

ESTADO, CRISIS Y SALUD.

*Oscar Oszlak*¹

NOTA

La Serie de Informes Técnicos fue creada por el Programa de Desarrollo de Políticas de Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) para difundir los temas analizados en reuniones y seminarios y los resultados de investigaciones promovidas por el Programa, de manera a estimular la discusión y reflexión sobre los mismos.

Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente la opinión de la OPS/OMS y son la responsabilidad del autor.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de la OPS, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse al Programa de Desarrollo de Políticas de Salud de la OPS, un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

Programa de Desarrollo de Políticas de Salud, OPS/OMS, abril 1992.

¹ Resumen de la presentación hecha por el Dr. Oscar Oszlak, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina; Profesor de Administración y Políticas Públicas de la Universidad de Buenos Aires y consultor internacional en materia de reforma del estado y políticas públicas, durante las Discusiones Técnicas sobre Salud en el Desarrollo realizadas por el Programa de Desarrollo de Políticas de Salud, Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C., 19 de abril de 1991. Este resumen incorpora las respuestas del Dr. Oszlak a las preguntas y comentarios de los participantes.

INTRODUCCIÓN

Para presentar tres temas tan vastos, cada uno de los cuales demandaría una amplia discusión, y sobre todo, para tratar de analizarlos en conjunto, la manera más simple probablemente sería pensar en la relación que existe entre la problemática del Estado, la problemática de la crisis y la problemática de la salud. Y sería quizá válido deducir que tal vez la gran variable independiente de esta ecuación sería la problemática de la crisis, que la gran variable dependiente de esta relación o ecuación sería la problemática de la salud y que habría, recordando la época de metodología de la investigación, una variable interviniente que sería el Estado, que de alguna manera sufre los efectos de esta crisis y a través de su actuación se manifiestan una serie de problemas que finalmente repercuten en el ámbito de la salud. Este sería, sin embargo, un planteo excesivamente simplista y, por lo tanto, no voy a hablar del Estado como una variable interviniente, sino como el foco de la problemática a ser desarrollada en esta exposición.

Es quizá necesario aclarar conceptos de Estado, gobierno, aparato estatal y sociedad civil como aquí se usan. El Estado, visto en un sentido ideal abstracto, es una instancia articuladora de la sociedad, que se manifiesta o que se materializa en un conjunto de instituciones que asumen legítimamente la representación del interés general del Estado y concentran los recursos legítimos de dominación política y los recursos necesarios para la gestión global de la sociedad. Gobierno o aparato estatal no sería lo mismo, porque "gobierno" es simplemente una instancia de ejercicio del poder del Estado, a través del ejercicio de la representación política por parte de la ciudadanía, que constituye un órgano que gobierna esa sociedad basado en el consenso, o basado en la coerción, y que se vale de un aparato institucional. Entonces el aparato estatal, por lo menos en la definición, sería esta versión materializada del Estado. Sociedad civil es una expresión que se usa en general para diferenciarla del Estado, o para diferenciarla de la sociedad política, para referirse genéricamente a la sociedad. Aquí se utiliza en un sentido casi equivalente al de sociedad, a secas.

En la diferenciación entre sociedad política y sociedad civil, propiamente dicha, la sociedad civil sería aquella en la cual los integrantes de una comunidad simplemente desarrollan o resuelven por sí mismos los problemas básicos que hacen a su existencia y a su reproducción, mientras que la sociedad política es la instancia en la cual esos mismos integrantes de la comunidad constituidos en ciudadanos ejercen, a veces, la representación política para determinar quiénes y cómo deben gestionar los asuntos que son comunes a esa comunidad.

Un problema que se replantea históricamente en forma recurrente es el problema de la frontera legítima entre la sociedad y el Estado. La discusión sobre frontera legítima, o "rol del Estado", como se ha dado en llamarle, vuelve a plantearse cada vez que la sociedad atraviesa períodos de crisis profunda y necesita encontrar responsables de dicha crisis.

Una sociedad en crisis muestra generalmente signos de desintegración, en la medida en que el Estado es el principal factor de integración, la principal instancia de articulación de una sociedad, esos signos de ruptura crean la sensación de que el Estado no está cumpliendo acabadamente con su rol fundamental que es, precisamente, el de articular relaciones sociales. La pregunta sería entonces: ¿qué es lo que está en crisis? Y, lo que está en crisis, aparentemente, es un modelo de organización social que resulta inadecuado para sostener un proceso de crecimiento económico con equidad.

Ese modelo de organización supone, en primer lugar, un cierto esquema de división social de trabajo en el marco de un orden económico internacional y dentro de los parámetros de un sistema de producción definido como capitalista. En la práctica, y más específicamente en América Latina, estas sociedades se enfrentan a un proceso de contracción económica, de reducción de los niveles de producción y de crecimiento, además de un permanente deterioro de la situación de los sectores más desprotegidos de la sociedad, y un aumento en la situación de desigualdad entre sectores sociales. Todo ello, por supuesto, desgasta a las instituciones, sobre todo a las instituciones políticas, y crea severas restricciones a la gestión global de la sociedad, amenazando inclusive la propia vigencia de la democracia como sistema legítimo para dirimir la agenda de cuestiones vigentes en esa sociedad.

El replanteo de esta situación significa poner a discusión cuál es el papel de los agentes estatales y privados en la gestión de la sociedad. Y en ese sentido, se debe recordar que estos roles han estado históricamente determinados por las circunstancias y etapas particulares por las que atravesó el desarrollo de las sociedades latinoamericanas.

UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

El Estado tuvo un papel protagónico en la temprana etapa de construcción de las sociedades capitalistas latinoamericanas. La frontera que se fue dibujando entre los ámbitos legítimos de actuación de la sociedad y del Estado nunca fue una frontera nítida y rígida. Resultó más bien, de un proceso de lucha, de enfrentamiento, de negociación. A veces de fijación arbitraria de fronteras. A veces resultó de lo que podría llamarse un tratado de límites entre una y otra instancia, o de captura de espacios, o de renuncia deliberada de competencias. No se puede marcar una frontera definida.

En el Siglo XIX el Estado no creció a expensas de la sociedad civil, sino que más bien ese Estado creció para hacer crecer a la sociedad. Ese es el proceso de expropiación social al que se refirió en algunos de sus textos Marx, o sea, la conversión de intereses privados en objeto de interés público, a través de la asunción discrecional, compulsiva, o negociada de funciones que previamente habían estado en manos de otras instancias de lo social como asociaciones intermedias, gobiernos locales, la Iglesia, etc. Aunque eso no implicó de ninguna manera una reducción de la importancia del rol que los agentes sociales cumplían, de allí probablemente viene el término "privado", que tiene una connotación derogativa. Es decir, los agentes se veían privados de algo. Lo público siempre tuvo una connotación vinculada con la forma más amplia de participación de un individuo en la sociedad.

Lo privado pertenece a una esfera que tiene justamente esa connotación derogatoria. Pero no significó que estos agentes se vieran privados de las responsabilidades que iba asumiendo el Estado en el nuevo esquema de organización social. Por el contrario, en la mayoría de los casos esa actuación significó abrir nuevas posibilidades de acción colectiva y de optimizar la asignación de recursos para el cumplimiento de los roles que quedaron reservados a una y a otra instancia de actuación. Se diría, por lo tanto, que en los términos de entonces, en la idea de desarrollo visto como progreso todos ganaban: algunos más y otros menos.

Desde entonces, la frontera entre el Estado y la sociedad ha sido una frontera lábil, una línea irregular, una línea punteada, permeable. Por debajo y por encima de los puentes tendidos entre una y otra esfera, entre uno y otro territorio que formalmente se podían transitar solamente a través de los mecanismos legítimos de representación política como los partidos, parlamentos, etc. Pero por encima y por debajo se fueron

construyendo túneles subterráneos y accesos aéreos que de hecho burlaron o ignoraron estas fronteras. A veces camuflados bajo ropajes muy diversos, representantes de conspicuos intereses sumamente estrechos seguramente consiguieron controlar las múltiples vías de acceso, las cúpulas estatales donde se decide en definitiva la suerte relativa de los diferentes sectores sociales.

Esta brevísima referencia histórica tiene como propósito simplemente marcar un contraste entre el rol que históricamente pudo haber desempeñado el Estado en los países de América Latina y lo que parece ser la problemática actual del Estado. Para referirse a esta última podrían tal vez emplearse tres verbos: debe, puede y quiere. Tres verbos que pueden ser sustituibles en una pregunta común y que parecen condensar esta problemática actual en tanto que replantean los términos de la necesidad y posibilidad histórica de intervención social por parte del Estado.

Mucho se ha escrito acerca de la declinación o la liquidación del "Welfare State", del Estado paternalista, y no es necesario abundar sobre esta temática. Pero lo que al parecer en este momento se constituye en una interrogante central del futuro del Estado es, si el Estado debe, puede y quiere seguir desempeñando el papel que cumplió históricamente en el proceso de acumulación capitalista y en la redistribución del ingreso asociada con el Welfare State.

LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL ESTADO

El planteo de si el Estado debe, puede y quiere seguir desempeñando el mismo papel, remite a tres cuestiones fundamentales alrededor de las cuales parece centrarse hoy en día el debate acerca de la reforma, modernización o transformación del Estado. En primer término, los límites deseables de la intervención del Estado, la legitimidad de sus actuales funciones, la de su tamaño. Es decir, en qué medida el Estado debe seguir cumpliendo ese papel. En segundo lugar, las posibilidades de gobernabilidad de la sociedad frente a los desafíos de la crisis estructural que afrontan los países latinoamericanos, lo cual se manifiesta en la precariedad, entre otras cosas, de los recursos del sector público frente al crecimiento de las expectativas y al crecimiento de las tensiones sociales. O sea, en qué medida el Estado puede cumplir ese papel. Y la tercera pregunta tiene que ver con esa visión de la inacción de la burocracia establecida; con las huellas del autoritarismo, la demagogia, y el faccionalismo que continúan en cierta forma impregnando la cultura administrativa y resultan incongruentes con valores de eficacia, eficiencia, y desempeño responsable por parte del Estado. ¿Hasta qué punto el Estado quiere cumplir el mismo rol?

En torno a esos tres ejes me parece que giran hoy los cuestionamientos sobre las funciones del Estado. La transformación, la modernización de su aparato institucional se enfrentan hoy entonces con el desafío de compatibilizar la administración de la crisis, la administración de la democratización y la administración de la "desestatización". Este es un proceso en marcha y hay que tener respuestas frente a este proceso. Veamos en ese orden estos temas.

¿Debe el Estado continuar ejerciendo las mismas funciones?

La preocupación por la reducción del Estado, por el "State shrinking", a través de la disminución de su tamaño y de sus formas de intervención social ha ganado un enorme predicamento en casi todo el mundo y esto es a todas luces indiscutible.

Existe un difundido malestar por la enorme dimensión de las burocracias públicas que no se limita a regímenes o a ideólogos neo-conservadores. Aún gobiernos que se definen como socialistas están ensayando soluciones que le asignan un rol de

creciente importancia al sector privado. Los temas que se refieren a la legitimidad del dominio funcional del sector estatal, a la eficiencia relativa de las esferas pública y privada, la gestión de la agenda de la sociedad se han convertido en una cuestión vigente que todavía debe resolverse en muchos lugares y que da lugar a toda suerte de conflictos y enfrentamientos sociales. La redefinición del papel empresarial del Estado, el tema de la desregulación de la economía, la reducción del aparato burocrático, la disminución del gasto público, la privatización de servicios han pasado a ser, lemas de un nuevo movimiento político y económico que demanda una drástica limitación de la intervención estatal.

El debate no ha estado exento de connotaciones ideológicas que han ubicado a los partidarios del intervencionismo por una parte y de la subsidiariedad del Estado en bandos opuestos. Desde una óptica liberal extrema, el Estado intervencionista parecería coartar la iniciativa social y asignar los recursos de una manera sub-óptima, fundando su actividad en criterios que solamente apuntan a la hipertrofia de su aparato institucional. Según esta posición, la excesiva presencia del Estado distorsiona o impide el pleno funcionamiento de la, llamémosla así, benévola mano invisible del mercado, que aparece en esa posición como el más eficaz regulador de las transacciones sociales.

Más allá de las posturas ideológicas, no cabe ninguna duda de que buena parte de los mecanismos reguladores e intervencionistas del Estado han sido promovidos por los propios sectores que siempre fueron sus principales beneficiarios y hoy reclaman y propician retóricamente la reducción del Estado. El Estado contratista, el Estado comprador, el Estado subsidiador, y también admitidamente el Estado empresario y el Estado empleador han sido asimismo algunas de las distintas máscaras de este multifrente que hoy suscita la polémica.

Por otra parte, no hay que olvidar que fueron numerosas las causas que determinaron la expansión del sector empresario público, entre las cuales no fueron menores las que se asociaron a acciones de rescate por parte del Estado de empresas privadas en dificultades. Esto se sigue viendo todavía en forma permanente. Tampoco hay que olvidar que los propios países industrializados continúan hoy aplicando sin ningún tipo de prurito ideológico diversas formas de subsidio, diversas formas de regulación. Por ejemplo, en materia de comercio exterior, es bien sabido que no solamente entrañan una clara y decidida postura intervencionista, sino que además alteran el normal desenvolvimiento del Estado y están claramente asociadas con algunos de los problemas de crisis estructural que afronta América Latina.

No se trata aquí de tomar una posición frente al debate pues el expresarse frente a este dilema entre intervencionismo y subsidiariedad, visto como un eje problemático para la definición dentro del Estado, sería una opción falsa. De lo que aquí se trata es simplemente de plantear la existencia de la polémica como un factor condicionante de una estrategia de modernización estatal.

¿Puede el Estado funcionar en las actuales circunstancias?

Esta segunda cuestión también está presente no solamente en los hechos sino también en el debate y en la literatura. En contraste con la mayoría de las democracias estables y consolidadas, buena parte de los países de la Región de las Américas se enfrentan hoy al desafío de asegurar la gobernabilidad de sus sociedades al mismo tiempo que deben resolver toda otra serie de situaciones críticas. Los nuevos procesos de democratización en la Región tienen lugar en medio de la más profunda crisis económica que haya sufrido a lo largo de toda su historia.

El fracaso de los viejos y nuevos autoritarismos en su empeño por resolver los desafíos de la crisis, unido a la movilización de la fuerza democrática, han abierto en América Latina una oportunidad histórica para la definitiva consolidación de su democracia. Pero estos nuevos regímenes tienen que afrontar hoy condiciones de gobernabilidad que intenten compatibilizar la participación ciudadana por una parte, con la regulación civilizada de los conflictos sociales por otra, y la redistribución del producto social en beneficio de los sectores más postergados. Por supuesto, se trata de una ecuación compleja no fácilmente conciliable, que impone severas restricciones al desempeño de los gobiernos democráticos.

Una de las paradojas de la situación actual es que cuanto mayor es la crisis y cuanto más necesaria, en consecuencia, resulta la intervención del Estado para paliar los efectos de dicha crisis, menores son las posibilidades de asegurar la estable reproducción del Estado y de la sociedad. Es decir, en la medida en que se interrumpe el crecimiento sostenido de la economía, la crisis no solamente reduce los recursos de los diferentes sectores sociales sino que también reduce aquellos que el sector público puede apropiarse para viabilizar el funcionamiento de sus instituciones y de sus programas.

Ese problema se potencia bajo condiciones de tránsito del autoritarismo a la democracia, porque lo que hace muchos años atrás se llamó la revolución de las expectativas y la exacerbación de los conflictos sociales que surgen con esta reapertura de la escena pública, tienden a constituir al Estado en una arena de negociación, de disputa y de arbitraje de esas demandas y conflictos. Si ocurriera que en esas circunstancias la cultura y las instituciones estuvieran en condiciones de canalizar civilizadamente las disputas y los enfrentamientos y los conflictos, entonces la asignación o reasignación de los recursos disminuidos por la crisis se podrían llevar a cabo sin trauma, sin consecuencias sociales demasiado desestabilizantes. Pero cuando esa cultura, cuando esas instituciones democráticas no han tenido el tiempo histórico ni la oportunidad histórica para enraizarse en la práctica social, la crisis no hace sino potenciar los mecanismos perversos del capitalismo que surgen cada vez que los actores relevantes no consiguen acordar reglas mínimas de juego político democrático para la resolución de sus conflictos de interés.

En muchos países, como la Argentina, por ejemplo, que han atravesado prolongadas y violentas experiencias autoritarias, no se ha conseguido todavía consolidar estas prácticas en las instituciones democráticas lo cual tiende a debilitar la capacidad de gestión del Estado.

¿Quiere el Estado mantener su rol?

El tercer desafío al que me refería es si el Estado desea una íntima vinculación con la inestabilidad política, con la demagogia, con el faccionalismo, factores que han tenido una enorme gravitación en la vida institucional de la burocracia estatal. Todo nuevo régimen democrático imbuido en una racionalidad política que esté técnicamente fundada, en la medida que tiene que enfrentarse a un aparato institucional orientado por una racionalidad técnica políticamente contaminada por años de inestabilidad, de prácticas adscriptivas y de resabios autoritarios, y cuando desciende de las bases programáticas de una reforma del Estado a los instrumentos y a los proyectos, el conocimiento de estas restricciones que aparecen en el juego del funcionamiento burocrático se convierte en un dato ineludible de cualquier estrategia transformadora.

El problema que es especialmente crítico en contextos políticos altamente inestables, donde la alternancia que se ha venido dando entre regímenes de signos diferentes aumenta significativamente la incoherencia entre el proyecto político y el aparato

institucional necesario para llevar adelante ese proyecto. Entonces, la burocracia que estos regímenes heredan de sucesivos regímenes políticos se constituyen en un lastre para el nuevo gobierno, particularmente cuando además del cambio de gobierno se transforma profundamente la naturaleza del régimen. Lo que ocurre es que sea que estos gobiernos ocupen el poder de una manera fugaz, o de una manera más o menos prolongada, de todas maneras tienden a cristalizar instituciones y prácticas burocráticas. Y cuando estas instituciones y prácticas burocráticas resultan incongruentes con la orientación de un nuevo régimen, se transforman en residuos institucionales, en cadáveres administrativos insepultos. Esta imagen es apropiada, porque la reiteración histórica de esta tendencia en esos contextos tiende a convertir a la burocracia estatal en una especie de cementerio de proyectos políticos.

A veces se tiende de una manera muy superficial a trasladar todos los males de este funcionamiento a la burocracia establecida. Más allá del ánimo colaborativo o conspirativo de los funcionarios estatales, más allá de los sesgos que estos adquieren en el proceso de socialización burocrática, existe una trama institucional hecha de jerarquías, de reglamentaciones, de trámites, de prácticas que están fuertemente arraigadas y de las cuales tanto el administrador público como el funcionario político son a la vez víctimas y victimarios, son a la vez creadores y creación.

Cuanto más frecuente es la alternancia política y cuanto más divergentes son las orientaciones dominantes de los diversos regímenes que se suceden en el poder, más irracional es esa trama burocrática y menores son las posibilidades de transformación del Estado. Entonces, el que la burocracia quiera o no quiera adherirse a los valores de responsabilidad, de participación, de transparencia, de tolerancia que son propios de la democracia no depende tanto de una elección deliberada, sino de una transformación que es fundamentalmente cultural y que alcanza también a la sociedad de la cual el aparato estatal no es sino un reflejo.

Variables entre países

Los desafíos enumerados anteriormente son los fundamentales. Los desafíos actuales del Estado, evidentemente van a ser diferentes en cada uno de los planos planteados para diferentes países. Sin duda los comentarios que aquí se presentan están bastante sesgados por la situación de los países del Cono Sur. Y hay otras realidades en la Región de las Américas que es preciso tomar en consideración, por ejemplo, la existencia de una tradición democrática que ya puede llevar muchos años y que por lo tanto tiene una significación diferente cuando al plantear el problema de la redemocratización. Obviamente no estamos hablando de redemocratización en países como Venezuela, o incluso Colombia, que tiene ya larga tradición de sucesión ordenada de gobiernos por más que otros aspectos del Estado colombiano hoy en día pueden estar sufriendo, incluso, mermas a uno de los atributos fundamentales del Estado, que es su capacidad de monopolio sobre los recursos de coerción en un territorio.

Por otra parte, el proceso de recuperación democrática se puede dar mucho más rápidamente en países que han tenido una larga tradición en ese sentido, donde los partidos políticos han jugado un rol importante como mecanismos de articulación y de canalización de demandas sociales, como es el caso de Uruguay o el caso de Chile, donde la rápida estabilización institucional que han tenido estos países tiene que ver con largos años de práctica y de funcionamiento de un sistema de partidos que en países como Brasil o como Argentina no han existido. Por lo tanto ese es un elemento que cobra una significación especial.

El grado de intervencionismo del Estado es también un factor a tomar en cuenta. Países que muy tempranamente tuvieron una intervención muy fuerte en el campo de lo social, como puede ser el caso de Costa Rica, o el mismo caso de Argentina, es el tipo de situación que no aparece reproducida necesariamente en otros casos, como puede ser el de Paraguay o el de Bolivia. Son situaciones diferenciales también.

El rol empresario del Estado ha sido distinto también en distintos países y ha sido determinado también por circunstancias diferentes. Algunos sistemas públicos empresarios se han visto abultados por recurrentes salvatajes de empresas en dificultades. En otros casos, la estatización se debió incluso a situaciones revolucionarias, como el caso de México. Situaciones, por ejemplo, de salida de regímenes neo-patrimonialistas al estilo de la República Dominicana, los años de Duvalier, o el caso de Somoza en Nicaragua, donde de pronto los nuevos Estados democráticos tienen que hacerse cargo de un extendido sector empresario que en realidad era propiedad de una familia, y es incorporado al patrimonio estatal. Indudablemente todo esto plantea problemas diferentes en cada uno de los casos nacionales.

Los desafíos a cada Estado incluyen los residuos que se van depositando en una cultura burocrática que ha estado sometida, por ejemplo, a largos períodos de inestabilidad política. Inestabilidad política que pudo o no haber sido tal, dependiendo de los países, y por lo tanto, la significación que esa cultura burocrática con resabios autoritarios demagógicos puede tener, evidentemente varía entre países. Todo esto tampoco está determinado solamente por lo que pasa al interior del Estado. Está determinado también por ejemplo, por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y el grado mismo de la organización de la sociedad. En algunos países el Estado ha sido el principal agente de la acumulación. En otros países, el sector empresario ha sido fuerte y las diferencias son realmente notorias. Hay países centroamericanos donde la burguesía ha sido débil y se ha constituido solo recientemente. En cambio en Argentina hay una tradición de constitución de la burguesía que tiene larguísimos años.

REFORMA DEL ESTADO

Hoy en día, la hipertrofia del Estado está en el centro de la preocupación política y se ha convertido en el principal justificativo de su reforma. Se han utilizado toda clase de términos: gigantismo, elefantiasis, es decir, se renueva permanentemente la terminología leviatánica para marcar esta presencia dominante en la cual pretendidamente se concentra la mayor amenaza a la convivencia civilizada de la sociedad. Y la pregunta es: ¿cuánto de cierto hay en todo esto?

Solamente a través de una reducción, un desmantelamiento masivo del Estado se alcanzarían de acuerdo con ese diagnóstico, condiciones óptimas de asignación de los recursos que permitirían estabilizar el funcionamiento de la economía y de las instituciones. Sin embargo, los datos no sustentan adecuadamente esta posición, por lo menos en lo que se refiere al tamaño o al volumen del Estado.

Cuando uno hace la comparación entre los países latinoamericanos y otros países, uno puede apreciar que el tamaño no resulta de ninguna manera excesivo frente a países comparables; que la tasa de crecimiento se mantuvo por debajo del crecimiento vegetativo de la población y de la fuerza de trabajo económicamente activa. Entonces ¿por dónde pasa el eje del problema? ¿Se trata solamente de achicar el Estado, o se trata más bien de aumentar o de agrandar su capacidad de gestión? Para responder a esta cuestión hay que colocar el problema en una perspectiva histórica.

Función de objetivos y función de producción

Se hizo referencia anteriormente a la inestabilidad política de los países. Prácticamente todos han experimentado estos procesos de inestabilidad política, los que determinaron que el aparato del Estado se constituyera en función de proyectos contradictorios y a veces antagónicos. La huella de ese desajuste se nota hoy en marcos normativos incongruentes; en unidades burocráticas que prácticamente están vacías de toda misión; en prácticas y procedimientos absolutamente desactualizados y complejos; en una generalizada desarticulación entre organismos; en graves fallas en materia de planificación, de control, de información; en una dotación que fundamentalmente va más allá de su tamaño y se encuentra desequilibrada, desmoralizada, con muy escasos incentivos y con muy bajo grado de auto-estima. Y creo que en buena medida estos desajustes obedecen a una tal vez invisible, tal vez involuntaria vulneración de una regla de oro fundamental de la gestión pública, y es la de tratar de hacer congruentes una función de objetivos y una función de producción.

Para aclarar último punto, el proceso de creación de instituciones del Estado no ha sido de ninguna manera un proceso fortuito. No ha sido azaroso. Ha respondido siempre a la particular interpretación de ciertas demandas o necesidades sociales y ha dado origen a afectaciones de recursos y a arreglos institucionales fundados en la supuesta efectividad de estos arreglos o de estas asignaciones para resolver esas demandas o esas necesidades. Pero ocurre que los organismos, las organizaciones públicas evolucionan, se les encomiendan nuevas funciones, se les quita otras, se vuelven más complejas, se diferencian internamente, crean instancias articuladoras, ganan recursos, pierden recursos, y esta compleja dinámica puede observarse en términos de un proceso de adecuación, o más bien de un intento de adecuación permanente, de una dotación de recursos al cumplimiento de determinados objetivos.

Como por lo general esos fines son heterogéneos y tienen un distinto alcance temporal, un distinto alcance substantivo, intentan resolver intereses y demandas de clientelas muy diversas, incluyendo a las propias instituciones como clientes. Entonces, existe una función de objetivos que no coincide necesariamente con los que aparecen a veces en las cartas orgánicas de sus instituciones, que son simplemente paraguas normativos no demasiado substanciales.

Por otro lado hay una función de producción para indicar que el logro de esos objetivos, de esas finalidades heterogéneas, requiere utilizar recursos de naturaleza muy variada. Recursos humanos, materiales tecnológicos disponibles en proporciones distintas y susceptibles de ser combinados también de manera muy diferente. Y uno puede suponer que la productividad, la eficiencia de una institución estatal va a ser mayor cuanto mayor sea el grado de ajuste y de congruencia que exista entre esa función de producción y esa función de objetivos. La mayoría de las políticas públicas dependen de una adecuada combinación: de una dotación de personal, de una infraestructura física y de una asignación de recursos financieros y tecnológicos que aseguren la continuidad de las tareas requeridas para cumplir con los objetivos.

¿Cuál es la situación de los sectores públicos en la mayoría de los países latinoamericanos? El lugar común o el prejuicio haría suponer que existe un exceso de recursos. Esta es la primera respuesta que se da: los recursos están sobredimensionados; existe, sobre todo, una dotación de personal superior a la técnicamente exigida para el desempeño eficiente de las funciones estatales. Lo que resulta mucho menos obvio, es que un gran número de tareas, y por lo general tareas especializadas, no pueden cumplirse precisamente por falta de personal idóneo. O que existen unidades que están sometidas a una excesiva carga de trabajo mientras otras unidades, incluso dentro del mismo organismo, no desarrollan función alguna y

mantienen sus recursos totalmente ociosos. Sin pretender negar crédito a la visión popularizada en el sentido del sobredimensionamiento, es evidente que estos sectores públicos padecen de un síndrome sobra-falta con abultadas dotaciones de recursos en ciertas áreas y déficits muy notorios en otras.

Relación entre carga de trabajo y recursos para cumplirla

En teoría, los excesos y los defectos dependen de una relación que debería existir entre la carga de trabajo que tienen los organismos y la dotación de recursos que se les asigna para cumplirla. Pero esto no depende solamente del número de individuos, sino de sus cualidades, su distribución, las interrelaciones personales, los estímulos a los que están sometidos, etc. El desempeño también se ve por la disponibilidad de recursos materiales y financieros necesarios para lograr los resultados. En ese sentido, se puede observar que en los últimos años las ejecuciones presupuestarias muestran en la gran mayoría de los países una persistente tendencia declinante en todo lo que se refiera a bienes y servicios no personales y en construcción de infraestructura.

Los gastos en personal han crecido en algunos casos, como ocurre en el sector de educación y en el sector de salud, a representar hasta el 85 ó 90% de los presupuestos ejecutados, con lo cual, es evidente, que la cantidad de recursos materiales disponibles para cumplir efectivamente las tareas de ninguna manera puede lograrse. Esto significa que los agentes estatales disponen cada vez de una menor y una más deteriorada infraestructura física, sea inmuebles, vehículos, maquinaria, equipos e instalaciones, y de una cantidad de recursos cada vez menor para cumplir sus funciones cotidianas, se trate de repuestos, de viáticos, de capacitación, de papelería, de comunicaciones, de gastos de mantenimiento, etc. Por eso, el problema no parece radicar tanto en la hipertrofia del Estado, sino más bien en lo que podríamos llamar la deformidad del Estado. Es decir, en la extraordinaria distorsión que se ha producido a través de los años en la relación técnica que existe entre los objetivos de las organizaciones estatales y la combinación de recursos necesarios para lograrlos.

Muchas de las medidas que se han adoptado para resolver este problema (como reducción de personal, retiros voluntarios, congelamiento de vacantes, restricciones a la inversión pública, medidas de contención de gastos) han contribuido a encoger el Estado, sin duda, pero al mismo tiempo esas medidas han aumentado la deformidad del mismo. Existe personal supernumerario no calificado, escasamente motivado, mayoritariamente ocioso, que continúa poblando decrépitos despachos en los que la rutina desplazó definitivamente a la innovación, mientras que funciones definitivamente críticas y relevantes no pueden desempeñarse por falta de recursos humanos calificados o de recursos materiales absolutamente indispensables.

Asignación de recursos

La mala asignación de recursos no estaría supuestamente, ligada al tamaño del Estado. Es decir, que Estado fuerte no equivale a Estado grande. ¿Cómo hacer que el Estado se fortalezca, cómo hacer que invierta para el crecimiento? Es evidente que no se puede generalizar. En primer lugar, estamos aquí delimitando nuestro universo a América Latina, y América Latina a su vez tiene situaciones muy diversas. Para sólo mencionar un aspecto, la crisis producida por el endeudamiento externo ha sido mucho menor en algunos países que en otros. Además, ese endeudamiento ha sido canalizado internamente en los países hacia funciones reproductivas en algunos casos, y hacia funciones que no tenían ese carácter en otros. Las diferencias entre Brasil y Argentina, por ejemplo, o el caso de Chile, donde el nivel de endeudamiento

fue mucho menor y pudo recuperarse mucho más rápidamente, además, que ha habido un proceso de crecimiento más o menos sostenido a lo largo de todos estos últimos años.

Es necesario analizar la heterogeneidad de la Región y las distintas situaciones nacionales para poder discriminar respecto a qué debe hacer el Estado. Por otro lado, no se trata de lo que debe hacer, sino qué está dispuesta a hacer la particular constelación de poder que se ha hecha del Estado en los distintos países. Es decir, los "proyectos políticos", para utilizar algún término que refleje la idea, de los distintos regímenes que están en este momento instalados en el poder en América Latina, evidentemente tienen un grado de autonomía muy relativa frente a sus posibilidades de hacer. En primer lugar, porque se ha venido produciendo un fenómeno que ha pasado relativamente desapercibido, o por lo menos la literatura no lo ha recogido suficientemente, y es el proceso que podría llamarse de internacionalización del Estado.

La internacionalización del Estado supone que en este momento las decisiones nacionales están condicionadas y supeditadas en gran medida a un conjunto de restricciones que están determinadas por la particular inserción de los países y los gobiernos, y los Estados en tratados, en foros, en organismos de financiamiento internacionales que en cierta forma regulan y controlan la conducta de los países, establecen ciertas normas a las que supeditan su ayuda externa, técnica o financiera, y así sucesivamente.

Este fenómeno no está suficientemente comprendido en cuanto a los impactos que ha tenido sobre el grado de autonomía real de las distintas organizaciones estatales. Sí, se ha hablado, por supuesto, del tema muy genéricamente. Por otro lado, los proyectos políticos son distintos en el sentido de que hay tendencias más socializantes y hay tendencias más liberales o más neo-conservadoras y, por lo tanto, siendo diferentes los proyectos también serán diferentes las orientaciones de esos regímenes y de esos gobiernos y de las asignaciones de recursos que el estado destine. En tercer lugar, estamos partiendo de situaciones históricas. Es decir, hay arrastre, por ejemplo, de aparatos institucionales que tienen totalmente condicionados sus recursos. ¿Cuál es el grado de autonomía que tiene un gobierno para modificar de una manera fundamental su actual asignación de recursos? El presupuesto podrá tener un margen de un 10 o un 15%, a lo sumo, de modificación respecto de lo que ha sido o de lo que es en cada caso la herencia histórica de cada gobierno. Por lo tanto los márgenes de acción están sumamente limitados.

Hay países cuya infraestructura física puede estar en mejores o peores condiciones y eso determinará en qué medida puede o debe asignar recursos a este tipo de inversiones; otros países tienen recursos naturales, o ciertas facilidades de acceso a mercados. No es lo mismo crear o tratar de crear un mercado interno en Uruguay que tratar de crear un mercado interno en Brasil. Entonces, las posibilidades que puede tener un gobierno para promover la inversión extranjera en un caso o en otro son ampliamente diferentes. De modo que plantear desde un punto de vista prescriptivo qué es lo que debe hacer el Estado para promover el crecimiento resultaría una pregunta difícil o casi imposible de contestar. Sobre todo porque se estaría hablando de un estado abstracto, sin una contextualización nacional o histórica, y por lo tanto, sin posibilidades de proponer una solución.

Existe, además, la trampa de la deuda. Cualquier excedente que estos países estuvieran en condiciones de lograr, sea por vía de una reducción del Estado, sea por vía de transferencia del patrimonio estatal a manos privadas, o en cualquier otra forma, en definitiva todo ese excedente es absorbido por el servicio de la deuda, o por

los déficits del sector público, o por las transferencias de las provincias, etc. En la medida en que esa deuda no desaparezca, parece difícil proponer algún tipo de solución autónoma, porque no hay autonomía del Estado para invertir en crecimiento.

La eficiencia del Estado

El problema no es tanto de eficiencia o ineficiencia. El problema es de qué eficiencia se está hablando y en relación a qué roles del estado. Si el propósito del Estado no es el lucro, como sería el de una empresa privada, es evidente que hay una multiplicidad de propósitos que convergen en la actividad del aparato estatal y uno de ellos, sin duda, es el de dar respuesta de una y otra forma a lo que se podría llamar genéricamente el interés general, pero otros temas tienen que ver con la defensa privilegiada de ciertos intereses. Se sabe de sobra que muchos organismos están capturados virtualmente por clientelas corporativas, sectoriales o profesionales, o incluso tienen que dar respuesta, también privilegiada, a los intereses de los propios burócratas. Entonces el Estado está, de hecho, desempeñando roles diferentes, y en la medida que desempeña roles diferentes, no se puede reducir su producto o su producción a lo que serían productos normales en una empresa privada. Una empresa telefónica no solamente instala líneas o da un servicio de teléfono, sino que en cierto momento puede estar actuando como un mecanismo de absorción de fuerza de trabajo desplazada por otros sectores productivos que no están en condición de absorberla. Entonces está cumpliendo un rol de morigeración de tensiones o de conflictos sociales.

En la ecuación de eficiencia, ¿cuánto pesa ese rol de morigeración de conflictos sociales, o cuánto pesa la promoción del desarrollo tecnológico a través de una inversión que puede no ser demasiado productiva en empresas públicas? Muchas veces se ha utilizado la inversión tecnológica en empresas públicas como un mecanismo, precisamente, de promoción tecnológica del país. Y no es algo que entra dentro de la contabilidad social de la empresa al momento de establecer si se es eficiente o no se es eficiente. Y así sucesivamente.

En cuanto a la importación de tecnologías, y sobre todo la de tecnologías de gestión, este es un tema que ha estado de moda hace muchos años. ¿Hasta qué punto son o no son adecuadas las tecnologías importadas? Hay una relación que se puede establecer claramente entre tecnología y cultura. Hay ciertas tecnologías que tienen implícitamente supuestos culturales. Si los supuestos culturales de la tecnología son congruentes con los supuestos tecnológicos de la cultura, es probable que el enganche se produzca adecuadamente y por lo tanto una tecnología sea apropiada para resolver problemas de gestión o problemas de administración de salud, en otros contextos. Muchas de las tecnologías de gestión que se han producido en países como Estados Unidos funcionan en Estados Unidos porque son congruentes o coherentes con la cultura de ese país. El gran problema es: ¿en qué medida esas tecnologías, una vez importadas, son congruentes con las culturas locales? Tecnologías incorporadas acríticamente no tienen posibilidades de enraizarse en un contexto donde la práctica administrativa y la práctica burocrática están guiadas por criterios, por valores y por actitudes totalmente diferentes.

Otro tema que también ha sido bastante discutido, es la municipalización de la salud. Se ve siempre la descentralización como un movimiento de un polo hacia otro, pero el problema de la descentralización es un continuo. Hay un continuo entre centralización y descentralización, y descentralizar servicios de salud no significa que un Estado central abandone totalmente cualquier rol en relación al servicio de salud respectivo. El problema que tiene la descentralización es que requiere reforzar precisamente cierto grado de centralización, pero de otro tipo de funciones, sea de funciones de

información, de coordinación o de control, que son las más desatendidas normalmente en la gestión pública y son justamente aquellas que tienen menor cantidad de recursos humanos afectados.

Llamar modernización o transformación del Estado a medidas simplemente cosméticas y casi siempre inespecíficas de reducción del sector público es un verdadero contrasentido. Lo único que consiguen es desnaturalizar cada vez más la esencia de su función de producción, es decir, le impiden establecer una relación óptima entre medios y fines. Esta situación tiene causas múltiples, pero algunas de ellas no pueden soslayarse.

Más allá de posturas ideológicas no cabe duda que estas tendencias expansivas del Estado, como se dijo anteriormente, han sido promovidas en buena medida por los propios sectores que siempre fueron sus beneficiarios. Más que una reducción del aparato estatal, lo que se está produciendo es un verdadero desmantelamiento del Estado. Y un Estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función social sea fácilmente subvertida en beneficio de clientelas corporativas tutelares, en beneficio de grupos funcionariales privilegiados o, como está ocurriendo con el propio proceso de privatización, de parásitos ocasionales que medran cuando la prevenda y la corruptela se han enseñoriado en el ámbito del Estado.

Lo anterior es particularmente cierto, cuando efímeras conducciones, como son las de la mayoría de los organismos estatales en los países de América Latina, lamentablemente, no consiguen retomar la iniciativa ni sustraerse al ritmo o a los rituales que le impone la burocracia establecida, perdiéndose una a una las oportunidades de institucionalizar nuevos proyectos, nuevas estructuras, nuevos estilos de gestión. Y eso sin duda contribuye a resentir la gobernabilidad de la sociedad en el marco de la democracia.

Alternancia de regímenes políticos

Es altamente positivo que haya alternancia de un régimen autoritario a un régimen democrático. No es positivo lo contrario. Pero lo que importa, fundamentalmente, es el impacto que esa alternancia tiene sobre las instituciones y sobre la cultura burocrática. Es decir, el hecho de estar sometida esa democracia permanentemente a marcos normativos, a orientaciones que cambian de la noche a la mañana. Donde de pronto un régimen democrático, por ejemplo, decide que tiene que tener un rol activo de activa intervención en el campo de la salud o en el campo de la vivienda, o que va a tener una actitud paternalista hacia las poblaciones marginales, y de pronto viene un régimen militar que propone la erradicación violenta de esas villas de emergencia y por lo tanto los organismos ejecutores de esas políticas se ven sometidos a esta tremenda tensión que existe entre un tipo de orientación y otra.

Ese no es un problema que se plantea en democracias estables, donde inclusive la sucesión de gobiernos no implica la modificación del signo del régimen político. Estados Unidos tiene un régimen político, no tiene dos regímenes políticos. Tiene uno solo con prescindencia de que se alternen gobiernos que respondan a un signo partidario u otro. Pero es importante, sí, registrar qué es lo que ocurre en países donde esa alternancia tiene un impacto fuerte sobre la gestión pública y sobre la cultura burocrática.

El factor tiempo es sumamente importante porque es interesante que la transición entre la democracia y el autoritarismo, prácticamente no existe. Uno se levanta a la mañana, escucha la radio, pasan música militar y ya se puede predecir exactamente qué es lo que va a ocurrir con la suerte relativa de los diferentes sectores sociales.

Simplemente escuchando la música que pasan por la radio. El tiempo se condensa en un instante. No hay transición. En cambio, por supuesto, el tránsito del autoritarismo a la democracia toma largos años. Lentamente se van consolidando instituciones, lentamente van cambiando prácticas. A veces tiene reversiones que lo llevan otra vez a situaciones autoritarias y así sucesivamente.

Es particularmente interesante el problema del tiempo en el autoritarismo y la democracia en función de cuáles son los poderes del Estado que manejan el tiempo. Por ejemplo, el parlamento es el poder que se las entiende con el futuro, es el que legisla, es el que prevé qué es lo que va a hacer esa sociedad en el futuro. De la misma manera como el poder judicial es el que juzga el pasado. Y el ejecutivo es el eterno presente. Durante el autoritarismo todo es presente. La ley es lo que se decide hacer cada día, y entonces desaparece el tiempo como una dimensión significativa. El futuro es una eterna recreación del presente bajo el autoritarismo. El autoritarismo es simplemente la vida en un espacio donde la sociedad civil está arrinconada en la privacidad de su vida cotidiana, la única dimensión significativa es espacial. Por eso la democracia significa la recuperación del tiempo.

Funciones irrenunciables del Estado

Existen funciones irrenunciables del Estado que prácticamente no se cumplen, pero que son cruciales para dinamizar la actividad económica y para sostener la propia legitimidad de los gobiernos y que ningún esquema de privatización o de regulación, por más necesario que resulte, puede sustituir. Dichas funciones son, obviamente, contratables, pero si el Estado las contrata, también las está llevando a cabo.

En el campo de la salud esto está en este momento en plena discusión, sobre quién debe financiar, quién debe promover, quién debe prestar el servicio. Si es legítimo que lo haga el gobierno nacional, si es legítimo que lo hagan los gobiernos locales y todo depende de la complejidad del servicio que se quiere prestar. El poder judicial, la educación primaria, la salud y la seguridad son las funciones que normalmente se mencionan cuando se dice qué es aquello que el Estado mínimo debería hacer.

El Estado mínimo es precisamente el que se ocupa de esas cuatro cosas normalmente. Todas las demás, según esta postura, pueden ser trasladables a otras esferas. El problema es si la responsabilidad social por la prestación de esas funciones reside en el Estado o reside en la sociedad. Y allí está la pregunta. El mecanismo y el financiamiento son otros problemas, pero el problema fundamental es hasta dónde es legítimo que el Estado sea el principal responsable de la prestación de ese servicio o la realización de esa actividad.