

El Estado *desmodernizado*

Una aproximación a la política de modernización de las instituciones públicas en Argentina, para los años que vienen

Mara Betsabé Bugoni¹

Abstract

El trabajo parte de un doble cuestionamiento: ¿la denominada política de *modernización del Estado* ha perdido protagonismo en la agenda pública? Y de ser así, ¿cuál sería su futuro en Argentina?

A lo largo de estas páginas se ensaya una respuesta a estos interrogantes, explorando los objetivos según fueron explicitados en los diversos momentos de dicha política y los resultados alcanzados tras más de una década de intentos modernizadores.

Tomando como punto de inflexión la crisis desatada en nuestro país allá por el 2000, el trabajo plantea la necesidad de reflexionar en torno a posibles vinculaciones entre esa crisis, sus causas y emergentes y la política de modernización del Estado. Con este propósito se introduce en el análisis el concepto de *desmodernización*, en cuanto proceso de desinstitucionalización y aculturación de las organizaciones públicas, para luego avanzar en la formulación de una estrategia orientada a recuperar el espacio de lo público, como objetivo de una futura política de modernización del Estado.

Desarrollo

La modernización del Estado fue presentada en sus dos momentos en Argentina, como un curso de acción necesario, *deseable* y *posible* por el que debían transitar las instituciones públicas de cara al siglo XXI.

¹Abogada, Administradora Gubernamental.

Ingresada de la mano de políticas de reestructuración, desregulación, descentralización, tercerización y privatización, para luego reaparecer en escena íntimamente vinculada al objetivo de la reducción del gasto y a la problemática de la reforma política y de la participación ciudadana, la modernización estuvo instalada como uno de los grandes temas de la agenda pública, prácticamente a lo largo de toda una década².

Hoy, pese a tal preponderancia pasada, la modernización del Estado argentino parece encontrarse en suspenso.

La situación económico-social por la que atravesó nuestro país en los últimos años puede servir para explicar la aparente pérdida de protagonismo que ha afectado al tema. Pero, por sí sola ¿explica esa crisis que el tema, de ubicarse en la *primera plana*, haya prácticamente desaparecido de la agenda?

Hay quienes señalan que si en algún momento se pensó que la modernización del Estado era un instrumento que podía colaborar en la generación de condiciones favorables al desarrollo del país, hoy esa creencia habría sido abandonada, en vista de los resultados alcanzados a lo largo de su implementación. Una cierta sensación de desesperanza frente a la realidad pareciera haber llegado para instalarse en el debate, a punto tal que se ha llegado a hablar de la modernización del Estado como de una *modernización imposible*.

En medio de la crisis, ese supuesto fracaso de sucesivas políticas de modernización habría sido desplazado del centro de la atención pública, la que habría pasado a estar capturada por los emergentes más acuciantes de la situación económica y social.

Ahora: ¿por qué se afirma que la modernización del Estado habría fracasado?

² En cuanto a la incidencia de lo económico en materia de modernización del Estado, se ha señalado: “...Las políticas públicas en América Latina siempre han sido orientadas por la racionalidad dominante acerca del desarrollo económico, conscientemente o no, y las políticas de reforma del sector público son el primer ejemplo de esta tendencia. En este siglo han habido varias teorías dominantes respecto al desarrollo y cada una de ellas dejó una marca en la composición de nuestro sector público...” Roberto J. Arias, “Qué hacer con el Estado en Argentina” en http://www.fnm.org.ar/publicaciones/documentos/economia/reforma_estado.html .

El supuesto de base declarado por un programa de modernización de instituciones públicas propio de los años noventa es que aquéllas *necesitan ser modernizadas*, esto es, intervenidas con el objeto de hacerlas *más capaces* de dar una respuesta adecuada a la evolución del entorno y a los requerimientos por él planteados.

Este planteo trasunta una fuerte crítica al modelo de estado weberiano, el que es considerado disfuncional en un doble sentido: tanto por una supuesta incapacidad para brindar adecuada respuesta a los desafíos del mundo contemporáneo, globalizado y digitalizado, como por su aparente ineficacia a la hora de generar condiciones propicias para el desarrollo y mantenimiento de economías de mercado.

Así, la modernización del Estado fue presentada a las instituciones como parte de un proceso de *refuncionalización* que, fuertemente asociado en su especificidad a la generación de cambios en las estructuras y culturas organizacionales y a la introducción de nuevas tecnologías de gestión, pretendió imponerse como acción de adaptación al ritmo de los tiempos, postulando un modelo de Estado más o menos *mínimo*, pero siempre eficiente, transparente, proactivo y abierto a las demandas ciudadanas, modelo que, además de visualizarse como funcional desde la perspectiva de las necesidades del *mercado*, se entendía coadyuvaría en la tarea de reducción del gasto público y colaboraría en revertir el creciente desprestigio de la clase política que amenazaba extenderse al ámbito de lo institucional.

Sin embargo, con sucesivos lanzamientos, a través de planes no integrales, discontinuado en su implementación, signado por los avatares de la economía y frenado por la crisis, este proceso no habría servido para *refuncionalizar* al Estado, ni para reducir significativamente el déficit, ni para recuperar la confianza en la clase política y en las instituciones públicas.

En efecto, tras la crisis, el Estado *remanente* -el que habría quedado como resultado de las diversas *olas* modernizadoras- es descrito como un Estado que -muy poco semejante al Estado previo a la década de los

noventa³ – se encontraría contraído, racionado en sus capacidades y recursos, reorganizado y reestructurado, pero sin orden, segmentado, desarticulado y expuesto, mucho más complejo y precarizado, algo más tecnificado pero sin lógica de red⁴, pero, fundamentalmente, conservando la mayor parte de los vicios y las *falencias* atribuidas al Estado *pretérito*.

Evaluada con base en los objetivos explicitados, la modernización implementada no sólo no habría producido los efectos esperados, sino que además, habría desembocado en una degradación del funcionamiento de las instituciones públicas, que habría eclosionado y disuelto como parte de la crisis económica, social y política.

Desde esta perspectiva, tal degradación se explica considerando que todo proceso de modernización del Estado y de sus instituciones, una vez activado, genera una serie de demandas sobre el sistema político, las que deben ser atendidas dando lugar así a nuevas funciones y responsabilidades, que promueven un desarrollo institucional sostenido y, por ende, el surgimiento de nuevas demandas⁵. De no atenderse éstas, el proceso termina por estrangularse, dando lugar a situaciones críticas en lo político y social y desembocando en una *desmodernización* del Estado, proceso global que ha

³ Afirma Oszlak: “Argentina es probablemente, el país que en el transcurso de los años 90 ha experimentado las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del estado nacional... El estado nacional argentino guarda hoy un lejano parentesco con el aparato institucional que poco más de diez años atrás lo triplicaba en tamaño y era responsable de numerosas gestiones de las que actualmente ya no se ocupa..”. En <http://www.top.org.ar/Documentos/OSZLAK,%20Oscar%20-%20El%20mito%20del%20Estado%20mínimo.pdf>, pag. 2. En el mismo trabajo Oszlak señala que, en términos de población, PBI y otros indicadores, “Argentina tiene hoy uno de los aparatos estatales de nivel nacional más pequeños del mundo”.

⁴ Respecto de la conformación del Estado-red como respuesta de la institucionalidad pública frente a la globalización recordamos a Castells cuando señala “El Estado red es el Estado de la era de la información, la forma política que permite la gestión cotidiana de la tensión entre lo local y lo global ... es el principal instrumento del que hoy por hoy disponen los ciudadanos para controlar la globalización en función de sus valores e intereses” Manuel Castells, “¿Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información”, ponencia presentada en el Seminario sobre “Sociedad y reforma del estado”, organizado por el Ministerio de Administración Federal e Reforma Do Estado, República Federativa do Brasil, São Paulo, 26-28, marzo 1998. En <http://www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/globalizacao.html>

⁵ Respecto de las instituciones y de la importancia de los procesos de institucionalización como parte de los procesos de modernización, ver un trabajo de Luis Salamanca, “La crisis del Poder Judicial”, referido al proceso modernizador de ese poder en Venezuela, publicado en “Publicaciones Jurídicas Venezolanas”, revista N° 114 <http://www.zur2.com/fcjp/114/salaman.htm>

sido definido en términos de ruptura entre el sistema y los actores, de disociación entre la economía y la política, y de desintegración social y cultural.

A partir de estas consideraciones y, habiendo sido superado en nuestro país el momento más duro de la crisis, con la recuperación del equilibrio fiscal por la vía de la devaluación y reconquistada cierta sensación de *normalidad* en la vida política y económica cotidiana, cabe preguntarse cuál puede ser un futuro deseable en materia de modernización del Estado argentino.

Para ensayar una respuesta a este interrogante se hace necesario repensar esa política y sus objetivos en su relación con la crisis, con sus causas y sus emergentes, pero, particularmente, con respecto a sus efectos sobre el Estado, reflexionando en torno a *cómo* y *en qué medida*, más allá de los objetivos explicitados, las sucesivas intervenciones sobre el Estado pueden haber desencadenado un proceso de *desmodernización*, materializado en lo particular, a través de procesos de *desinstitucionalización* y de *aculturación* de sus organizaciones.

Si por desinstitucionalización entendemos aquél proceso de transformación del Estado que se manifiesta como un debilitamiento general de las normas codificadas y protegidas por mecanismos legales que lo rigen, dando lugar a la coexistencia de varios tipos de organización, conductas y fines al interior de los distintos ámbitos organizacionales⁶, y por aculturación, aquél que se traduce en una pérdida de las características, conductas y valores propios de una organización y su pretendido reemplazo por otros que le son ajenos e impuestos, con la consecuente desintegración de roles y funciones, podemos entonces pensar que una futura política hacia el interior del Estado debería estar orientada a revertir ambos procesos, procurando recuperar el espacio que, de lo público, ha quedado tras la crisis de un modelo. Estos sin duda alguna han sido los puntos más críticos de muchas de las experiencias de

⁶ Conforme aborda este concepto Alain Touraine. En este sentido resulta interesante la lectura de “Un diálogo entre Castells, Giddens y Touraine” en <http://www.baquia.com/noticias.php?idnoticia=00016.20010710>

modernización encaradas hasta el momento; no es casual que, pese al éxito puntual en la introducción de algunas reformas e innovaciones, los intentos modernizadores mejor intencionados hayan encontrado la mayor de las resistencias al intervenir en aspectos organizacionales *medulares* desde la perspectiva de la disociación entre normas y valores institucionales.

En gran medida, la tarea de recuperación de la institucionalidad y de la cultura estadual debe ser encarada, entonces, como una tarea política. Esto no implica desconocer el valioso aporte que, desde lo técnico, se deriva de la incorporación de nuevas tecnologías de gestión al interior de las organizaciones, ni la remisión a lo político procura justificar la adopción de desvíos o limitaciones en la implementación de recomendaciones técnicas. Simplemente apunta a destacar que, puestos a pensar en una política de recuperación del Estado, en cuanto espacio público destinado a dirimir con éxito el conflicto social⁷, parece imprescindible recuperar también a la política como herramienta legítima para transformar a la sociedad, en particular si se interpreta que algunas de las distorsiones más graves que se han introducido en la lógica de funcionamiento de las organizaciones públicas han sido proyectadas a esos ámbitos desde lo político⁸.

La desinstitucionalización y la aculturación, en cuanto procesos de desmodernización, impactan negativamente en las organizaciones públicas, comenzando por afectar la cohesión administrativa –fundamentalmente dada por el respeto a la *legalidad normativa*- y generando tensiones entre la lógica de la discrecionalidad y el reglamentarismo. De coincidir con quiénes señalan que en la mayoría de los países latinoamericanos el modelo racional-legal

⁷ Ese espacio, el de la articulación entre intereses, entre la esfera de lo privado y lo público, del beneficio y de la solidaridad, está en la base de la constitución del Estado en la modernidad, y ha sido planteada como condición de gobernabilidad en los sistemas.

Al respecto resulta interesante la lectura de un artículo de Roberto Reale, publicado en <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article.php?storyid=175>. En este artículo el autor plantea el tema de la gobernabilidad democrática en la Argentina actual, haciendo hincapié en cómo incide la capacidad del Estado a la hora de encauzar el conflicto social, a los efectos de garantizar la sustentación del orden necesario.

⁸ En este sentido, Ivan Ase, en “El futuro de la modernización administrativa del Estado: de la ilusión tecnocrática a la reconstrucción de lo público”, en http://www.aeap.org.ar/ponencias/congreso2/Ase_Ivan.pdf, pag. 12.

encarnado por la burocracia nunca terminó de institucionalizarse⁹ y que sólo se adoptaron de él las apariencias formales, el resultado de los procesos reseñados podría ser, incluso, más grave.

Merecen ser exploradas, entonces, y en cuanto contenido de una futura política de recuperación del Estado, aquellas vías de acción vinculadas a la *revitalización* de la burocracia que, si bien es reflejo del conjunto político y social, también puede resultar un imponderable factor de transformación del sistema político y de las instituciones públicas.

⁹ Joans Prats i Catalá, “Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública” en <http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=215>