

La reforma burocrática en las provincias periféricas, un debate necesario

*María Soledad Camarasa*¹

Los Estados de las provincias periféricas argentinas han sido largamente criticados por poseer máquinas estatales ineficientes producto, fundamentalmente, de los altos niveles de clientelismo político existentes.

En la mayoría de los casos, los intentos de reforma económica y estatal en los 90 no lograron transformar las pesadas e ineficientes estructuras estatales en ágiles, innovadoras y menos costosas.

La reforma económica y estatal impulsada por el Estado nacional en las provincias fue tan ambiciosa que olvidó un elemento central en la historia exitosa de las reforma de los Estados nacionales en otras partes del mundo: los altos estándares de sus servicios civiles. Así, por ejemplo, Evans (1996: 530) manifiesta, basándose en la experiencia de los Estados desarrollistas, que “el Estado tiene una función central en el proceso de cambio estructural (...) el reconocimiento de este papel central retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata de saber identificar las políticas concretas (...), requiere la institucionalización de un conjunto de mecanismos políticos (...)”. Al exponer sobre la tercera ola de ideas acerca del Estado y el desarrollo destaca que una característica de esta corriente es “la admisión de la importancia de la capacidad del Estado, no simplemente en el sentido de la pericia de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz (...) exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en las sociedades que aislados” (Evans, 1996: 530 y 536).

La trampa a la que se sometieron los dirigentes políticos provinciales al ponerse en una situación de tener que elegir entre ajuste salvaje y clientelismo

1 Master en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Consultora ONU



político no permitió vislumbrar una salida más que adecuada al problema: la formación de un cuerpo de elite destinado a pensar los problemas de los Estados provinciales en el marco de un país federal y de gobiernos nacionales siempre dispuestos a recortar sus autonomías y someterlos a sus propias iniciativas. Incapaces de procesar la necesidad de cambio impuesta por la fuerza de sus propias circunstancias, así como las nacionales e internacionales y de generar sus propias estrategias de política, los Estados provinciales continuaron, en general, comportándose como en el pasado: los altos niveles de empleo público fomentados por la relación clientelar continuaron, así como el pobre ofrecimiento de bienes públicos. El resultado: un gran incremento de la deuda pública y provisión de servicios altamente deficientes, así como una “ciudadanía” acostumbrada a convivir con ese estado de cosas.

Sin embargo, no se trata aquí de hacer “borrón y cuenta nueva”, mecanismo bien conocido también en la Argentina a la hora de formular e implementar políticas públicas. Sería utópico pensar que los mecanismos tradicionales de reclutamiento en la Administración Pública podrían modificarse de un día para otro, así como pensar que el modo de reclutamiento no basado en el mérito quite mérito a quienes ingresen en la Administración Pública. Como observa Cuñaro (1997: 57) “es frecuente que exista en las organizaciones públicas un gran desconocimiento sobre las características del personal que las integra, sus condiciones personales, su aptitud para determinadas tareas, su predisposición o maleabilidad para acceder a diversos entrenamientos, sus motivaciones, el grado de satisfacción con la organización y sus condiciones de trabajo, etc.”. Por eso, el análisis de las características del personal existente, así como la motivación y la invitación a formar parte de un cuerpo de elite con las exigencias concomitantes podría funcionar como un primer paso y como un mecanismo atractivo y no excluyente.

Teniendo presente el enorme riesgo de pérdida de sus bases de apoyo que enfrentan los políticos locales que deseen intentar transformar la estructura de sus administraciones públicas, la alternativa de cambio propuesta, basada en un enfoque que duda de soluciones que idealizan la capacidad del hombre para la acción racional, podría constituirse en una salida al problema. El enfoque incremental de toma de decisiones, también llamado incrementalismo puede ser una herramienta orientadora de la acción que cumpla igualmente la función de reducir la incertidumbre. Tal como indican Dahl y Lindblom (1971: 107) “El incrementalismo es un método de acción social que toma la realidad existente como una alternativa y compara las probables ganancias y pérdidas de alternativas estrechamente vinculadas, haciendo ajustes relativamente pequeños en la realidad existente (...) El incrementalismo permite tanto la supervivencia como la alteración continua de la organización operante. La tentativa de asegurar

un cambio abrupto mediante la prescripción fracasa habitualmente porque la organización que actúa, con sus propios códigos y normas, resiste el cambio repentino en gran escala”.

Si una de las principales diferencias entre un régimen autoritario y uno democrático es la distinción entre súbditos y ciudadanos y si la Argentina aspira a mejorar la calidad de sus instituciones democráticas, no cabe duda que la reforma burocrática en las provincias periféricas debería constituirse en una prioridad esencial de las agendas públicas provinciales. En esta línea, el enfoque incremental se aleja de tecnocracias aisladas y encumbradas y favorece los procesos participativos en la toma de decisiones, tan caros también a la democracia. En este sentido, este enfoque permitiría incorporar las visiones y los valores de los distintos sectores que conforman las sociedades provinciales en la búsqueda de soluciones necesarias a sus problemas.

En ese marco, la reforma burocrática no sólo permitiría recuperar la noción de “servidor público”, sino que también pondría al frente de la escena los derechos y las obligaciones de los habitantes de las provincias periféricas, contribuyendo a fortalecer su ciudadanía.

Bibliografía

- EVANS, Peter. 1996. “El Estado como problema y como solución” en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo.
- CUÑARO, Alicia. 1997. “La reforma del Estado y los recursos humanos” en *Aportes*, N° 9, Buenos Aires, otoño.
- DAHL, Robert A. y Charles E. Lindblom. 1971. *Política, economía y bienestar. La planificación y los sistemas político-económicos reducidos a procesos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.