzos, ensayando nuevas fórmulas de coordinación. Pero el énfasis no debiera colocarse tanto en el mecanismo institucional diseñado para la administración del proceso de reforma, sino en los aspectos programáticos del mismo. En otras palabras, es mucho más importante introducir como regla de juego la búsqueda permanente de acuerdos técnicos y políticos y el logro de consenso en torno al qué de la reforma, que diseñar una fórmula institucional que resuelva el cómo de la misma. Hay muchas maneras de organizar este esfuerzo pero sólo una para asegurar su éxito: introduciendo en la cultura política la noción de que: 1) el perfeccionamiento de la gestión pública constituye no sólo un objetivo deseable sino una necesidad permanente de la cual depende la propia gobernabilidad de la sociedad bajo reglas democráticas; y 2) la responsabilidad de su logro es una tarea colectiva y, por lo tanto, depende de la negociación y el compromiso entre actores sociales y estatales muy diversos.

De aquí se desprende la importancia de mantener permanentemente activo un Programa de Modernización del Estado (PME),^{viii} concebido, monitoreado y reformulado periódicamente con un enfoque estratégico. Las meras apelaciones retóricas y los espasmódicos intentos de reforma estatal "profunda" -si bien importantes como formas de reafirmación de una mística transformadora- son insuficientes para romper la inercia del aparato estatal o recuperar el rumbo frente a sus desvíos patológicos crónicos.

Mantener activa y viable la capacidad de iniciativa en materia de reforma requiere, naturalmente, establecer mecanismos de asesoramiento, coordinación y debate, con activa intervención de las unidades responsables. En este sentido, el PME debe destacar el necesario protagonismo de los funcionarios y organismos involucrados, promoviendo acciones de autotransformación institucional. Cualquiera fuere la instancia institucional responsable, la elaboración del PME debería tener un claro sentido estratégico, y sus proyectos prioritarios deberían ser sometidos a la consideración, compatibilización e instrumentación por parte de los organismos competentes del Poder Ejecutivo.

Estas reflexiones son pertinentes, asimismo, para orientar los programas de asistencia técnica internacional. En primer lugar, porque la formulación de un PME permanente supone romper con el habitual aislamiento que existe entre los proyectos de cooperación, individualmente inclinados a mantener relaciones excluyentes con sus respectivas contrapartes nacionales. En segundo lugar, porque la imprescindible coordinación que debería establecerse entre las agencias de cooperación participantes, permitiría aprovechar sus respectivas preferencias o especialidades temáticas y optimizar la asignación de recursos. En tercer lugar, porque al contar con un programa estratégico permanente, los países y los organismos de asistencia técnica estarían en condiciones de revisar y evaluar periódicamente el avance de los proyectos y actividades, así como de adoptar de común acuerdo las decisiones que sugiera el monitoreo y evaluación del Programa.

Como también se desprende del análisis precedente, el arreglo institucional para la reforma no debería ajustarse a una fórmula rígida. En cada situación nacional y circunstancia histórica, son muy diversos los factores políticos, económicos, culturales e institucionales que deben contemplarse y analizarse antes de decidir qué entidad o conjunto de entidades tendrá

responsabilidades en este campo. Un mismo tipo de institución, en contextos diferentes, puede tanto alcanzar éxitos notables como verse condenado al más rotundo fracaso. Si bien este es un tema crucial para los organismos de cooperación internacional, ya que su acción puede verse esterilizada -entre otras cosas- por una errónea elección de contraparte, considero que el problema se vería minimizado en la medida en que la fórmula institucional adoptada, cualquiera fuere, tuviera como eje un programa permanente de modernización estatal.

Más que sugerir qué tipo de organismos deberían crearse, cuáles eliminarse, o cómo deberían conciliar sus acciones, completaré mi análisis planteando algunas condiciones de carácter instrumental que, a mi juicio, deberían promoverse a fin de mejorar las perspectivas de éxito de las acciones que se encaren:

1) Un primer requisito puede sintetizarse en una sola frase: organizarse para organizar. Ello implica fijar los alcances de los programas y proyectos a encarar, evaluar los recursos disponibles y los que podrían llegar a obtenerse, establecer un adecuado equilibrio entre especialistas y generalistas, capacitar equipos de trabajo, discriminar actividades y responsables, precisar los resultados a lograr a través del período previsto y diseñar instrumentos para el seguimiento y evaluación de los proyectos.

2) Un segundo requisito se resume en una sola palabra: prudencia. Es preciso atacar los problemas con celeridad, pero eligiendo objetivos limitados. Abrir demasiados frentes de acción expone al equipo responsable del desarrollo institucional a una excesiva vulnerabilidad, derivada de la insuficiencia o falta de preparación de sus miembros para enfrentar o dar continuidad a las acciones emprendidas.

3) La siguiente frase clave es "buscar consenso". Sea que los proyectos se originen en demandas externas o en iniciativas propias, es necesario compatibilizar la particular visión de las cúpulas sobre el cambio deseable con las expectativas e intereses de los diversos estamentos de las instituciones involucradas. La búsqueda de fórmulas consensuales, en lugar de la reforma "desde arriba" o "desde afuera", parece conjugar mejor las aspiraciones de las partes y el estilo de gestión democrático.

4) Otra frase clave es "promover estrategias cooperativas", horizontalizando las relaciones funcionales y rompiendo los feudos administrativos. El imperialismo burocrático es un síntoma de aislamiento y vaciamiento institucional. Por lo tanto, los equipos o instituciones de desarrollo institucional no deberían subrogar la responsabilidad de autotransformación que cabe a las propias entidades en el proceso de cambio. Las zonas de intersección y conflicto serán tanto más amplias cuanto menores hayan sido los esfuerzos de acercamiento y diálogo entre las partes. La estrategia cooperativa supone que, aun cuando los beneficios y méritos de una acción de reforma exitosa no sean indivisibles, y por lo tanto no atribuibles proporcionalmente a cada parte, este mismo hecho permite que ambas puedan reivindicar legítimamente el éxito obtenido como resultado de su acción cooperativa.

5) También el pragmatismo y la flexibilidad pueden convertirse en virtudes cuando cambia el objeto o el contexto de la reforma. Esta condición eminentemente táctica supone la capacidad de modificar el rumbo de las actividades de reforma ante cambios en la naturaleza de los actores, en los términos de sus demandas o en las condiciones institucionales que enmarcan el respectivo proyecto, especialmente en el plano político. No hay una estrategia de desarrollo institucional

permanente ni servo-mecanismos que la regulen, de modo que cuanto mayor sea la flexibilidad y capacidad adaptativa, mayores serán las posibilidades de éxito.

6) Un sexto requisito es tener claridad sobre la forma en que los diferentes proyectos se inscriben en una estrategia global. Esta condición es especialmente crítica para el organismo rector del PME, responsable de la concepción, seguimiento y evaluación de los proyectos de modernización. Si estos órganos políticos no desarrollan una capacidad de análisis y discriminación que les permita vincular constantemente prioridades e iniciativas, pueden verse sometidos a un proceso de centrifugación operativa que debilitará su accionar global.

7) Como séptima condición, una breve referencia a la necesidad de fijar claramente las responsabilidades asumidas por quienes intervienen en el proceso de desarrollo institucional. Esta recomendación es particularmente pertinente en el caso de proyectos en los que intervienen organismos de cooperación internacional como consultores externos. Para las entidades beneficiarias, no existen habitualmente "costos" derivados de la actividad consultora o, al menos, ésta no genera compromisos de aceptación de las recomendaciones. En consecuencia, los convenios y otros instrumentos vinculantes deben prever claramente la corresponsabilidad por las acciones y resultados, así como los compromisos asumidos por las partes.

8) Un último requisito: la mística, cemento ideológico y referente simbólico de una perdurable voluntad de cambio. La mística comprende tanto el sentido de misión de los agentes de reforma como el clima de opinión en el que se desenvuelven sus acciones. Apoyada en mecanismos de comunicación social que reivindiquen una profunda creencia en la voluntad transformadora de los individuos y grupos sociales, sin caer en la manipulación pero también sin renunciar a genuinos símbolos de ceremonialidad, la mística de la reforma constituye una inapreciable condición de su éxito.

NOTAS FINALES

i. Coincidentemente, Kliksberg (1990) señala que "en las experiencias más innovativas en marcha en la región en reforma del sector público, el discurso ha cambiado y hablamos, en lugar de reforma administrativa, de reforma del Estado (...) Detrás del cambio semántico subyacen profundos cambios conceptuales. En la nueva frontera, la reforma no es la mera modificación de los aspectos puramente institucionales; se orienta a la transformación del aparato político básico del Estado en su conjunto, democratizándolo". Cabría agregar que este cambio semántico y conceptual, tiene además un correlato empírico cuya evidencia trataré de documentar.

ii. El limitado alcance de este trabajo no me permite mayor elaboración acerca de este cambio o sobre las diferencias con las tradiciones alemana, italiana o francesa, donde "el estado" ha sido siempre un concepto ampliamente aceptado.

iii. 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 Toffler (véase su **La Tercera Ola**).

iv. 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.

v. 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.

vi. 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).

vii. Podrá objetarse que casi nadie plantea seriamente la total supresión del estado, lo cual es indudablemente cierto. La simplificación (e, incluso, caricaturización) que puede señalársele a mi argumento tiene como único objeto marcar nítidamente posiciones y tendencias presentes en los esquemas de reforma realmente aplicados y definir así tipos ideales admitidamente extremos.

viii. Con éste, o algún otro término equivalente, me refiero a la formulación de un "Management Development Programme" aplicado en un ámbito nacional, con un alcance programático y estratégico global, y con la permanencia requerida para introducir, en forma sistemática, transformaciones profundas y perdurables en la gestión pública.