

Entrevista a Oscar Oszlak. En Talento, Miguel e Ivancich, Norberto (Directores) (2008): La Democracia Argentina (1983-2008). Análisis, tensiones y balance de un cuarto de siglo en democracia, Cuadernos Argentina reciente, N° 6, diciembre.

¿Qué evaluación general puede realizar respecto de las características del Estado argentino a la salida de la dictadura y respecto de la influencia que estas características tuvieron en la primera etapa democrática abierta en 1983?

El gobierno de Alfonsín recibió un aparato estatal sobre-expandido, deforme e insalvablemente ineficiente. Debió hacerse cargo de una máquina burocrática que no dejó de funcionar durante el traspaso, colocando en los puestos clave a funcionarios especializados en sus respectivos campos, pero que en su mayoría carecían de experiencia gerencial previa y, sobre todo, ignoraban las trampas internas de ese aparato, sus recovecos, sus aguantaderos de expedientes. Funcionarios que debieron realizar un duro aprendizaje, que requirió tiempo para conocer las rutinas y las reglas no escritas del peregrinaje burocrático.

Decididamente, los tiempos de la gestión resultaron mucho más extensos y exigentes que los imaginados durante los breves días que mediaron desde el triunfo electoral a la asunción del gobierno. El régimen militar entregó al nuevo gobierno democrático un aparato institucional sin memoria, con anaqueles y ficheros vacíos y con máquinas destruye-papel aún tibias por la intensa tarea trituradora de sus últimos días. Sin tiempo para pre-calentamiento, el gobierno recibió cerca de un millón de personas que conformaban la dotación de funcionarios públicos y esperaban nuevas órdenes, nuevas consignas, de parte de funcionarios políticos recelosos y desconfiados acerca de la lealtad y los valores democráticos de quienes serían sus futuros colaboradores. No eran las condiciones más auspiciosas para inaugurar un nuevo gobierno.

Es posible que la recuperación del diálogo y la confianza entre funcionarios políticos y permanentes, entre política y administración, haya sido el más difícil de los desafíos en esa primera etapa de la recuperación democrática. Algunos protagonistas de la época, como el gobernador Angeloz, suponían que la burocracia permanente había instalado aviesamente una verdadera trampa que, premeditadamente, detenía las más caras iniciativas del gobierno nacional. Pronto resultó claro, sin embargo, que no había trampas ni conspiraciones. Las trampas hubieran sido fácilmente removibles. El problema es que, en su lugar, había telarañas mucho más difíciles de desenredar y laberintos para los que no existían salidas fáciles.

En verdad, las barreras a la exitosa implementación de las políticas públicas se hallaron sea dentro de las instituciones, a través de la burocracia o fuera totalmente del sector público. Y se originaron tanto en los efectos operativos de un determinado conjunto de valores y normas como de la complejidad de las rutinas existentes para procesar decisiones, de la superposición de dominios funcionales, del grado de antagonismo creado por las políticas adoptadas y de la resistencia que ello creaba, del peso de la carga de trabajo rutinaria respecto del involucramiento en proyectos innovadores, o incluso de la ausencia de objetivos y prioridades claros.

¿Cómo caracterizaría el proceso de construcción de la idea de "Reforma del Estado" en la segunda mitad de los '80? ¿Qué temas, instituciones y problemas considera relevantes en ese período?

El presidente Alfonsín estaba convencido de que transformar la Administración Pública debía ser una prioridad de su gobierno y que esa tarea debía ser eminentemente

técnica. Creó para ello la Secretaría de la Función Pública, elevando el rango de una subsecretaría homónima heredada del gobierno militar, que no cumplía función conocida alguna y se limitó a entregar a las autoridades entrantes una escuálida carpeta conteniendo documentos sin importancia.

Dentro de la Secretaría se creó una Subsecretaría de Reforma Administrativa. No se hablaba aún de reforma del Estado. Reformar la administración pública en los países latinoamericanos había sido una consigna reiterada desde las primeras décadas del siglo. Las crisis de la deuda externa, los procesos de ajuste estructural, el Consenso de Washington, entre otros factores, fueron gradualmente conduciendo a la idea de que no bastaba con mejorar los sistemas administrativos, las técnicas presupuestarias o la gestión del personal. El nuevo consenso que venía ganando adeptos en el escenario internacional era que la transformación debía ser más profunda, o más bien quirúrgica, incluyendo la eliminación o transferencia de sectores enteros de la estructura gubernamental.

Durante los primeros dos años del gobierno de Alfonsín se creía aún que las empresas públicas, que conformaban una de las áreas más hipertrofiadas de la administración estatal, podían ser objeto de reformas que las pusieran en condiciones de brindar mejores servicios y en forma más eficiente. De hecho, con la reanudación de relaciones con el Banco Mundial, el primer préstamo obtenido por la Argentina se destinó a la mejora de las empresas públicas, pese a que al mismo tiempo, se consideraba la posible privatización de Aerolíneas Argentinas. Cruzando el río, Uruguay se propuso lo mismo -mejorar el funcionamiento de sus empresas públicas- y lo consiguió en gran medida, sin necesidad de privalizarlas. Fueron precisamente los organismos multilaterales de crédito los que poco después introdujeron el término "Estado" como objeto de la reforma, y decidieron numerarlas para indicar una secuencia que debía comenzar con la introducción de nuevas reglas de juego. Los países anglosajones siguieron refiriéndose a la reforma del Gobierno, cosa que todavía hacen. Las nuevas reglas de juego implicaban no sólo reformar el gobierno sino también las relaciones entre Estado y sociedad. Y ello se lograría a través de acciones de descentralización, privatización, tercerización, desregulación y reducción indiscriminada de efectivos. Sin embargo, estas medidas recién formarían parte de la agenda de las reformas de los años 90.

En la segunda mitad de los 80, en cambio, las prioridades se concentraban en resolver los desequilibrios macroeconómicos, particularmente los derivados de las crisis gemelas de la deuda externa y de la aceleración de la inflación. El ajuste estructural y la imposición de condicionalidades por parte del FMI y la banca externa, dificultarían la ya difícil tarea de promover el desarrollo económico en una etapa en la que, simultáneamente, debían enfrentarse los problemas de transición hacia el nuevo modelo económico que imponía un mundo cada vez más globalizado e interdependiente. Al mismo tiempo, el gobierno debió enfrentar la resistencia de una corporación militar no resignada a la pérdida de sus privilegios y no dispuesta a rendir cuentas por sus crímenes durante la dictadura; y la férrea oposición del movimiento justicialista -tanto en el ámbito legislativo como en la acción sindical- que tampoco se resignaba a la pérdida de su hegemonía política.

Usted ha denominado "etapa fácil" a los procesos de reforma encarados en los años '90 ¿Qué consecuencias de largo plazo ha dejado esa etapa, si tomamos como referencia las características presentes del Estado argentino?

Obviamente, el término "etapa fácil" alude a la misma expresión que se utiliza para referirse al período inicial en que la mayor parte de América Latina aplicó una estrategia de sustitución de importaciones como orientación central de la política

económica. Con un gobierno, como el de Menem, que debió reemplazar tempranamente a la administración radical y con el desafío de sacar al país de una profunda depresión, crisis económica e hiperinflación, casi no hubo oposición a la privatización, descentralización, desregulación y reducción de fuertes contingentes de empleados. Un menor Estado se volvió condición necesaria de un mejor Estado, aunque este último objetivo se postergó para una segunda etapa. La consigna, en ese momento, casi calcaba el sentido de la que, durante el gobierno militar, sostenía que "achicar el Estado es agrandar la nación".

Por su parte, la paridad cambiaria del peso con el dólar fue el principal instrumento de estabilización y política anti-inflacionaria. Esta política, combinada con una apertura de la economía y el libre funcionamiento de los mercados, funcionó en la medida en que se logró recuperar un ritmo de crecimiento, luego de los duros años de la década perdida de los '80. Pero a partir de 1998, cuando los signos de una futura nueva crisis comenzaron a manifestarse, el mantenimiento a ultranza de las orientaciones de política adoptadas por el gobierno menemista terminaron por generar el colapso económico y social más profundo de la historia argentina. Entretanto, la descentralización se llevó a cabo principalmente a través de la transferencia de escuelas y hospitales a los Estados subnacionales, sin la correspondiente remisión a estas jurisdicciones del mismo nivel de recursos antes asignado cuando los servicios eran prestados por el estado nacional.

Tampoco se asistió adecuadamente a las provincias en el fortalecimiento institucional de sus organismos, pese al abultado financiamiento obtenido para este propósito de parte de los organismos multilaterales de crédito. Con respecto a las privatizaciones, las tarifas de los servicios públicos concesionados treparon por encima de los valores estipulados en los contratos, sobre todo, debido a la ineficacia de los entes reguladores. Y la concentración del poder económico creció en forma inédita, merced, entre otros factores, a la eliminación de regulaciones y las consecuencias de la libre operación de la mano invisible del mercado.

¿Cómo evalúa, a la luz de la situación actual, el proceso que se denominó "Segunda Reforma del Estado"?

En la Argentina, la llamada "segunda" reforma del Estado se lanzó con bombos y platillos en 1995. Se suponía que luego de una "primera" reforma que jibarizó al Estado y destruyó su capacidad de actuar como principal instancia de articulación de relaciones sociales, una reforma "hacia adentro" de su aparato institucional permitiría, al menos, mejorar la gestión de este Estado residual. Este segundo ensayo se proponía formalmente pasar de un "menor Estado" a un "mejor Estado", mediante la reestructuración de sus organismos, el *rightsizing* de sus dotaciones de personal, la reingeniería de sus procesos de gestión, el fortalecimiento del gobierno electrónico, la institucionalización de una carrera profesional, la planificación estratégica y una mayor participación ciudadana en la gestión, entre otras medidas.

Retrospectivamente, se advierte que casi ninguno de estos objetivos fue logrado, al menos, en la medida requerida para afirmar que, en la reforma estatal, se avanzó en una clara senda transformadora. La deformidad de la dotación no se ha corregido, varios servicios públicos debieron reestatizarse a raíz de las falencias de la privatización, la gestión para resultados no se ha implantado, el sistema de carrera profesional en el Estado está a punto de modificarse por las importantes fallas del SINAPA y la reestructuración organizativa sigue adoleciendo de importantes déficits. Tal vez se han logrado algunos avances en el campo del gobierno digital y ciertas manifestaciones de participación ciudadana en el control de la gestión pública.

En términos de la relación entre los niveles sub nacional, nacional y supranacional, cómo caracterizaría la evolución del Estado argentino en los últimos 25 años y qué perspectivas futuras considera, tomando en cuenta la actual situación internacional.

Hablar hoy del Estado ya no se limita a su nivel nacional, aún cuando este sigue siendo el que más atención concita en el debate y la literatura. Por una parte, el Estado nacional ha venido resignando una parte significativa de su capacidad de decisión autónoma, frente a procesos de globalización, internacionalización del Estado e integración regional. Ello se manifiesta a través de interacciones con toda clase de organismos internacionales, regionales y multilaterales, cuyas decisiones resultan cada vez más vinculantes, al punto de adquirir a veces una obligatoriedad superior inclusive a las disposiciones de la propia Constitución Nacional.

Por otra parte, durante el último cuarto de siglo, los bienes, regulaciones y servicios que produce el Estado se han venido repartiendo de forma tal, que el tamaño de cada jurisdicción y los tipos de responsabilidades asumidas por cada una, han variado significativamente. En 1983, la administración pública nacional tenía más de 900.000 empleados; las provincias y municipios en conjunto superaban por poco esa cifra. Actualmente, el Estado nacional cuenta con una dotación de poco más de 300.000 empleados, incluyendo a las Fuerzas Armadas y de seguridad, así como a las empresas públicas que recientemente fueron reestatizadas. Por su parte, provincias y municipios han visto crecer sus dotaciones al menos en el número de funcionarios que fueron transferidos con motivo de las descentralizaciones, llegando a un número total próximo a los 2 millones de empleados.

Desde el punto de vista de la orientación de su rol, el Estado nacional se ha venido convirtiendo en una institución que, por una parte, centraliza la casi totalidad de los servicios de defensa y seguridad (casi la mitad de su dotación total) y, por otra, la recaudación de impuestos y jubilaciones, los servicios de carácter político y la actividad científico-tecnológica. En tanto, los gobiernos provinciales y municipales prestan servicios asistenciales y educativos, de mantenimiento, de policía local y de promoción económica, que en total representan alrededor del 80% de su gasto total.

Tal vez haya que considerar que la relación entre los tres niveles de gobierno debe reinterpretarse ahora en términos de un Estado transversal. Un único Estado que está redefiniendo la participación de las diferentes jurisdicciones en la resolución de una única agenda compuesta por las cuestiones centrales de la gobernabilidad democrática, el desarrollo sostenible y la equidad distributiva. Un Estado transversal que inevitablemente, y conjuntamente con la sociedad civil, debe reconsiderar los pactos básicos sobre los que se asienta el esquema de organización social vigente.

Un replanteo de este tipo quizás permita responder a los siguientes interrogantes: ¿cómo resuelve el esquema de gobernabilidad establecido la cuestión del poder decisorio de cada nivel de gobierno en el marco de la democracia? ¿Cómo resuelve el esquema de desarrollo establecido la cuestión de la división social del trabajo entre niveles de gobierno? ¿Cómo resuelve el esquema de equidad establecido la cuestión de la contribución material relativa de cada nivel de gobierno a la reproducción del orden social vigente?

¿Cómo evalúa, en términos generales, la evolución de la relación entre Estado y sociedad civil en la Argentina de los últimos veinticinco años? ¿Qué cuestiones le parecen centrales, en la situación actual, para una agenda de reconstrucción de las capacidades estatales?

Históricamente, el Estado nacional se fue constituyendo conjuntamente con la sociedad, a lo largo de un proceso en el que, simultánea o sucesivamente fueron surgiendo una nación, un sistema de producción capitalista, clases sociales, un mercado, una ciudadanía y un aparato estatal. Todos ellos fueron componentes de un común proceso de construcción social. Por su parte, la sociedad, a secas, se fue diferenciando poco a poco. Por una parte se conformaron las instituciones y actores del mercado; por otra, las instilaciones partidarias y corporativas que constituyeron lo que se suele llamar, la sociedad política. El resto es lo que conforma la sociedad civil, donde todavía corresponde distinguir a las organizaciones de la sociedad civil (u ONG) y las redes sociales solidarias, muchas veces surgidas como organizaciones de base o movimientos sociales espontáneos.

Este mapa de actores e instituciones ha experimentado importantes cambios durante el último siglo. El hecho más significativo, a mi juicio, ha sido la presencia cada vez más activa y el rol cada vez más significativo que ha pasado a tener la sociedad civil. Las severas crisis experimentadas por la economía y la sociedad argentina, así como el auge del neoliberalismo en la década del '90, determinaron una retirada del Estado en la prestación de ciertos servicios, así como una mayor presencia de un mercado que actualizó sus precios. Ambos fenómenos determinaron el encarecimiento de la canasta de consumo popular, por lo cual las organizaciones sociales y los movimientos de base pasaron a cumplir un papel central en la reivindicación de las demandas de los sectores populares y en la promoción de sus derechos. Asimismo, comenzó a advertirse una notable heterogeneización de estas organizaciones respecto del tipo de intereses, valores y demandas que han originado su conformación y actividad.

Tal vez la coparticipación de estas instituciones en la implementación participativa de políticas públicas y su creciente control social de la gestión pública, sean una fuerza que logre constituirse en factor esencial para la construcción de capacidades estatales. Pero no hay que perder de vista que también otras variables también serán decisivas para lograr este objetivo.

Tales capacidades se construyen siempre a partir de la incorporación de nuevas tecnologías, entendidas en un sentido amplio, que impliquen nuevas maneras de hacer las cosas y encarar los retos que supone una gestión innovadora. Se trata de tecnologías capaces de inducir transformaciones culturales, sin las cuales ningún cambio es perdurable. No hay cambio cultural sin tecnologías que lo provoquen. Pero también es necesario que exista voluntad política de sostener las acciones de cambio tecnológico todo el tiempo que se requiera hasta que su operación se naturalice en la conciencia de los responsables de la gestión y de este modo modifiquen su cultura administrativa.