

EL REDISEÑO DEL ESTADO

Oscar Oszlak

El Informe 1997 del Banco Mundial había vuelto a colocar en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del estado. ¿Por qué, se preguntaban muchos, es necesario reconstruir aquello que el propio Banco había recomendado reducir, años antes, a su mínima expresión? Porque le resultaba evidente que junto con el desmantelamiento estatal se había vaciado la escena pública y desgarrado el tejido social, comprometiendo la paz social y la gobernabilidad democrática.

Clarín me solicitó una nota de opinión para que expresara mi punto de vista sobre la manera de encarar el rediseño del estado "residual". La respuesta ensayada en esta nota no soslaya la preocupación, pero traslada el eje del problema: no se trata de una cuestión técnica -aspecto para el cual el conocimiento disponible ofrece soluciones adecuadas- sino de un programa político que debe tender a cambiar la ecuación de poder y a cerrar la brecha distributiva.

En 1950 había en la Argentina tres veces más empleados públicos nacionales que provinciales. Hoy, la relación se ha invertido y las provincias emplean cuatro o cinco veces más personal que la Nación. De los 900.000 empleados públicos existentes en 1990 en el gobierno nacional, más de dos tercios fueron a parar al ámbito de las administraciones provinciales, a las empresas privatizadas y a la desocupación privada. En apariencia, el estado empleador, subsidiador y empresario dió paso a un estado orientador, promotor y regulador de la actividad socioeconómica.

Durante la llamada *primera fase* de la reforma del Estado (1989-1996) se produjo una correlativa transformación de la sociedad. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo. Los gobiernos provinciales pasaron a asumir un papel mucho más relevante como eje central del vínculo Estado-ciudadanía, mientras que el sector más concentrado del capital se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos.

Pero **menos** Estado no significó necesariamente **mejor** Estado; y la legitimidad social de sus nuevos roles no pudo construirse al mismo ritmo con que se destruía la legitimidad de los anteriores. La aplicación de cirugía mayor en esa primera fase no fue acompañada por un adecuado tratamiento post-operatorio. La reforma "hacia afuera", que había achicado el dominio funcional del Estado y corrido su frontera con la sociedad, no originó una verdadera reforma "hacia adentro" del aparato estatal, implícita en el pomposo anuncio de la *segunda fase* de la reforma.

Los superpoderes de que dispuso el Ejecutivo facilitaron un precipitado desmantelamiento del Estado nacional, que acarreó serias consecuencias: a) al no

programarse los cambios ni preverse sus efectos, se trocó **hipertrofia** por **deformidad** del Estado; b) al privatizarse empresas públicas con mínimos recaudos, se comprometió la **capacidad de regulación estatal**, sustituida en los hechos por un verdadero **Estado privado**; c) al descentralizarse servicios casi a ciegas, se afectó la **capacidad de gestionarlos** por no contar los gobiernos provinciales con recursos financieros y organizativos suficientes; d) al desmovilizarse y/o excluirse del proceso de reforma a actores y mecanismos fundamentales de la democracia (Congreso, partidos, ONG's, órganos de fiscalización, audiencias públicas), se tendió a acentuar su debilidad frente al nuevo poder económico; y e) al aplicarse en forma ortodoxa e inflexible las recetas sugeridas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial), la inercia de las reformas dificultó la oportuna corrección del rumbo que estos mismos organismos propugnan periódicamente.

Con o sin anestesia, la etapa quirúrgica fue breve y radical. Redujo la obesidad del "paciente", pero también removió órganos vitales y aumentó su vulnerabilidad. Ahora, la *segunda reforma del estado* debe afrontar desafíos mucho más áridos: "fortalecer" lo que queda e incorporar nuevas funciones que procuren restablecer los equilibrios políticos y sociales perdidos, más allá de mantener los macroeconómicos ya logrados.

Para ello, existe un verdadero supermercado de modelos de "estado deseable", donde cambian los rótulos pero no mayormente la naturaleza de los productos ofrecidos. En sus góndolas puede optarse entre el estado "necesario", "inteligente", "atlético", "mínimo", "sensato", "modesto", "reinventado" o "catalítico", lo cual equivale a ser pequeño pero fuerte, previsor pero proactivo, autónomo pero delegador, ganador pero no gastador, orientado al cliente pero no clientelista. Además, agregaría, debe ser ético, transparente, estar desburocratizado, informado, profesionalizado y tecnológicamente *aggiornado*. ¿Quién podría estar en desacuerdo con estas propuestas? Es casi como afirmar que es *mejor ser rico y sano que pobre y enfermo*.

Definitivamente, el rediseño del estado no es una cuestión técnica. La investigación y la consultoría ya han generado los modelos, los marcos normativos y contractuales, los diseños organizacionales, la tecnología informática, la ingeniería de procesos de gestión y los incentivos que permitirían construir organizaciones estatales impecables. Más que técnico, el problema a resolver es político, aún cuando las capacidades institucionales sean todavía débiles.

La gran tarea del estado nacional es preservar el necesario equilibrio entre las tres grandes cuestiones que conforman su agenda y se encuentran en tensión permanente: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Se requiere una fuerte coalición política para mantener esta tensión bajo control y revertir los hechos consumados que produjo la primera reforma en cada uno de esos planos. También hacen falta actitudes sostenidas y coherentes, que expresen la voluntad de preservar una presencia estatal autónoma, ensanchar la esfera pública incorporando nuevos actores movilizados a través de genuinos mecanismos participativos, evitar las transferencias indeseables de ingreso y riqueza que ensanchan la brecha social, alentar el desempeño ético, abrir el funcionamiento de las instituciones al escrutinio público, someterse a la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de las reglas de juego instituidas.

La corrupción generalizada, el poder económico concentrado, la exclusión social, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que han acompañado los cambios institucionales, debilitan al estado post-reforma y dificultan esa misión pendiente. Por lo tanto, no se trata únicamente de redefinir el perfil del estado; lo que está en juego es, también, la reconstrucción del tejido social y de la escena pública.