

Imprimir

El presidente Abelardo de la Espriella y su ministro de Hacienda, Miguel Gómez Martínez, han anunciado una reforma de fondo de la administración pública colombiana como parte de la estrategia del Gobierno para enfrentar el desequilibrio fiscal.

Paralelamente, sectores del Centro Democrático han planteado otorgar facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para eliminar, fusionar o modificar ministerios y entidades del orden nacional, con la pretensión de producir un ahorro fiscal significativo.

La discusión que comienza, sin embargo, no debería reducirse a determinar cuántos ministerios sobran, cuántas entidades pueden fusionarse o cuántos empleos públicos pueden eliminarse.

La pregunta fundamental es otra: ¿qué tipo de Estado pretende construir el gobierno de De la Espriella?

Los antecedentes

Para establecer el alcance de la reforma anunciada conviene recordar los principales procesos de reorganización administrativa realizados después de la Constitución de 1991.

La Ley 489 de 1998 desarrolló buena parte de la arquitectura de la administración pública prevista por la nueva Constitución. Reguló el ejercicio de la función administrativa y estableció principios y reglas básicas para la organización y funcionamiento de las entidades nacionales.

Posteriormente, la Ley 790 de 2002, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, puso en marcha el Programa de Renovación de la Administración Pública y otorgó facultades extraordinarias al Presidente para suprimir y fusionar entidades, modificar estructuras administrativas y reasignar funciones. Mediante los decretos que desarrollaron esas facultades se produjo una considerable reorganización del aparato estatal.

Finalmente, la Ley 1444 de 2011, durante el gobierno de Juan Manuel Santos, impulsó una nueva transformación de la Rama Ejecutiva: volvió a separar Interior y Justicia, dividió Protección Social en los ministerios de Salud y Trabajo, separó Ambiente de Vivienda y concedió facultades para reorganizar numerosas entidades nacionales.

Estas reformas respondieron a momentos políticos diferentes y no pueden considerarse ideológicamente idénticas. La reorganización adelantada durante los gobiernos de Uribe estuvo asociada a políticas de racionalización administrativa, reducción de entidades, participación privada y transformación de empresas públicas características de las reformas de mercado de aquel período. El gobierno Santos, por su parte, combinó mecanismos de mercado con una reconstrucción de capacidades institucionales y políticas sociales más cercana a algunas experiencias de la llamada tercera vía.

Pero la reforma que comienza a plantearse bajo De la Espriella parece partir de un contexto diferente.

El problema fiscal como justificación

El argumento central del Gobierno es la existencia de un grave desequilibrio de las finanzas públicas.

El Ministerio de Hacienda ha advertido sobre el crecimiento de la deuda, el elevado peso del funcionamiento y del servicio de la deuda dentro del presupuesto y el reducido espacio disponible para inversión pública.

Este diagnóstico constituye la justificación económica de la reforma: si una proporción creciente de los ingresos públicos se destina al funcionamiento y al pago de la deuda, el Gobierno sostiene que debe reducirse considerablemente el costo de la estructura administrativa.

Pero de ese diagnóstico no se desprende automáticamente una determinada reforma del Estado.

Una cosa es eliminar duplicidades administrativas, racionalizar entidades y reducir gastos innecesarios. Otra muy distinta es disminuir las capacidades regulatorias del Estado, privatizar empresas públicas, trasladar servicios al mercado o reducir derechos y prestaciones sociales.

Precisamente allí comienza la discusión política.

No se trata simplemente de un Estado más pequeño

El Gobierno ha presentado su propósito mediante una fórmula aparentemente sencilla: construir un Estado con “menos burocracia, menos duplicidades, menos gastos y mayor capacidad para producir resultados”.

En principio, pocos podrían objetar la eliminación de gastos innecesarios o de estructuras administrativas redundantes.

El problema consiste en determinar qué desaparece cuando desaparece una entidad pública.

¿Desaparece únicamente burocracia? ¿O desaparece también una capacidad del Estado para regular mercados, redistribuir ingresos, prestar servicios, proteger derechos o intervenir en determinados sectores de la economía?

Por eso resulta insuficiente medir la reforma contando ministerios o funcionarios.

La verdadera dimensión de una reforma estatal se conoce observando qué funciones conserva el Estado, cuáles abandona y cuáles transfiere al mercado.

Los instrumentos económicos anunciados hasta ahora presentan coincidencias evidentes con el liberalismo económico y con políticas históricamente asociadas al neoliberalismo: austeridad fiscal, reducción del gasto de funcionamiento, simplificación administrativa, disminución de impuestos y estímulos a la inversión privada.

Pero todavía falta conocer un elemento decisivo: hasta dónde pretende llegar el Gobierno.

¿Uribe o Milei?

El antecedente colombiano más inmediato es la reforma administrativa de Álvaro Uribe iniciada en 2002.

Sin embargo, existen razones para preguntarse si el proyecto de De la Espriella podría terminar acercándose más a la transformación emprendida por Javier Milei en Argentina.

La diferencia es importante.

Milei no se limitó a reducir ministerios. La Ley 27.742, conocida como Ley Bases, declaró emergencias en diferentes ámbitos, otorgó facultades al Ejecutivo para reorganizar organismos y abrió espacios para privatizaciones, concesiones y una extensa agenda de desregulación económica.

La experiencia argentina permite comprender que la discusión no consiste simplemente en escoger entre un “Estado grande” y un “Estado pequeño”.

Lo que está en juego es la relación entre Estado, mercado y sociedad

Una reforma puede reducir las capacidades económicas, regulatorias y sociales del Estado y, simultáneamente, conservar o incluso fortalecer sus capacidades de seguridad, control y coerción hasta hacerlo un Estado policial represivo que es lo que parece se está dibujando en el discurso de Abelardo plagado de las retóricas a la Bukele.

Por eso sería prematuro afirmar que Colombia está adoptando integralmente un “modelo Milei”. Hasta ahora, el proyecto anunciado parece combinar austeridad fiscal, reforma administrativa y reducción del aparato ejecutivo.

Para hablar de una transformación equivalente a la argentina habría que comprobar si

aparecen otros componentes: privatizaciones significativas, desregulación transversal, reducción sustancial del empleo público, flexibilización laboral y traslado sistemático de funciones estatales al mercado.

¿Qué ocurrirá con el patrimonio público?

Esta es quizá una de las preguntas decisivas que deberá responder el Gobierno.

¿Qué ocurrirá con empresas e instituciones como Ecopetrol, Banco Agrario, las empresas públicas del sector eléctrico, el SENA y el ICBF?

¿Qué ocurrirá con la salud, las pensiones y las universidades públicas?

¿La reforma pretende únicamente modificar la administración central o contempla también transformar empresas estatales y sistemas de provisión de bienes y servicios públicos?

La respuesta permitirá establecer si estamos ante una reforma administrativa relativamente convencional o ante una modificación más profunda del modelo de Estado construido durante las últimas décadas.

El Estado no desaparece: cambia de funciones.

La experiencia de Milei ofrece otra enseñanza.

El discurso libertario habla frecuentemente de retirar al Estado para ampliar la libertad individual y el mercado. Pero históricamente los procesos de liberalización económica no han significado necesariamente la desaparición del Estado.

Puede ocurrir algo diferente: el Estado se retira de determinadas funciones y se fortalece en otras como las de la represión y la acción policial contra los movimientos sociales.

Puede reducir su papel como productor, regulador o garante de determinadas prestaciones

sociales y, simultáneamente, fortalecer sus capacidades fiscales, policiales, militares o de control territorial.

Por eso la cuestión fundamental no es simplemente cuánto Estado queda después de la reforma, sino qué Estado queda.

Y esa pregunta resulta particularmente importante en Colombia, donde la construcción histórica del Estado ha estado atravesada por profundas desigualdades territoriales, sociales e institucionales.

Las preguntas que deberá responder la reforma

Antes de clasificar definitivamente el proyecto como neoliberal, ultraliberal o iliberal, conviene examinar las decisiones concretas que produzca.

¿Se eliminarán únicamente estructuras burocráticas o también capacidades regulatorias?

¿Se fusionarán ministerios o se privatizarán funciones públicas?

¿Se reducirá exclusivamente el gasto administrativo o también prestaciones y derechos sociales?

¿La desregulación aumentará efectivamente la competencia o favorecerá una mayor concentración empresarial?

¿Se pretende reducir el Estado en todos sus ámbitos o disminuir su dimensión social y económica mientras se fortalecen sus capacidades coercitivas y de seguridad?

Y, sobre todo: ¿quiénes ganarán poder económico y político con la nueva organización estatal y quiénes lo perderán?

Estas preguntas permiten superar una discusión puramente contable sobre el número de

ministerios y funcionarios.

Una disputa por el carácter del Estado

La reforma que comienza a plantearse debe analizarse además dentro de la orientación política general del nuevo Gobierno: sus políticas de seguridad, su concepción del orden público, su política exterior, su relación con los movimientos sociales y su visión sobre las funciones económicas y sociales del Estado. Lo cierto es que ya se han dado pasos muy concretos en lo que se piensa promover como un nuevo Estado abelardista, como la cancelación de las políticas de paz, el ingreso al Escudo de las Americas, la normalización de las relaciones diplomáticas con Israel, la política de fumigación de los cultivos de usos ilícito y el diseño de la reconstrucción de los territorios afectados por el terremoto del pasado 10 de agosto.

Solo observando conjuntamente esas dimensiones podrá establecerse si estamos ante una simple racionalización administrativa o ante un proyecto político más amplio de transformación estatal.

Desde la oposición tampoco bastará con defender todas las instituciones existentes por el solo hecho de ser públicas. El Estado colombiano tiene problemas reales de burocratización, corrupción, captura institucional, clientelismo, duplicidad de funciones y baja capacidad para actuar eficazmente en amplios territorios.

La alternativa a una reforma orientada exclusivamente por el mercado no puede ser la defensa acrítica del Estado existente.

La discusión debería plantearse, en otros términos: cómo democratizar el Estado, aumentar su capacidad institucional, fortalecer el control ciudadano, combatir la corrupción y garantizar que sus recursos y capacidades estén orientados hacia los derechos, los bienes públicos y las necesidades de las mayorías sociales.

En consecuencia, la disputa que se aproxima no será simplemente por cinco ministerios más

o cinco ministerios menos.

Será una disputa sobre algo mucho más profundo: qué funciones debe cumplir el Estado colombiano, qué relación debe establecer con el mercado y la sociedad, qué intereses debe regular y, finalmente, al servicio de quién debe ejercer su poder.

El Pacto Histórico debe preparar su propia propuesta para alcanzar un Estado alternativo que refleje los derechos sociales de todos.

Horacio Duque Giraldo

Foto tomada de: CAMBIO Colombia