



LA REFORMA DEL ESTADO EN ARGENTINA.
LA LÓGICA POLÍTICA
DE SU PROBLEMÁTICA ORGANIZACIONAL

*Roberto Martínez Nogueira**

El propósito de este trabajo es presentar un cuadro explicativo del desarrollo del aparato estatal en Argentina, la caracterización de sus atributos básicos y la tarea enfrentada para alcanzar su democratización y efectividad.¹ Consecuencia de décadas de apropiación corporativa, el Estado se encuentra absolutamente incapacitado para desempeñar sus funciones básicas, revelando incoherencias generalizadas, tensiones múltiples y paradojas aparentes. Su reforma es, por lo tanto, una condición necesaria para la superación de muchas décadas de estancamiento y para asegurar una mayor equidad, asumiendo un papel activo en la promoción de la acumulación, la innovación social y la organización y participación ciudadana.

Aún desde antes del retorno a la democracia, esa reforma ha estado incorporada a la agenda pública. En los debates se han enfrentado distintas perspectivas a partir de las cuales se enun-

* Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Fundación para el Análisis y Desarrollo Institucional y Social, FADIS.

1 Este artículo está basado en el trabajo sobre "Diagnóstico del sector público no empresario y propuestas de política para la reforma del Estado". El autor dirigió el mismo, estando integrado el equipo ejecutor por Eduardo Cammisa, Ernesto Kritz, Juan Carlos Torre, Adrián Guisarri, Jaime Sujoy y Pablo Rojo.

ciaron distintos diagnósticos y formularon programas de acción. Así, mientras el régimen militar manifestaba orientarse por el *principio de subsidiaridad* para definir el ámbito propio del Estado, se producía un deterioro notable en sus capacidades técnicas y se acentuaba su carácter de distribuidor de privilegios. El gobierno democrático que lo sucedió trató por diversos medios de recuperar la autonomía del Estado y revertir el proceso de destrucción, pero con éxitos por demás limitados. La actual administración ha hecho de la reforma del Estado una de sus principales banderas. Con el telón de fondo de episodios hiperinflacionarios, acuciado por la crisis fiscal y enfrentado a la realidad del colapso de las capacidades de prestación de servicios en la mayor parte de las áreas del sector público, ha decidido privatizar las empresas de propiedad del Estado, transferir la ejecución de las políticas sociales a las provincias y reducir notablemente la administración central. Una cuestión medular que la sociedad deberá resolver es con qué Estado contará en el futuro, cuáles serán sus funciones, cuál será su capacidad de orientar y regular comportamientos sociales y qué grado de control se podrá ejercer sobre él. En este artículo se presentan elementos que permiten explicar la realidad enfrentada, dimensionar la magnitud de la tarea y sugerir algunas líneas estratégicas para realizarla.

La naturaleza de la reforma del Estado

El Estado es una construcción social. Su realidad organizacional es la consecuencia de un proceso en el que se cristalizan respuestas a situaciones problemáticas surgidas de demandas y conflictos sociales, se manifiestan distintos proyectos políticos y se despliega la iniciativa burocrática. Esa construcción es el producto de las confrontaciones de percepciones y aspiraciones de grupos con valores, intereses y recursos diferenciados. Su estructura y sus modos de funcionamiento reflejan, entonces, los resultados de estas confrontaciones, la distribución del poder y las concepciones prevalecientes sobre el Estado en distintos periodos históricos.

Desde esta perspectiva, el crecimiento del Estado es el resultado de un proceso de agregación. Cada una de sus unidades es el producto de una cuestión planteada y de un modelo institucio-

nal al que se recurre para su superación. A la vez, evidencia que los mecanismos previamente establecidos no son evaluados como apropiados para un adecuado manejo político, para la eficaz resolución de los conflictos y para la satisfacción de las aspiraciones de actores con posiciones de relevancia en la estructura de poder.

Concebida de este modo, la realidad organizacional del Estado no es una unidad que responda a un conjunto coherente de objetivos y metas y en cuyo interior se realice una multiplicidad de actividades instrumentales para su logro. Por el contrario, se resalta la heterogeneidad de los mecanismos institucionales, la elevada probabilidad de tensiones en su interior, la incoherencia en los comportamientos y la diversidad en la naturaleza y consecuencias de las relaciones que cada unidad establece con los sectores de la sociedad a los que dirige sus actividades.

La reforma de esta realidad internamente fracturada tiene obviamente consecuencias sobre la distribución de poder social. Enfrenta resistencias y constituye de por sí un nuevo campo que suma tensiones y conflictos a los ya generados por la crisis por la que atraviesa el país, e impone la necesidad de revisar los modelos y las estrategias de desarrollo. Como toda estructura social, las organizaciones públicas generan intereses y perspectivas, siendo frecuente que persistan a lo largo del tiempo con sus orientaciones primeras, sin revisar sus diagnósticos, manteniendo las modalidades de acción para las que sus recursos humanos están más capacitados y sus tecnologías son más adecuadas, y anudando compromisos con sus clientelas particulares. Este factor explica que, además de los intereses intraburocráticos, la reforma del Estado movilice a actores sociales que tienen el carácter de interlocutores oficiales y que cuentan con mecanismos de acción establecidos y legitimados sobre las organizaciones públicas. Como consecuencia, la tarea es básicamente -aun cuando no en forma exclusiva- un problema de ingeniería política, por cuanto exige la redefinición de los procesos de decisión en torno a políticas públicas y cambios en los participantes en ellos.

La lógica de desarrollo del Estado

El desarrollo del aparato estatal pone de manifiesto una lógica que remite al papel que ha asumido históricamente. Esta lógica tiene

más que ver con los procesos que con las estructuras, con las decisiones más que con los recursos, con los productos más que con los insumos, con sus vinculaciones con los actores sociales más que con sus planteles de personal. Por otra parte, puede decirse que la abundancia de Estado en la Argentina encubre la falta de Estado. El sentido de estas apreciaciones quedará mejor evidenciado si se consideran en particular algunos aspectos específicos de su estructura y funcionamiento.

a. La morfología del Estado

Su morfología pone de manifiesto una gran diferenciación estructural. El resultado es una notable complejización horizontal. Cada nuevo problema, cada nuevo enfoque para resolverlo, cada nueva tarea ha dado lugar a la creación de una nueva organización o a la jerarquización de ámbitos subalternos. El impulso ha sido la intención de subrayar la relevancia de alguna temática específica o la iniciativa de los funcionarios a partir de la inercia de la expansión burocrática. Pero también ha sido el resultado de respuestas a estrategias de organizaciones de interés dirigidas a contar con ámbitos sobre los cuales sus demandas pudiesen recibir atención privilegiada y, eventualmente, convertirlos en representantes dentro del Estado de sus aspiraciones y perspectivas.

Esta diferenciación se manifiesta en la constante creación de secretarías, subsecretarías y direcciones, así como en la proliferación de organismos descentralizados y aún de *cuentas especiales*. La consecuencia es la introducción de una creciente ambigüedad en las misiones y funciones de estas unidades, con las consiguientes superposiciones y tensiones en la delimitación de competencias y en la asunción de responsabilidades. Así, emergen problemas de convergencia de las decisiones, los que revelan la presencia de orientaciones diferentes en los funcionarios responsables, distintas interpretaciones de las políticas o sentidos disímiles acordados a los objetivos.

Estos problemas suelen conceptualizarse como internos a la administración pública, centrados en su diseño estructural. En cambio, la causalidad efectiva combina simultáneamente dos factores, a la vez interdependientes: las articulaciones externas

de las organizaciones públicas y la asignación a ellas del manejo de instrumentos parciales dentro de políticas en las que la responsabilidad por el logro de sus objetivos queda fracturada y diluida. Muchas veces estos problemas aparecen enunciados como provocados por la falta de coordinación y por un inadecuado ejercicio de la responsabilidad de conducción de la gestión del Estado. A partir de esta conceptualización se recomienda la creación de ámbitos en los que, a través de la interacción directa entre las unidades intervinientes en los procesos decisorios, se llegue a la convergencia de las posiciones y la coherencia de las decisiones. Por cierto, existen múltiples instancias en las políticas que exigen la creación de estos mecanismos horizontales de coordinación, en particular cuando la naturaleza de los problemas supera los límites sectoriales convencionalmente presentes en la conformación del aparato del Estado. En estos casos, el problema consiste efectivamente en una cuestión de diseño, la que a su vez tiene una explicación que remite a aquellas articulaciones sociales y a los contenidos de las políticas.

El diseño de la organización del aparato estatal por sectores deriva de una vieja tradición que, por su parte, es el resultado de la modalidad en que progresivamente se fueron sumando nuevas funciones al Estado. Pero esta sectorialización se ve forzada cuando ese Estado debe atender de manera integral cuestiones que hacen a áreas geográficas específicas o a poblaciones determinadas -casos de desarrollo regional, urbano, comunitario o rural, o a grupos como los jóvenes, las mujeres o de la tercera edad- o sus acciones requieren la atención de una multitud de dimensiones que escapan a lo específicamente sectorial -promoción del comercio exterior, protección ambiental, empleo, etcétera. Es entonces cuando estos temas son incorporados a las estructuras sectoriales, quedando relegados en la atención de éstas frente a los cometidos tradicionales debido a la presión constante ejercida por las clientelas asociadas a estas funciones. Obsérvese, además, que cuanto más integral es la aspiración de atender una problemática social, más diluidos, difusos o múltiples son los grupos sociales con algún interés sobre los resultados de la acción estatal.

Pero éste no es el único problema. Cada sector debe atender una problemática que tiene alguna homogeneidad interna y que responde a grandes objetivos. La progresiva asunción de nuevas tareas por el Estado, junto a los límites impuestos por la Constitución al número de ministerios, ha determinado que se fuese produciendo una desordenada adjudicación de responsabilidades a cada sector, perdiendo en muchos casos aquella homogeneidad. Se cuenta así con estructuras ministeriales que combinan la atención de problemas muy diversos, con clientelas enormemente diferenciadas y con una dispersión geográfica que varía en forma notable.

A niveles más bajos el problema se reproduce. Por un lado, la incorporación de nuevas unidades ha pretendido responder al principio de la especialización funcional, es decir, la adjudicación de responsabilidades definidas con respecto a la formulación e implementación de políticas conforme a esquemas de división del trabajo fundados en el manejo de tecnologías o de relaciones con clientelas específicas. Pero la diferenciación estructural resultante de esta especialización funcional puede producirse a través de la aplicación de criterios diversos. Una manera consiste en la desagregación de los objetivos del Estado, adjudicando a cada nueva unidad la responsabilidad por el logro de metas, resultados e impactos. Otra, la que de hecho prevalece, es la atribución por el manejo de instrumentos específicos. Esta modalidad tiene consecuencias notables no sólo sobre la efectividad conjunta para el logro de objetivos, sino también sobre la dinámica de interacción de la administración con los actores sociales.

Como los contenidos de políticas ganan en complejidad a medida que se incrementa el carácter estratégico de las intervenciones del Estado, el número de instrumentos necesarios para su implementación se multiplica. También, el número de organizaciones públicas que participan en la responsabilidad, produciendo así la fractura de la misma. Cada una de esas organizaciones desarrolla una perspectiva particular de la que se convierte en impulsora y defensora. Por otra parte, esta perspectiva suele tener asociada un interés burocrático o corporativo, lo que es particularmente evidente en el caso de la complejidad estructural de los ministerios más grandes.

La especialización funcional fundada en el manejo de instrumentos específicos con clientelas, beneficiarios o destinatarios particularizados se relaciona con la naturaleza de *capitalismo asistido* que ha tenido el desarrollo del sistema económico argentino, así como con la fuerte presencia de organizaciones de interés en un contexto de partidos políticos que han desempeñado muy precariamente su función mediadora y agregadora de intereses. Las unidades públicas encargadas del manejo de estos instrumentos han debido enfrentarse con interlocutores sociales con gran capacidad de movilización de recursos, con perdurabilidad en sus estrategias y con continuidad en sus elencos dirigentes y técnicos. La inestabilidad de las políticas, la falta de continuidad en la gestión administrativa, el empobrecimiento y deterioro técnico de los planteles de funcionarios, la ausencia de memorias institucionales adecuadas y la carencia de información han constituido entonces un marco que ha sido propicio para que estas unidades no pudiesen desempeñar adecuadamente sus papeles, debilitando la noción de lo *público* a que deben responder. Se ha producido de hecho una privatización del control de las organizaciones públicas, al quedar prisioneras de intereses particulares y convertirse en custodias de sus privilegios.

Planteado en estos términos, la resolución del problema de la coordinación sólo es posible con una drástica reducción de la diferenciación estructural y con la asignación a cada una de sus unidades de objetivos precisos. Por cierto, un paso previo debe ser la clarificación de las funciones del Estado, la racionalización de sus intervenciones, la revisión de la estructura de regulaciones a su cargo y el establecimiento de mecanismos que agreguen transparencia a su funcionamiento a través de la evaluación de resultados e impactos.

Esta apreciación es a la vez sugerente y contribuyente a la explicación. El achatamiento de las estructuras, la concentración de los recursos en tareas dirigidas al mantenimiento del aparato burocrático y en actividades *medios*, la desjerarquización de las funciones técnicas y profesionales y el desvío de sus aportes hacia aspectos operacionales, son elementos que conforman un cuadro que evidencia una situación de deterioro -tal vez irreparable dentro del marco del Estado actual- de las capacidades analíticas y de conducción de la gestión.

b. Los recursos humanos del Estado

Este cuadro de fragmentación interna y articulación externa disgregadora se pone de manifiesto también en la problemática de los recursos humanos. La segmentación del mercado de trabajo público con respecto al privado se reproduce en su interior. La multiplicidad de regímenes normativos sólo es un signo de la fracturación existente. La misma está asociada a la complejidad derivada de la diferenciación estructural señalada en los párrafos anteriores. En cada uno de los ámbitos de la administración se presencian tensiones entre las regulaciones de tipo general y las excepciones, los regímenes particulares y las estrategias adaptativas utilizadas por las conducciones y estimuladas por las iniciativas locales de las organizaciones gremiales.

Estos ámbitos de la administración se convierten en actores autónomos, promoviendo decisiones cuya consecuencia termina siendo siempre una profundización de la segmentación interna del mercado laboral. Dentro de esta lógica, la tendencia muchas veces manifestada de procurar la transformación de unidades pertenecientes a la administración central en organismos descentralizados, de generar nuevas unidades por división de las existentes y de jerarquizar funciones de apoyo o administrativas, llevándolas a niveles de confianza política, responde a esta dinámica interna en la que los propios agentes y a veces sus organizaciones contribuyen a impulsar la diferenciación estructural.

Estas fuerzas que tienden a la progresiva disgregación de la unidad de la administración pública tienen su correlato en el campo gremial. La complejidad de la representación de los agentes públicos se explica a la vez por una lógica de comportamiento sindical dirigida a globalizar la negociación en las cuestiones básicas que establecen los derechos mínimos y generales, y de parcializar el planteamiento de demandas cuando esta estrategia brinda mayores perspectivas de éxito por razones vinculadas al control de la tecnología, al carácter crítico de la actividad o a la visibilidad y a las consecuencias del conflicto.

Las estrategias de los dirigentes de las unidades de la administración pública, de sus funcionarios y de las organizaciones sindicales, están fundadas en la lucha por recursos decrecientes

dirigidos a atender la masa salarial. Se percibe a la segmentación progresiva como un modo de escapar al deterioro de las remuneraciones, así como de sortear las dificultades impuestas por las medidas de contención del gasto y por los recurrentes congelamientos de vacantes. El resultado conjunto ha sido la distorsión de las estructuras de cargos, la carencia de una política racional de tipo global en materia de recursos humanos y el desarrollo de un conjunto de patologías extremadamente disfuncionales para la efectividad y la eficiencia de las organizaciones públicas.

Estas patologías son varias. Algunas adquieren formas paradójicas. Por una parte, existe una distribución del personal que no se corresponde con las demandas de los servicios. Mientras que existen niveles y ámbitos en los que son evidentes los problemas provocados por la escasa disponibilidad de personal -tanto en número como en la capacidad técnica y profesional demandada por los cargos que desempeñan-, en otros la dimensión del personal excedente revela la presencia del clientelismo y de una desocupación encubierta a través del subsidio del ingreso estatal. Los datos referidos a la distribución de personal por niveles de responsabilidad y a la compatibilidad entre los contenidos efectivos de las tareas con las especificaciones de los cargos arrojan evidencias muy precisas al respecto. Esta situación es convalidada además por la modalidad de aplicación de normas sobre fijación salarial, promoción y evaluación del personal. Al estar absolutamente separada la carrera ocupacional de toda contribución a la producción o a la productividad del agente, se produce un efecto deteriorante sobre los atributos de la cultura y sobre el clima de trabajo de las organizaciones.

En este contexto, los incentivos a la capacitación carecen de eficacia. Los programas de formación tienen sentido para los funcionarios en la medida en que permiten ingresar a categorías con regímenes especiales. Las actividades de perfeccionamiento no llegan a tener impactos significativos sobre la gestión de las unidades organizacionales. Generalmente están diseñadas como medios para el enriquecimiento personal y no están integradas a programas de desarrollo institucional. Cuando excepcionalmente esta integración forma parte del diseño de la actividad, la ausencia de mecanismos de incentivos y de estímulos ligados a

incrementos sostenidos en la productividad explica que los impactos organizacionales sean circunstanciales, cuando no nulos.

Todo este cuadro hace que no exista una auténtica carrera dentro del Estado. Pero, a su vez, esta ausencia no implica de ninguna manera la posibilidad de apertura del mercado de trabajo público. Por el contrario, las normas existentes con respecto a la estabilidad, la ausencia de evaluaciones rigurosas y los impedimentos a la movilidad dentro del sector público constituyen el marco de un sistema perverso que acumula un conjunto de elementos que desalientan los comportamientos innovadores y productivos, y que establecen barreras casi insuperables para la ejecución de políticas inteligentes de recursos humanos conducidas por los responsables de las organizaciones públicas. La obsolescencia de las prácticas en uso de administración de personal y las debilidades de las unidades con esa función son la expresión de esta realidad.

c. El financiamiento de los bienes producidos por el Estado

Esta imagen de fracturación, segmentación y articulación externa desintegradora que emerge del análisis de la morfología y de los recursos humanos también se presenta al considerar la naturaleza de los bienes y servicios producidos por el Estado y las modalidades de su financiamiento. Razones de equidad social y de sana asignación de recursos determinan la deseabilidad de que toda la sociedad contribuya a través de su sistema impositivo a solventar la producción de los bienes públicos. De igual manera, los bienes de apropiación privada producidos por el Estado deberían financiarse por medio de mecanismos que aseguren la contribución de aquellos con capacidad de pago y que se benefician con su disponibilidad.

La situación dista de dar cumplimiento a esos principios. La estructura de producción de bienes y servicios por parte del Estado y la forma en que se financia ponen de manifiesto la presencia de transferencia de recursos y la existencia de subsidios cuya identificación en cuanto a volumen y beneficiarios carece por completo de transparencia. Situaciones de dramática inequidad y mala asignación de recursos resultan de una estruc-

tura de financiamiento en la que abundan los recursos con afectación específica y el desvío de fondos de rentas generales para el financiamiento de bienes privados o semiprivados.

Este patrón de financiamiento es la consecuencia de la modalidad de crecimiento de las funciones y del papel regulador del Estado. La naturaleza asistida del capitalismo se manifiesta no sólo en los múltiples mecanismos de protección y regulación, sino también en la socialización de costos privados a través de esas modalidades de financiamiento. De esta manera, el análisis de las erogaciones del Estado permite reafirmar un cuadro de fraccionamiento de la administración pública. Sus parcelas no sólo tienen regímenes de conformación estructural y de manejo de recursos diferentes, sino también modalidades de financiamiento particulares. Estas, a su vez, guardan correspondencia con la naturaleza apropiable de los bienes y servicios que fueron incorporándose a su producción a lo largo del proceso de crecimiento del Estado y, por supuesto, con las capacidades organizacionales y de gestión de los grupos sociales que los demandan.

d. Las interacciones entre la administración pública y los actores sociales

Las interacciones de los actores sociales con la administración pública determinan una variedad de modalidades en los procesos decisorios en torno a la formulación e implementación de políticas. Salvo situaciones excepcionales, esos procesos están fuertemente penetrados por las acciones de estos actores que participan en el suministro de información sobre campos específicos de política, en la negociación sobre contenidos y a través de demandas y presiones para influenciar la interpretación y aplicación de sus contenidos.

Frente a esa penetración, la administración juega distintos papeles: concertador, mediador o clientelístico, cada uno de los cuales supone una capacidad autónoma menor y a la vez una posibilidad decreciente de alcanzar una coherencia aceptable entre los objetivos explícitos de las políticas y los impactos conseguidos. Los requerimientos que deben ser satisfechos para que la administración pueda actuar con consistencia a lo largo de los

múltiples episodios de interacción con los actores sociales distan de sus atributos actuales. La excesiva diferenciación estructural, y el predominio de la asignación de funciones a las organizaciones públicas en términos de instrumentos y no de objetivos, dispersa la personería del Estado y genera una notable vulnerabilidad frente a las estrategias de presión de los actores sociales. El Estado aparece como representado por una multitud de unidades organizacionales, escasamente conectadas entre sí, que no cuentan con orientaciones claras sobre los resultados buscados y que están sometidas a controles y evaluaciones sumamente laxos si no inexistentes.

La confusión en la asignación de competencias y los vacíos existentes en cuanto a la determinación de responsabilidades da lugar al despliegue de estrategias oportunistas pero consistentes de parte de los actores sociales. Lo preciso de sus objetivos e intereses, la continuidad de sus representantes, los recursos que movilizan, la información de que disponen y la persistencia y coherencia de sus comportamientos contrastan con los atributos de las organizaciones públicas con que interactúan. Es así como el Estado actúa mal, recarga su estructura de controles de manera de evitar que las decisiones de los niveles de administración de las políticas sean conflictivas con las intenciones de la conducción política, multiplica las regulaciones y genera una maraña de restricciones que, paradójicamente, diluye las responsabilidades, protege la impunidad y debilita su capacidad orientadora.

e. Las relaciones entre la administración central y las empresas públicas

Estos atributos efectivos de las organizaciones públicas no sólo se manifiestan en las relaciones con los agentes sociales no gubernamentales. Las interacciones entre los órganos normativos de administración central y las empresas públicas tienen las mismas características.

Con el tiempo se ha producido una constante delegación de atribuciones a las empresas públicas, las que en muchos casos son a la vez unidades productoras de bienes y servicios y órganos depositarios de la formulación, supervisión y ejecución de políticas sectoriales. Así es como varias empresas públicas tienen un

extraordinario poder no sólo porque operan en situación monopólica, sino también por contar con facultades extraordinarias que las convierten en autoridades sectoriales con imperio sobre mercados y con capacidad reguladora sobre los comportamientos de empresas vinculadas a ellos y aún de los mismos usuarios.

Este poder de las empresas evidencia a la vez la impotencia de la administración central para fijar normas y para supervisar y evaluar su cumplimiento. Aquellas se han convertido en reducidos de una notable autonomía, lo que ha dado lugar a múltiples intentos de encuadrarlas dentro de un marco político de gestión más racional. Así se ha procurado normarlas a través de reglas generales, las que han tenido consecuencias negativas sobre el desarrollo de la capacidad gerencial y la eficiencia de las empresas, acrecentando la centralización. En respuesta a estas consecuencias, en otras oportunidades se ha recorrido el camino inverso, alentándose la descentralización y el estímulo a la operación regida por criterios exclusivamente empresarios. También se han experimentado esquemas que coordinan algunas de las operaciones de estas empresas, en particular a través del manejo del financiamiento. Las múltiples modalidades puestas a prueba tuvieron resultados lejanos a las expectativas depositadas en ellas, poniendo de manifiesto carencias no tanto localizadas en las empresas sino en los ámbitos de la administración central con atribuciones sobre las mismas.

Con notable frecuencia la debilidad de estos ámbitos ha permitido que las empresas hayan sido prisioneras de una lógica igualmente paradójica a la señalada más arriba. En la dialéctica de su vinculación con la administración central se ha dado un crecimiento de las ataduras a la vez que una incapacidad para gobernar su comportamiento. En esta tensión permanente, las empresas actuaron impulsadas por su inercia organizacional, mientras que los actores sociales solían desplegar estrategias frecuentemente exitosas de adueñamiento y aprovechamiento, en general a expensas del usuario.

Las distorsiones producidas por esta lógica ha generado un consenso acerca de la necesidad de producir una profunda reforma en el sector. La privatización parece ser en muchos casos una solución posible y que cuenta con creciente aceptación. La ley de reforma del

Estado sancionada a poco de asumir el actual gobierno brinda los instrumentos jurídicos para avanzar en esa dirección pero quedando aún por resolver la cuestión del papel de los órganos de formulación de políticas sectoriales, de supervisión de la prestación de los servicios, de resguardo de los derechos del usuario y de protección ambiental. De igual modo, la adopción de medidas de desregulación todavía no está acompañada del desarrollo de la capacidad de la administración para ejercer el poder de policía en materias técnicas que el Estado debe preservar.

f. La descentralización

Un Estado descabezado, con incapacidad para formular políticas y prisionero de los intereses sectoriales es, a la vez y en aparente paradoja, un Estado fuertemente centralizado. Este centralismo es de tipo normativo y formal. De ninguna manera refuerza la capacidad de control de los comportamientos que con enorme discrecionalidad se generan en las unidades que interpretan, administran y aplican las políticas públicas. La ausencia de información, la inexistencia de mecanismos para el seguimiento y la evaluación de la gestión, la debilidad de las unidades de planeamiento y el deterioro de los planteles técnicos y profesionales indican la necesidad de reconstruir la función orientadora de la administración para avanzar de manera decidida hacia la descentralización de las funciones del Estado. En el caso contrario el cuadro actual de fracturación e incoherencia se potenciará aún más.

La reforma del Estado

En síntesis, del diagnóstico emerge un cuadro de la administración pública que sin duda requiere acción vigorosa, apoyo social, adecuada conducción política y capacidad técnica para su superación. Se ha visto cómo la observación de distintas caras de esta realidad descubre las mismas características de fragmentación, inorganicidad, imperio de lógicas locales, efectos paradójales de las políticas administrativas e impotencia del Estado para que sus organizaciones preserven la autonomía frente a los actores corporativos que le demandan privilegios de todo tipo.

Detrás de esta realidad está sin duda una larga experiencia de inestabilidad institucional, el desmoronamiento del modelo de acumulación y las crecientes dificultades para encontrar fuentes de financiamiento que sustituyan a las ya agotadas. Por cierto, este trabajo no avanza en el análisis de este telón de fondo. Sólo constata las características de la estructura y del modo de funcionamiento del Estado, así como la naturaleza de sus procesos decisorios. Pero de esta constatación surgen algunas consecuencias fáciles de inferir. Por un lado, está la evidencia de una administración pública que fue formándose de manera sedimentaria por impulso de respuestas circunstanciales a demandas y problemas. No responde a ningún diseño ni muestra ninguna coherencia, ni en su morfología, ni en sus regímenes normativos ni en las políticas de administración de recursos. Además, es una administración extremadamente debilitada en su capacidad analítica, carente de recursos y de tecnologías que le permitan actuar con eficiencia y efectividad. Incapaz de realizar comportamientos innovadores, ha terminado por concentrar sus esfuerzos en autoadministrarse, volcando la mayor parte de su atención y recursos a la ejecución de tareas dirigidas a su propio mantenimiento. Impotente para orientar a la sociedad, ha terminado por quedar inmovilizada en una trama de normas y procedimientos que, en su aspiración de acrecentar el control, han multiplicado su vulnerabilidad y debilidad. Desbordada por las demandas de las funciones que progresivamente fue asumiendo, la complejidad resultante se convirtió en un escudo que impidió la transparencia de la gestión pública. El resultado global es que no sirve, salvo a aquellos usufructuarios de un Estado prebendario que aún persiste y que tiene su mayor aliado en la desestructuración y descerebración de la administración pública actual.

La tarea de reforma de este Estado es, entonces, una de naturaleza en primer lugar política que requiere la acumulación de poder suficiente como para destruir una estructura de privilegios que se manifiesta en los ámbitos de la administración pública que actúan en función clientelística, en los múltiples regímenes especiales existentes que vulneran el principio de igualdad ante la ley, en la variedad de bienes privados financiados por la sociedad en una redistribución perversa de recursos

que atenta contra la equidad y en los múltiples mecanismos que tienden a preservar la falta de competencia protegiendo la persistencia del capitalismo asistido.

La reforma del modo de pensar la reforma del Estado

Se ha reiterado que este Estado ha sido víctima de los intereses corporativos. Su estructura actual, sus modos de funcionamiento y el conjunto de restricciones de todo tipo que lo traban son en gran medida productos del éxito de esos intereses en sus intentos de instrumentarlo y de aprovecharse de sus recursos, debilidades e incapacidad de acción. El tema del Estado es central, entonces, para hacer viable la transformación deseada y para devolver a la sociedad su capacidad creativa y de control político.

La reforma del Estado tiene, de este modo, dimensiones varias, todas ellas importantes y vinculadas recíprocamente. Sin un ataque serio a los problemas de financiamiento pareciera que la reestructuración económica no puede avanzar. Sin una modificación de sus estructuras y modos de funcionamiento, las propuestas de desarrollo institucional no alcanzarán los objetivos que se proponen. Su escasa capacidad para la orientación social y para la acción impedirán que el país se reincorpore al mundo de una manera provechosa.

La reforma de la administración es un componente esencial de la reforma del Estado. Las experiencias vividas siempre han privilegiado una dimensión: la referida al déficit fiscal. Siempre se puso como meta su eliminación, aún a costa de un precio muy alto pagado en términos del deterioro de la capacidad técnica y de los servicios. Es preciso pensar de nuevo el tema de la reforma del aparato administrativo del Estado. Debe ponérselo en el contexto mayor de la reforma del Estado y ésta, a su vez, como condición necesaria para la transformación de la sociedad. Esta manera nueva de pensar debe adoptar la óptica de la sociedad. El Estado es un instrumento esencial para alcanzar la satisfacción de las necesidades que la sociedad expresa, en particular aquellas de los grupos con menos capacidad y con mayores carencias. No está por encima de ella, no es su tutor ni gendarme. Sirve en la

medida que es responsable ante la sociedad, tiene legitimidad en tanto está sometido al control social y es democrático en cuanto es transparente y abierto. Esta manera de pensar está por hacerse. Implica reflexionar sobre él desde la perspectiva de los resultados efectivos de la acción. Exige identificar los puntos en los que se establece la articulación con la sociedad. Demanda evaluar los modos cómo esa articulación se hace: a qué costo, en beneficio de quién, respondiendo a qué demandas, etcétera.

Esta reflexión debe iluminar el análisis de las estructuras y de los procedimientos. La dimensión macro-organizacional de lo institucional y de lo administrativo no debe realizarse en forma separada del exámen micro-organizacional. Tareas, trámites, procedimientos, sistemas normativos, estructuras, etcétera, vistos desde la sociedad y el ciudadano, tendrán características muy distintas a las actuales que son el resultado de adueñamientos sectoriales, inercias burocráticas y supuestos sobre las conductas sociales propios de los regímenes autoritarios y verticalistas.

La reforma de la administración debe rescatar algunas nociones básicas: la flexibilidad, la apreciación de cada condición particular en que las organizaciones públicas deben operar, el reconocimiento de la especificidad de cada función, la diferenciación de situaciones, entre otras. El supuesto de la homogeneidad dentro del Estado, asumido siempre en los programas de cambio administrativo en Argentina, refleja un privilegio a las necesidades de control interno, un desprecio a la diversidad social y la pretensión de omnisapiencia y omnipotencia de algún ámbito central que jerárquicamente conduce la acción.

Lo anterior puede dar lugar a una estrategia de reforma. La misma debe combinar los distintos planos señalados: el de las características que se quiere infundir a la sociedad, la significación política de las acciones que se emprenda, los criterios que deben gobernar su diseño y las orientaciones para la eficacia de la acción.

Los medios y los campos de acción

La ingeniería política necesaria para dar impulso a la reforma del Estado debe tender en primer lugar a brindar transparencia a la gestión pública. Ello puede lograrse sólo en parte a través de

medios técnicos vinculados a la generación y procesamiento de información hoy faltante. Hace falta la descentralización, de manera de acercar al ciudadano la conducción y la responsabilidad por la administración de los servicios. Deben crearse instancias de participación para que la comunidad y el ciudadano sea protagonista de esa reforma. La concertación puede brindar el medio para aportar recursos sociales hoy ajenos al sector público.

El apoyo público debe estar acompañado de un esfuerzo por reforzar las capacidades del Estado. Estas capacidades pasan en primer lugar por sus recursos humanos. La situación salarial existente provoca la pérdida de los mejores, desalienta a los que se quedan y corrompen los valores sobre los que se debe asentar la práctica administrativa. La reconstitución de un plantel superior de la administración, animado de un nuevo *ethos*, reclutado según criterios universalistas y dotado de conocimientos actualizados y rigurosos, es una condición necesaria para la eficacia de las restantes líneas de acción.

Esas líneas de acción pasan también por el rediseño de la estructura de la administración pública. Para ello es preciso redefinir las funciones del Estado, aligerando su composición, reduciendo su complejidad y recorriendo el camino inverso a la diferenciación estructural. La transferencia de servicios a la comunidad puede facilitar el logro de ese propósito, así como la definición de un marco institucional que dé nuevo sentido al federalismo y que asigne un nuevo rol a los gobiernos locales.

Esta mayor concentración en la estructura del Estado debe realizarse de manera que a la vez se asegure la flexibilidad institucional suficiente para que cada organización pública asuma atributos adecuados para el desempeño de su función, agilidad para enfrentar las contingencias y responsabilidad por el logro de objetivos. En este sentido, la redefinición de las misiones y funciones de esas organizaciones es necesaria, dándoles además del sentido de delimitación de competencias actual, una orientación finalista y una especificación de los impactos sociales de la acción. En este sentido la superación de la paradoja actual de una extraordinaria dispersión del aparato del Estado con reducida flexibilidad operativa debe basarse en una paradoja invertida: centralizar para dar un marco que haga efectiva la descentralización.

Esta centralización deseable debe realizarse de manera que respete las especificidades de cada servicio, la naturaleza de cada destinatario de la acción pública y las demandas particulares de las tecnologías organizacionales utilizadas. En este sentido, el rediseño normativo es fundamental, superando el clásico péndulo que oscila entre reformas globalizantes fundadas en supuestos de homogeneidad de los componentes del Estado y micro-reformas gobernadas por el casuismo y la demanda puntual. La sanción de regímenes diferenciales que privilegien el tipo de actividad -regulatoria, de investigación y transferencia de conocimientos, de provisión de servicios sociales, etcétera- son más adecuados para un Estado multifuncional e innovador. Pero ese rediseño normativo no tendrá eficacia si a la vez no se ponen en marcha sistemas adecuados de seguimiento y evaluación de la gestión que suministren la información suficiente para la necesaria rendición de cuentas de los funcionarios ante sus superiores y del gobierno ante la sociedad.

La información también es necesaria para mejorar la eficiencia de la gestión. Se ha dicho que la administración pública actual carece de memoria institucional. Esto es a la vez causa y consecuencia de su vulnerabilidad. La reconstrucción de la misma es otra condición esencial para dar continuidad a la administración y estabilidad a las expectativas de la ciudadanía.

Una administración con plantas superiores capacitadas y adecuadamente motivadas e incentivadas, operando en el marco de estructuras flexibles y orientadas por metas de la acción de gobierno, permitirá implementar políticas de manejo de recursos internos más eficaces. Si eso ocurre se eliminará la absurda asignación de recursos actual en la que a la vez sobra y falta personal, se sobrecarga a la administración de tareas no dirigidas a la obtención de productos finales y existe una sobreabundancia de regulaciones y procedimientos que nadie cumple o cuyo cumplimiento es meramente ritualista.

En este sentido, el impulso para la reforma a nivel de cada organización debe quedar librado al empuje de sus propios dirigentes. Para ello deben contar con capacidad de iniciativa, con la posibilidad de manejar incentivos y castigos y con apoyos técnicos suficientes provistos desde dentro o fuera del Estado. En este

nivel, la reforma debe por primera vez pensarse desde el ciudadano, desde el usuario del servicio, desde el destinatario de la acción estatal. Hasta aquí todos los intentos de reforma fueron dictados por demandas del Estado, en particular la reducción del gasto público. Esta vez esa exigencia también está presente y se debe tener en cuenta que es un deber permanente hacer el mejor uso de los recursos que la sociedad pone a disposición de su Estado. Pero es preciso eludir el riesgo de que la reducción del gasto empeore el servicio, deteriore la capacidad analítica del Estado y en definitiva le agregue debilidad e impotencia, como ha ocurrido repetidamente. La concepción que oriente la reforma así es central. Sus aspectos instrumentales serán eficaces no por sus atributos intrínsecos, sino por su adecuación a los problemas a resolver. En este sentido, la calidad del diagnóstico pasa a ser el elemento crítico sobre el que debe apoyarse la voluntad política y la capacidad técnica.

Lo aquí presentado subraya la heterogeneidad de la realidad de la administración pública, su carácter multidimensional y la coherencia de su incoherencia. Se ha visto que la naturaleza de sus articulaciones externas sirve para explicar sus modalidades de funcionamiento en el marco de un modelo económico y social en el que el Estado ha jugado un papel de sostén y de mecanismo de transferencia de recursos. En definitiva, ha puesto de manifiesto la complejidad de la problemática pero también la lógica interna que la alimenta. Las acciones que se basen sobre él no podrán, si lo interpretan adecuadamente, tener el mismo carácter lineal, unidireccional, simplista y presuntamente globalizador de sus antecedentes. Esas acciones deben estar basadas en una transformación radical de las articulaciones entre el Estado y la sociedad, definiendo desde ésta el papel, la estructura, el modo de funcionamiento y las cualidades de los procesos decisivos de ese Estado.

Buenos Aires, mayo de 1992.



BIBLIOGRAFÍA

- GUISARRI, Adrián. *Financiamiento del gasto del sector público no empresario*. Informe del proyecto AR-086-R01, mimeo, Buenos Aires, 1989.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS. *El fracaso del estatismo*. Buenos Aires: Sudamericana, 1987.
- ISRAEL, A. *Institutional development, incentives to performance*, Washington: Banco Mundial, 1987.
- KRITZ, E. y LINDEMBOIN, J. *Empleo público y reforma del Estado*. Informe del proyecto AR-086-R01, mimeo. Buenos Aires, 1989.
- MARTÍNEZ Nogueira, R. "Participación social y reforma administrativa en Argentina. Bases para una estrategia", en *Desarrollo Económico*, v. 13. No. 50, Buenos Aires, 1973.
- — "La administración pública como problema político", en Vs. auts. *Pensar la República*. Buenos Aires, 1977.
- SUJOY, Jaime. *Reforma del sector público empresario e impacto sobre las estructuras y funciones de la administración*. Informe del proyecto AR-086-R01, mimeo. Buenos Aires, 1989.
- TORRE, J. C. *Interacciones entre la administración y actores económicos y sociales relevantes*. Informe del proyecto AR-086-R01, mimeo. Buenos Aires, 1989.
- WHETTEN, D. "Organizational growth and decline processes", en Cameron, K. *et. al. Readings in organizational decline*. Ballinger: Cambridge, 1988.