

LA SEGUNDA REFORMA ¿DE QUÉ?

Oscar Oszlak

*En 1996, facultado por la legislación vigente, el gobierno del Presidente Menem anunció con bombos y platillos el lanzamiento de la Segunda Reforma del Estado. No era un planteo original: en toda América Latina se venía pregonando el inicio de lo que podría llamarse la reforma **hacia adentro** del estado, es decir, su fortalecimiento institucional: una estructura aligerada, menos trámites, mayor capacitación, vigencia efectiva de una carrera del funcionario, incorporación de tecnología.*

Pero esta vez, podía augurarse que el trámite elegido -otorgar superpoderes a la Jefatura de Gabinete para intervenir en todos los proyectos en curso o a iniciarse en los órdenes nacional y provincial- no iba a producir los resultados ejecutivos y drásticos de la primera etapa. Pronto se comprobaría que mejorar el estado resulta mucho más sencillo que achicarlo.

En América Latina, la **segunda fase** de la reforma estatal corresponde a la etapa de rehabilitación postoperatoria, que sigue a la quirúrgica de ajuste sin anestesia. Esta "segunda reforma" alude no ya a nuevos intentos por jibarizar la macrocefalia estatal, sino a producir cambios más cualitativos, que mejoren las capacidades de gestión pública. Se trata ahora de fortalecer lo que quedó del estado, más que a minimizar su intervención social.

La Ley 24.629, que otorgó al Poder Ejecutivo argentino facultades extraordinarias para encarar la segunda reforma, reafirma ese objetivo. Pero su aplicación práctica no se sostiene. A través de un primer decreto, el P.E.N. creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, otorgándole una serie de facultades y obligaciones que suponen una injerencia decisiva en prácticamente todas las áreas que podrían ser objeto de reforma y modernización estatal: reestructuración organizativa; acciones de privatización, descentralización y desregulación pendientes; proyectos de fortalecimiento institucional en curso o previstos; asistencia a los procesos de reforma administrativa provincial; seguimiento de los avances que se produzcan en cada área en el mejoramiento de la gestión; desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos y tecnológicos; nuevos regímenes de viáticos y de compras de bienes; etc.

Casi todos los organismos estatales existentes están obligados por esta norma a informar a la URME, en plazos perentorios, sobre las acciones, proyectos e iniciativas en curso o a realizarse en estas áreas. De cumplirse fielmente estas exigencias, un alud de papel debería cubrir en breves días los escritorios, gaveteros y estanterías de la URME para que ésta proponga qué hacer en cada caso. Cuesta creer que, por la envergadura de la tarea, la Jefatura de Gabinete dispone de la capacidad institucional exigida para realizar un serio seguimiento, análisis y evaluación de cuanto se está realizando o piensa realizar en los ámbitos nacional y provincial en materia de modernización y fortalecimiento institucional.

Debe admitirse, sin embargo, que uno de los plazos se ha cumplido, aunque la medida reglamentaria -el Decreto 660/96- preserve la tónica reduccionista, al disponer la racionalización, supresión, fusión o transformación de organismos y la nueva configuración que tendrá el Poder Ejecutivo una vez que los ministros produzcan los recortes estructurales dispuestos.

No está nada mal. Pero con esta norma se intenta reparar algo que creó el propio gobierno. Hagamos un poco de historia. A comienzos de 1991, se redujo a 65 el número total de secretarías y subsecretarías del gobierno nacional, limitándose severamente la cantidad de unidades de menor nivel. Cinco años después, y luego de otros intentos "racionalizadores", los ocho ministerios existentes se repartían una cifra record de 189 secretarías y subsecretarías. Con la medida recién adoptada, todavía subsistirán 119 unidades de estos niveles, es decir, casi el doble de las existentes en 1991. Las cifras podrían ser provisorias, ya que de confirmarse el anuncio del Presidente Menem de crear cuatro nuevos ministerios, las tendencias cariocinéticas seguirían, seguramente, procreando nuevas células organizativas.

Además, debe recordarse que en 1989, al producirse el cambio de gobierno, la Administración Pública contaba con más de 900.000 funcionarios, lo cual podría justificar un mayor número de secretarías y subsecretarías. Actualmente, apenas 320.000 han sobrevivido a la primera reforma del estado, lo cual no parece tener un correlato a nivel de la estructura organizativa.

Muchos de los cambios son formales. Otros deben interpretarse como el desenlace de un nuevo round en la lucha por el reparto del poder. Por lo demás, aunque se reduzca el número de organismos, no hay garantías de que la proliferación institucional no se reitere -como ya ocurriera en años previos- o continúe en los niveles inferiores de la estructura (v.g. direcciones, departamentos).

Hasta la fecha, la tan mentada "segunda reforma" genera más expectativas que hechos, recrea mecanismos similares a los que elimina (al reemplazar la URME por la ex-CECRA) y exige a la burocracia estatal, en tono apremiante, el cumplimiento de tareas y plazos que no condicen con la real capacidad de ejecución existente. Es, esencialmente, retórica declarativa, lo cual no es intrínsecamente cuestionable. Lo que despierta dudas es la real voluntad y capacidad disponibles para materializar los cambios enunciados, por parte de un estado cada vez más ausente. Es que la "segunda reforma" parece estar inspirada más por urgencias fiscales y presupuestarias, que por una legítima convicción acerca de la necesidad de preservar para el estado nacional un rol trascendente en la orientación y desarrollo de la economía o en la morigeración de las desigualdades sociales, objetivos irrenunciables de una auténtica transformación estatal.