

LA REFORMA DEL ESTADO: EL DÍA DESPUÉS

*Oscar Oszlak*¹

La luz del semáforo se ha apagado súbitamente. Imaginemos la escena segundos después. El cruce de las dos avenidas está librado, ahora, a la racionalidad individual de cada peatón, de cada automovilista, de cada conductor de autobús, camión o ambulancia. No más luces de colores que guíen alternadamente sus movimientos. No más limitaciones a la capacidad colectiva de las personas para fijar sus propias reglas sobre una materia tan banal como cruzar una calle.

Primero lo harán las mujeres y los niños; luego, el resto de los peatones. Solo después, ordenadamente, cruzarán los vehículos, alineados en filas que respeten diferentes velocidades, comenzando por aquellos que circulan de derecha a izquierda de los otros. Por supuesto, cederán el paso a las ambulancias, a los bomberos y a los peatones discapacitados que se hubieren demorado en el cruce. Nadie intentará «ganar de mano» a los demás ni aprovechará el porte de su rodado para apresurar la operación de cruzar.

Traslademos ahora nuestra imaginación hacia otro tema. Supongamos que la reforma del Estado se ha completado. Imaginemos el día después. Se han vendido todas las empresas públicas previamente existentes. Aunque se han formado algunos monopolios naturales en manos privadas, ninguna de las empresas privatizadas tiene motivos para operar fuera de las normas que dicta la sana competencia. Se ha desregulado totalmente el funcionamiento de los mercados y transferido al sector privado la prestación de todos los servicios públicos, incluyendo la recolección de residuos, la gestión de fondos jubilatorios y la reclusión de delincuentes. Se han transferido a los gobiernos locales todas las responsabilidades de la gestión administrativa y se les ha otorgado la capacidad de recaudar sus propios recursos. Comités vecinales trabajan en estrecha colaboración con los raleados funcionarios departamentales y ejercen un estrecho control sobre su gestión.

El Estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la administración de justicia, la defensa, las relaciones exteriores, la conducción del sistema educativo y la promoción de la salud. La defensa del medio ambiente, la investigación, el desarrollo regional y la promoción de exportaciones son ahora materia de gestión propia de ONG y empresas especializadas.

El número de ministerios se ha reducido a cinco. La dotación de funcionarios, a la

¹ *Oscar Oszlak*. Argentino, contador público, doctor en Ciencias Económicas, máster en Administración Pública y PhD en Ciencia Política. Es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, director y profesor del posgrado en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires y presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Fue subsecretario de Investigación y Reforma Administrativa del gobierno argentino.

cuarta parte del número preexistente al proceso de reforma del Estado. Los pocos trámites que deben realizar los ciudadanos se procesan en pocos minutos, utilizando modernos equipos computadorizados. Son atendidos con deferencia por auténticos profesionales al servicio del Estado, que han sido incorporados a través de un sistema de reclutamiento basado estrictamente en el mérito y que perciben retribuciones comparables a las del sector privado.

Los felices ciudadanos cumplen estrictamente con sus obligaciones fiscales, que han sido reducidas como consecuencia del menor costo requerido para mantener el Estado. El mercado regula automáticamente la oferta y la demanda, los precios, el empleo, las tasas de interés y el valor de las divisas. Los empresarios, estimulados por las nuevas condiciones contextuales, invierten, producen y negocian, estimulando el crecimiento económico. Mejora la distribución del ingreso y cada ciudadano, cada familia, está en condiciones de procurarse bienes y servicios a menor costo y gozar de mayor bienestar.

Visiones utópicas de este tipo, que han alimentado las fantasías de muchos reformadores sociales, impulsan hoy en día los esfuerzos de transformación del Estado y la sociedad. Algunas de las premisas en que se fundan —la hipertrofia del Estado, la asunción por este de funciones innecesarias, su excesivo grado de centralismo— son en muchos casos ciertas. Otras, como las relativas al comportamiento esperado de los agentes sociales y estatales frente a cambios deliberados en las reglas de juego que gobiernan sus relaciones, no resisten el menor *test*. Sin embargo, estas concepciones han tendido a imponerse en los países más diversos, sin importar demasiado sus particulares condiciones socioeconómicas, políticas o culturales.

Los resultados de estos afanes reformistas son todavía inciertos y contradictorios. En todo caso, las utopías imaginadas no parecen corresponderse estrictamente con las acciones desplegadas en las experiencias en curso. Por cierto, resultaría estéril establecer reglas de juego incompatibles con la naturaleza humana, como las que suponen que, en ausencia de un semáforo, peatones y conductores regularán sus movimientos observando una jerarquía de valores y un código de conducta que privilegian el desinterés individual y el respeto al interés del prójimo. No son estas las reglas que gobiernan ni el «mercado» de peatones y automovilistas ni el mercado económico. Y aunque el discurso neoconservador dominante nos indique que la maximización del interés individual maximiza el interés colectivo, sabemos de sobra que, si pretendemos siquiera «optimizar» nuestro interés personal como «automovilistas-cruza-dores-de-avenidas», solo contribuiremos a un caótico congestionamiento de tránsito.

No han sido pocos los momentos de la historia económica contemporánea en que los países han pendulado desde posiciones que privilegian la iniciativa individual a posiciones estatizantes a ultranza. Ahora, el movimiento pendular opuesto se está difundiendo. Pero así como las sociedades hiperestatizadas han demostrado su inviabilidad histórica, es altamente probable que lo mismo ocurra con las sociedades desestatizadas. La utopía leninista de extinción del Estado en el tránsito al comunismo no pudo concretarse en los «socialismos reales»; más bien, se manifestó en su opuesto: un Estado hipertrofiado e ineficaz. La utopía del liberalismo extremo, que proyecta igualmente el desmantelamiento del Estado en el tránsito hacia la plena vigencia del mercado, puede también llegar a derrumbarse frente a la incapacidad de este último

para interponer límites negativos a las consecuencias socialmente disruptivas del patrón de acumulación que tiende a imponerse bajo condiciones económicas salvajes.² Los automovilistas irresponsables y los capitalistas voraces solo observan la ley de la selva, a menos que algún semáforo —por tenue que sea su luz— continúe encendido.

Para ello, el día después de la reforma del Estado deberá continuar existiendo un Estado cuyas características serán, sin duda, cuantitativa y cualitativamente diferentes de las del pasado. Para que ese Estado sobreviva y esté en condiciones de continuar desempeñando un papel socialmente relevante y deseable, será necesario que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de este sobre aquel.

El presente trabajo de carácter estrictamente ensayístico, tiene por objeto explorar esta proposición. Para ello se apoya en una extensa bibliografía reciente sobre las modalidades que asume el proceso de reforma estatal en diversos casos analizados por la literatura especializada, así como en la evidencia recogida en algunas experiencias de reforma en curso.

Las fronteras entre el Estado y sociedad

En la experiencia histórica, la expansión del Estado se realizó a costa de la expropiación de tareas o funciones propias de otras instancias de articulación de la vida social organizada. Se trataba de áreas o funciones necesarias para resolver los problemas colectivos de sociedades escasamente diferenciadas, que comenzaban a enfrentar el desafío de gestionar las cuestiones propias del funcionamiento y desarrollo de un sistema capitalista.

Las condiciones que imponía este sistema de organización económica y política requirieron, en la gran mayoría de los casos, formas combinadas de penetración coercitiva, cooptativa, material e ideológica de los incipientes Estados nacionales, en la trama de relaciones sociales.³ Bajo esta nueva forma de dominación política, el componente represivo del Estado tuvo casi siempre un peso decisivo dentro de la constelación de funciones que este fue adquiriendo históricamente. O, dicho de otro modo, la utilización de ese recurso fue —sobre todo en las primeras etapas de este verdadero proceso de construcción social que se producía dentro de flamantes moldes capitalistas— condición de posibilidad para el despliegue de sus demás recursos de dominación.

Desde la sociedad, toda clase de organizaciones formales e informales —desde señores feudales a iglesias, corporaciones, clanes y comunidades locales— resistieron la nueva hegemonía y creciente predominio del Estado. Todas esas organizaciones se habían disputado a lo largo de la historia el papel de establecer sanciones, recompensas y símbolos para inducir un comportamiento de los integrantes de la sociedad acorde con las normas que pretendían imponer.

² Guillermo O'Donnell: "Apuntes para una teoría del Estado", en Oscar Oszlak: *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, 1983.

³ Oszlak: o. cit., 1983.

Los nuevos Estados nacionales —especialmente sus élites y líderes políticos— intentaron y lograron quebrar la resistencia de estas organizaciones. Su propósito homogeneizador e integrador tendió a transformar las reglas fragmentarias establecidas por organizaciones heterogéneas, creando instituciones estatales inclusivas. Normas universales, leyes comunes, nuevas identidades colectivas, organizaciones y burócratas especializados fueron reemplazando lentamente a las formas más primitivas, parroquiales y fragmentadas de articulación social hasta entonces vigentes. El Estado nacional comenzó a ser percibido como una organización lo suficientemente fuerte y compleja como para diseñar y movilizar los recursos que permitieran poner en marcha nuevas estrategias de supervivencia colectiva y nuevas reglas de juego para gobernar las interacciones humanas.⁴

A lo largo del proceso de formación del Estado, el trazado de límites con la sociedad civil sufrió diversas alternativas. Pero en la mayoría de las sociedades contemporáneas, y con escasos retrocesos, la expansión y crecimiento del sector público fue la regla. Como principal instancia de articulación social, el Estado desempeñó —como vimos— un papel crítico en la expropiación social de funciones previamente reservadas a los individuos o instituciones sociales, 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 XIX— no se realizó a expensas de la sociedad civil. Por el contrario, la formación del Estado fue instrumental para producir el crecimiento de la sociedad.⁵ La privación (o mejor aún, 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 el nuevo esquema de 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 fue siempre una frontera irregular, porosa y cambiante, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la

⁴ Joel Migdal: "Vision and Practice: The Leader, the State and the Transformation of Society", en *International Political Science Review*, vol. IX, 1988, pp. 23-41.

⁵ 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 Tofler (véase su *La Tercera Ola*).

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 se producía 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 XX. 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 aún más estas tendencias, las que se expresaron en una extraordinaria expansión estatal y un creciente y concomitante proceso de centralización.

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 nicaragüense, 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, ya sea facilitando infraestructura, bienes y servicios, ya 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.⁶ 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 70.⁷

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 utilizados 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, son muy diferentes las maneras en que el Estado puede desembarazarse de sus múltiples y cuestionadas funciones. Exploraremos este punto en la sección siguiente.

⁶ 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.

⁷ Oscar Oszlak: "Capitalismo de Estado: ¿forma acabada o transición?", en Horacio Boneo y otros: *Gobierno y empresas públicas en América Latina*, Buenos Aires, SIAP, 1974.

Las formas de la reforma

Mucho se habla de la reforma del Estado y poco de la reforma administrativa. Es como si este último término, excluyente en la literatura y en la acción transformadora del Estado hasta hace solo una década atrás, hubiera sido barrido de la superficie por la embestida jibarizadora de los nuevos *luddites* burocráticos.

La reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de reforma administrativa. Esta ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, 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, etcétera.

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 intraburocrático 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 núcleo 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 intraburocrático, 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 adjudican 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.

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».⁸ En otros contextos tan diversos como Honduras, Uganda o Gran Bretaña, no se le otorga un nombre específico pero se comparte una 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 este 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 respecto al 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.⁹

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 ello 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

⁸ 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.

⁹ En este sentido, existe una marcada diferencia entre los procesos de privatización que se han producido 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. Véase al respecto John Donahue: 1991.

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 a 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 esta; 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 sí 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. Por lo general, la regulación estatal ha intentado 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 solo 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 este análisis, es importante diferenciar ambos 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 este 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, etcétera.

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, en cambio, se reduce 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: 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; oscilan 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, los efectos sobre el mercado laboral, la terciarización de la fuerza de trabajo, el abandono del sector público por parte de los recursos más calificados, las 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 más bien, «menos» se ha convertido en un requisito de «mejor». El tiempo es escaso y las mejoras son mucho más difíciles de lograr que las reducciones (o incluso las 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 esta 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?

El modelo, un día después

Hace dos décadas, cuando todavía el capitalismo y el socialismo competían por imponer sus respectivas modalidades de organización política y económica, el capitalismo y el socialismo de Estado constituían la forma «híbrida» dominante en el escenario mundial. Desde el punto de vista de la equidad, se aludía al «capitalismo social» o al «Estado de bienestar», para caracterizar una forma particular de desarrollo capitalista que aseguraba una mejor distribución del ingreso y una mayor atención por el Estado de las necesidades sociales básicas. Hoy en día, con el derrumbe de los «socialismos reales», el campo capitalista contraponen los modelos «neoamericano» y «renano»,¹⁰ o de «capitalismo individualista» y «colectivista»,¹¹ para aludir a lógicas antagónicas de un mismo capitalismo. Se trata de un debate restringido al ámbito del Primer Mundo, en el cual la lógica del ajuste estructural no ha llegado a tener la profundidad ni los costos sociales que caracterizan a su periferia.

Con relación a los países capitalistas menos desarrollados,¹² nos advierte que las conceptualizaciones alternativas de las teorías de la modernización y la dependencia ya no resultan suficientes, y que hay que considerar estrategias múltiples de modernización, es decir, modelos muy diversos para alcanzar una fórmula económicamente viable y socialmente ética entre crecimiento de las opciones y equidad en su asignación.

Un denominador común de estos diferentes modelos es el grado en que ellos admiten o no el paradigma dominante de lo que se ha dado en denominar la «reforma

¹⁰ Michel Albert: *Capitalismo contra capitalismo*, Buenos Aires, Paidós, 1992.

¹¹ Lester Thurow: «Communitarian versus Individualistic Capitalism», en *New Perspectives Quarterly*, 1992.

¹² David Apter: *Pour l'État, contre l'État*, París, Económica, 1988.

económica», eufemismo de la liberalización neo-conservadora consistente en reducir y redefinir el papel del Estado a fin de permitir que los mercados operen con menores controles gubernamentales.

Si existe un enfoque distintivo y aceptado para comprender la reforma económica, se trata de la concepción intelectual elaborada a fines de los setenta por el FMI y el Banco Mundial, alrededor de los conceptos de estabilización y ajuste, por lejos el marco analítico más ampliamente aceptado a través de todo tipo de países y regiones.¹³ Esta secuencia de dos pasos, «estabilización-ajuste», no es sino la versión actualizada de la vieja noción de «orden» que posibilitó, durante el siglo pasado, el proceso de construcción de los Estados nacionales. Un orden necesario para estabilizar las condiciones del contexto social en el que pudieran desarrollarse las fuerzas productivas, lo cual, en la concepción de la época, se expresaba en términos del «Progreso Indefinido».

«Orden y Progreso», la clásica fórmula del credo positivista, sobrevivió a las sucesivas etapas de la expansión capitalista y se convirtió, de hecho, en una tensión permanente de su contradictorio desarrollo. Rebautizada sucesivamente como «seguridad y desarrollo» o «estabilidad y crecimiento», llegó en nuestros días a expresarse en el discurso político como «ajuste y revolución productiva», tal como ocurriera en la Argentina del período Menem.

Solo que estas metamorfoseadas versiones de una común necesidad histórica del capitalismo han tendido a perder, hoy en día, uno de sus términos: el progreso, desarrollo, crecimiento o revolución productiva, según el lenguaje de cada tiempo. Así como el «orden» era visto como precondition del «progreso», hoy el «ajuste» también es considerado como tarea previa, y el «costo social», inevitable para alcanzar el crecimiento económico. El supuesto teórico, sujeto a comprobación empírica, es que si un país adopta políticas de estabilización y ajuste, restablecerá su proceso de desarrollo.

En la «década perdida» de los ochenta, esta proposición no pudo ser confirmada en la amplia mayoría de los países latinoamericanos, que vieron caer sus niveles de ingreso a valores incluso inferiores a los de comienzos de la década. En otras palabras, el ajuste puede sobrevivir —al menos por un tiempo más o menos prolongado— sin su eterno compañero de fórmula, pero ello exige como condición reemplazarlo por alguno de los componentes coercitivo o ideológico de la dominación política... o por ambos.

En este sentido, aun algunos textos representativos del ajuste presentan un saludable y equilibrado escepticismo sobre la visión inevitablemente sesgada que, en materia de políticas de ajuste, subyace a las posiciones de las agencias multilaterales y los sectores de poder nacionales. De hecho, la evidencia empírica y las proposiciones teóricas que intentan vincular los factores económicos y políticos que favorecen el ajuste y posterior crecimiento económico son, a lo sumo, preliminares y, por lo general, impredecibles en cuanto a explicar resultados se refiere. Las condiciones económicas vigentes al comenzar la reforma económica, el *timing* político electoral, el papel de los sindicatos en la coalición gobernante, la calidad y tamaño de la administración pública —entre otros factores— pueden afectar tales resultados. Pero la posibilidad de efectuar

¹³ Joan Nelson (comp.): *Fragile Coalition: The Politics of Economic Adjustment*, Washington D.C., Overseas Development Council, 1989, y Joan Nelson: *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

generalizaciones se ve restringida por el carácter iterativo de las múltiples interacciones entre estas variables.

En las políticas de ajuste impuestas en el Tercer Mundo subyace una concepción del papel de Estado desmentida en la práctica de la gestión pública en los países primermundistas o en la de aquellos que aspiran a ubicarse en su entorno inmediato.

Algún autor ha señalado que las tendencias hacia el *retrenchment* y la privatización no implican necesariamente una reducción de la presencia estatal en la vida social. Por el contrario, observa un continuado proceso de «estatización» de las sociedades occidentales, a despecho de la reducción que se está operando en el sector de propiedad estatal en países como Gran Bretaña, Canadá, Francia, Italia y Alemania.

Se trata, en verdad, de un nuevo nivel de interdependencia entre organizaciones sociales y estatales, donde la presencia de estas últimas cobra una importancia decisiva. Entre los cambios a que alude el concepto de estatización utilizado se cuentan la multiplicación de las funciones estatales, la imposición por el Estado de controles monopólicos sobre la gestión económica y la educación, la emergencia de economías mixtas que tienen a los dos sectores como protagonistas, la transformación de la estructura de estratificación, la difusión de una mentalidad burocrática y cambios en la naturaleza de los conflictos sociales. Si bien estos procesos se manifiestan con diferente intensidad y variadas formas en cada caso, la evolución global produce una sociedad más controlada y regulada por el Estado.

En los Estados Unidos, el Estado continúa ejerciendo responsabilidades de gestión a través de la regulación directa e indirecta, mientras que en Europa, su rol se expresa principalmente a través de su participación accionaria en una economía mixta.¹⁴ Además, las investigaciones realizadas por este autor demuestran que aun cuando los individuos estén crecientemente guiados por objetivos puramente privados, paradójicamente tienen una creciente expectativa de que el Estado los ayudará a alcanzar tales objetivos.

Por otra parte, el tan denostado *Welfare State* sigue en pie, incólume, en toda Europa, a pesar de la ofensiva antiestatista desatada en casi todas partes.¹⁵ Incluso en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, el neoconservadorismo no condujo al desmantelamiento del Estado de bienestar sino al desarrollo de una sociedad de clases más estratificada, en la que se ha ido erosionando la solidaridad con los pobres y necesitados. En cambio, en países como Suecia y Austria, la socialdemocracia ha encontrado dificultades para avanzar en la expansión del Estado de bienestar, pero sus conquistas básicas pudieron ser defendidas.¹⁶ Un fenómeno similar se ha producido en

¹⁴ Simón Chodak: *The New State: Etatization of Western Societies*, Boulder, Lynne Rienner, 1989.

¹⁵ Peter Baldwin: *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990. Como expresa este autor, en la propia Gran Bretaña, cuna de la privatización, el apoyo popular a los programas de bienestar social no ha desaparecido. Existe, sin duda, amplio consenso en el sentido de que la privatización es preferible a la nacionalización, pero varios observadores de la política británica sostienen que el conservadurismo thatcheriano no ha convencido a la ciudadanía acerca de las virtudes de una drástica reducción del rol económico y social del Estado o, más genéricamente, de una cosmovisión neoconservadora de la vida política.

¹⁶ Mishra: *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Buffalo, University of Toronto Press, 1990.

Suiza.¹⁷ Como se ha señalado recientemente, en un sistema capitalista, la única alternativa estable al Estado de bienestar es la dictadura, «a la Pinochet».¹⁸

Una mención aparte merecen los casos de Japón, Corea y, en general, los «Cuatro Tigres», donde a pesar que el Estado no ha asumido un rol decisivo en la promoción del bienestar general de la población, continúa jugando un papel fundamental en el extraordinario desarrollo de sus economías. Su intervención a través de políticas que orientan la inversión, la asignación de recursos y la competencia han probado ser mucho más efectivas que lo que hubiera ocurrido bajo un sistema de libre mercado. El conjunto de incentivos, controles y mecanismos de diversificación del riesgo empresarial que pueden reunirse bajo el rótulo común de una política industrial estratégica, es a su vez apoyado por arreglos políticos, institucionales y organizacionales, creados en el propio aparato estatal, en el sector privado y en el marco de su interfase.¹⁹ Como ha señalado un autor, todos los casos de industrialización tardía han estado asociados con un significativo grado de intervencionismo estatal.²⁰

Frente a esta variedad de experiencias, que contradicen la fórmula monocorde del «ajuste con reforma estatal, desarrollo postergado y, sí es posible, rostro humano», cabe preguntarse si debe persistirse en una tarea puramente demoledora del Estado o es hora de comenzar seriamente su reconstrucción. Muchos de los programas de reforma del Estado encarados en nuestros países, al estar cegados por una lógica estrictamente reduccionista, han producido efectos devastadores sobre su capacidad de gestión.

El adelgazamiento incontrolado de las plantillas de personal ha agravado en muchas partes el clásico síndrome «sobra/falta» (sobreabundancia de personal no calificado y ausencia de funcionarios en cargos críticos). A su vez, 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.

El diagnóstico ha privilegiado la *hipertrofia* del Estado más que su *deformidad*—o sea, 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 —típicos en los programas de ajuste estructural— han contribuido a encoger al Estado, pero al mismo tiempo aumentaron su deformidad.

¹⁷ Ulrich Kloti: "The Swiss Welfare State at a Turning Point?: Ideology, Political Process and Resources" en *Governance*, vol. 1, 1988, pp. 312-329.

¹⁸ John Dryzek: "The Good Society versus the State: Freedom and Necessity in Political Innovation", en *Journal of Politics*, vol. 54, 1992, pp. 518-540.

¹⁹ Robert Wade: *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Alice Amsden: *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Ithaca, Cornell University Press, 1989; Frederik C. Deyo (comp.): *The Political Economy of New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press, 1987; Umesh C. Gulati: "The Foundations of Rapid Economic Growth: The Case of the Four Tigers", en *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 51, 1992 pp. 161-172.; Chalmers Johnson: *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press, 1982.

²⁰ Ziya Onis: "The logic of the Developmental State", en *Comparative Politics*, vol. 24, 1991, pp. 109-126.

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 necesario que resulte— puede sustituir.

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 sus fines y los recursos para lograrlos. Esta situación ha sido reconocida incluso por especialistas de las propias instituciones promotoras de los programas de ajuste estructural. Entre ellos, Tobelem,²¹ 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.

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.

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».

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 solo el Estado empresario y empleador fue el causante de la expansión; también lo fueron el Estado contratista, comprador y

²¹ Alain Tobelem: "Système d'analyse de capacité institutionnelle pour l'ajustement structurel", mimeo, 1991.

subsidiador, otras de las diversas máscaras de este «Jano multifronte» que hoy suscita la polémica.

El día después de la reforma podremos encontrarnos con un Estado desmantelado y vaciado, incapaz de afrontar los mínimos requerimientos de una sociedad que aspira a acceder a mayores niveles de desarrollo y bienestar. 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.