

## BUROCRACIA ESTATAL: CEMENTERIO DE PROYECTOS POLITICOS

*Oscar Oszlak*

*Luego de la devastación sufrida por el aparato institucional del estado durante los gobiernos militares, su reconstrucción se planteaba como una tarea prioritaria. A menos de un año del traspaso del poder a las futuras autoridades electas, era necesario preguntarse qué organización burocrática estatal se heredaría del gobierno militar, cuál sería su consistencia interna y su capacidad de ponerse al servicio de un proyecto político democrático.*

*En este trabajo intentaré ofrecer una visión externa necesariamente crítica, ya que buena parte de esa organización burocrática constituía la expresión institucional de sucesivos proyectos -autoritarios o democráticos- abortados, inconclusos y generalmente contradictorios, un verdadero cementerio de proyectos políticos.*

En la actual etapa de transición hacia la democracia, el discurso político de los partidos de oposición al régimen gobernante, se nutre de expresiones programáticas que apuntan a la configuración de un proyecto político alternativo. Inevitablemente, el discurso incluye la obligada referencia a la **reforma del estado**, entendida casi siempre como la racionalización y reestructuración del sector público. ¿Por qué? Porque el estado no es una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable. Es más bien un sistema institucional en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten, también diferencialmente, demandas y contradicciones de la sociedad. Por lo tanto, todo nuevo régimen, además de intentar alterar la relación de fuerzas en la sociedad, en consecuencia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de apoyo, también debe intentar modificar la relación de fuerzas existentes en el interior del propio aparato estatal.

La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática *preexistente*. En la experiencia argentina de las últimas cinco décadas, la frecuente alternancia de regímenes con signos a menudo opuestos contribuyó enormemente a aumentar el grado de incoherencia y rigidez de esa estructura burocrática. Resultó así inevitable el "lastre" de personal y organismos, con intereses u orientaciones poco congruentes con el programa de acción del régimen de turno. El sector público tendió, de esa forma, a convertirse en un inmenso cementerio de proyectos políticos, en el que perduran insepultos organismos y programas que alguna vez fueron avanzada institucional de regímenes con designios diferentes.

¿Qué es entonces la reforma del estado? Es el conjunto de acciones a través de las cuales todo nuevo régimen trata de aumentar el grado de congruencia entre su proyecto político y el aparato estatal existente. Tales intentos pueden llegar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar "derechos adquiridos", modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales.

¿Por qué esos intentos no siempre son exitosos? Porque al favorecer a determinados sectores e intereses, todo nuevo proyecto político interioriza en el aparato estatal nuevas

tensiones, privilegiando automáticamente ciertos organismos y programas en detrimento de otros. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tenderán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas por el régimen.

Los esfuerzos por aumentar la congruencia entre el proyecto político de turno y el aparato institucional requerido para ejecutarlo, se manifiestan en (1) acciones destinadas a modificar las prioridades y contenidos sustantivos de las políticas, afectando -positiva o negativamente- a diferentes sectores sociales y, consecuentemente, a las organizaciones estatales y clientelas burocráticas vinculadas a dichas políticas; (2) acciones dirigidas a producir cambios significativos en las actividades de apoyo del sector público, tales como planeamiento, presupuesto, organización y métodos o registro estadístico. Así, por ejemplo, los regímenes populistas tienden a reforzar la posición de los organismos estatales y sectores sociales vinculados a políticas de carácter redistributivo, tales como desarrollo de comunidades rurales, construcción de viviendas económicas, salud pública, educación masiva o aumento del salario real. En cambio, los autoritarismos militares tienden a enfatizar políticas de disciplinamiento y regulación social, desmantelando las organizaciones representativas de la sociedad e incrementando el peso y poder de las unidades estatales de represión y control.

Naturalmente, las unidades burocráticas que resultan marginales para el proyecto político de turno, no permanecen pasivas frente a dichos intentos y ponen en juego mecanismos, recursos y prácticas más o menos institucionalizados para contrarrestar aquéllas iniciativas que cuestionan su poder o supervivencia. El fuerte arraigo de "ideologías institucionales", que suponen ciertos estilos de resolución de problemas, difícilmente modificables; el manejo de información técnica especializada; el apoyo de clientelas económicas o políticamente poderosas; el establecimiento de relaciones informales al margen de la jerarquía prescripta; o la existencia de normas que reducen las atribuciones del gobierno respecto a sus funcionarios (v.g. inamovilidad del personal, derecho a huelga), operan como eficaces medios de resistencia.

Por su parte, los organismos y funcionarios más estrechamente ligados al régimen gobernante, también recurren a diversas técnicas y mecanismos para aumentar su control sobre la burocracia establecida. Así, la creación de unidades de integración y supervisión, como en las áreas de planeamiento, ciencia y tecnología o empresas públicas; el establecimiento de jerarquías paralelas, como la corporación militar en la Argentina o el partido político gobernante en México; la creación de "contra-staffs" técnico-políticos, como la CAL, la Secretaría Técnica de la Presidencia, los equipos de asesores o los "hombres de confianza" que acompañan a los altos personeros del régimen; o el dictado de legislación en materia de prescindibilidad, son algunos de los instrumentos de que se vale el régimen gobernante para intentar superar la inercia y los obstáculos burocráticos.

En la experiencia argentina, sin embargo, la capacidad de resistencia de la burocracia estatal a los embates de cada nuevo régimen ha sido comparativamente elevada. Numerosos organismos y programas estatales que alguna vez intentaron, y tal vez consiguieron, materializar en su área de gestión específica concepciones opuestas a las vigentes, lograron no obstante subsistir, atrincherados en supuestas capacidades técnicas, o escudados por criterios de legitimación ad-hoc. Esos cadáveres de las que alguna vez fueron rutilantes *vedettes* del escenario estatal, son parte del precio que hoy pagamos por la inestabilidad política, la facciosidad social y la debilidad de las instituciones democráticas. La frecuente alternancia en el poder y el inevitable "dilettantismo" de los elencos de turno, tornan la lucha intra-burocrática dura y estéril. Quizás por ello, las "reformas del estado" intentadas en el pasado por los sucesivos gobiernos, se limitaron a retoques de "cosmética burocrática", sin llegar a transformar

verdaderamente la naturaleza y el papel desempeñado por el aparato estatal. Con una importante excepción: la del régimen militar establecido en 1976.

En efecto, no es posible encontrar en la experiencia institucional de nuestro país cambios más drásticos en la orientación de las políticas públicas y en el estilo de gestión estatal, que los que tuvieron lugar durante los últimos siete años. Muchos de esos cambios tuvieron el indeseable efecto de convertir en cadáveres institucionales a organismos que nunca debieron perder su vitalidad como instrumentos de desarrollo económico o justicia social, como fue el caso del Ministerio de Salud Pública y Medio Ambiente luego de la improvisada descentralización de los servicios hospitalarios. Otros, seguramente, tenderán a incrementar el "peso muerto" de la inercia burocrática en la futura instancia de acceso al poder de un régimen democrático. Por ejemplo, el hipertrofiado aparato de seguridad y defensa, incompatible con una sociedad pacifista, democrática, en la que se respeten plenamente las libertades individuales.

El tema, naturalmente, merece un tratamiento detenido que no podemos acordarle en la presente nota. Pero al menos debe alertarnos sobre la necesidad prioritaria de que se encare, con la atención y profundidad que el problema exige, la cuestión de la **reforma del estado**, para que su aparato institucional adquiera, definitivamente, un perfil coherente con un proyecto y un régimen político democráticos. Sólo así podrán sepultarse para siempre los cadáveres de tantos proyectos fallidos, expresión institucional de la caótica y turbulenta experiencia política que nuestro país ha padecido durante más de medio siglo.