

**LA ADMINISTRACION PUBLICA. ESCENARIO ACTUAL,
ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS RECIENTES.
EJES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACION**

Fabián Repetto*

Documento 12

Agosto de 1998

* Doctor de Investigaciones en Ciencias Sociales, FLACSO. Profesor, Universidad de Buenos Aires. Investigador, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los de la Fundación Gobierno y Sociedad. Registro de Propiedad Intelectual en trámite.

**FUNDACION GOBIERNO Y SOCIEDAD
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL**

**DOCUMENTO DE TRABAJO
SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA ARGENTINA**

***ESCENARIO ACTUAL, ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS RECIENTES:
EJES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACION***

Elaborado por Dr. Fabián Repetto¹.

Buenos Aires, agosto de 1998

¹ Quisiera agradecer la colaboración de Paula Ferro, Analía Minteguiaga y Anibal Viguera, quienes además de sistematizar relevante información empírica y conceptual para diversas partes de este estudio, me aportaron su visión crítica sobre la sustancia de lo aquí presentado. Por otra parte, desearía destacar la ayuda aportada por Roberto Martínez Nogueira, Oscar Oszlak y Dora Orlansky, quienes gentilmente me brindaron parte de su valioso tiempo y saber para discutir los ejes de este documento. A unos y otros, como es norma indicar, no los responsabilizo de los errores u omisiones que aún perduran.

INDICE

INTRODUCCION

Algunas hipótesis orientadoras

Esquema del documento

PARTE I: UNA MIRADA SOBRE LA SITUACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Marco legal de la primera etapa de reformas

Las “políticas” de la reforma

Nueva etapa en la reforma estatal

Una perspectiva general

PARTE II: DE LAS CRITICAS AL MODELO CLASICO AL ESBOZO DE UN NUEVO PARADIGMA: REFLEXIONES DESDE LA DISCUSION INTERNACIONAL

El modelo clásico: una caracterización

Hacia un nuevo paradigma?

La perspectiva de “Principal-Agente”

Un enfoque basado en la participación

Explorando (una vez más) las reformas del Estado

Apuntes centrados en América Latina (acerca de reforma estatal y administrativa)

PARTE III: REFLEXIONES SOBRE LOS ESTUDIOS REALIZADOS EN ARGENTINA

Ejes orientadores de la producción reciente

Breves notas sobre los estudios realizados en Argentina

PARTE IV: ALGUNAS PROPUESTAS ORIENTADORAS

Acerca de la producción, circulación y consecuencias del conocimiento

Esbozo de una agenda de investigación

BIBLIOGRAFIA

RESUMEN EJECUTIVO

Tras casi una década de profundas transformaciones en lo que refiere a la participación del Estado en la economía, la agenda del presente en la Argentina adquiere un carácter diferente al de finales de los ochenta. De lo que hoy se trata es de consolidar las reformas emprendidas, para lo cual parece necesario la virtuosa confluencia de tres elementos: a) crecimiento económico sostenido; b) gobernabilidad democrática; y c) integración social. Sin ingresar aquí en la compleja tarea de analizar la articulación que existe entre los aspectos mencionados, debe remarcarse que la situación actual de la administración pública reviste central importancia para la conformación de los nuevos escenarios económicos, políticos y sociales. Por sus efectos (reales o potenciales) en los futuros rasgos de dichos ámbitos es que parece justificado avanzar en un estudio sistemático sobre la administración pública.

En qué medida la administración pública argentina, en su situación actual, es capaz de hacer frente a los desafíos del presente y del futuro? La respuesta, aunque tentativa, incluye un aspecto fundamental: para responder con éxito a los requerimientos más importantes asociados a la consolidación de las reformas ya instrumentadas, el mismo aparato administrativo (tanto a nivel sectorial como jurisdiccional) debería ser objeto de transformación. El problema central está asociado a que la nueva fase de las reformas requiere de acuerdos sustantivos entre los actores políticos relevantes, en tanto las áreas a transformar han sido históricamente fuente de deformaciones y coto de prácticas particularistas. Ante esto, una serie de interrogantes sintetiza la cuestión y orienta la investigación: qué resultados arroja la actual estructura de incentivos que guían la relación entre los políticos, los técnicos y los funcionarios burocráticos? cuáles son las capacidades instaladas con que cuentan las provincias y municipios para gestionar algunas temáticas sustantivas asociados a la formación de “capital humano”? cómo funcionan los organismos reguladores o de control? qué papel le cabe jugar a los poderes legislativo y judicial en el control de la administración pública? en qué medida existen -o pueden construirse- los canales para un efectivo control y/o participación ciudadana en la gestión pública?

En la primera parte del documento se analiza la *situación de la administración pública argentina en la actualidad*. Se sugiere que la gran transformación se realizó solamente en

aquellas arenas asociadas al “Estado empresario”, mientras que en el resto de los sectores e incluso en sus otros niveles (provincial y municipal) perduran muchas de las viejas prácticas inerciales. Cabe acotar la ausencia de una autoridad con los recursos suficientes (políticos, económicos, técnico-organizacionales y de información) como para darle coherencia a la multiplicidad de acciones emprendidas en los años noventa bajo la denominación de “reforma administrativa”.

A continuación se analizan las *perspectivas formuladas recientemente a nivel internacional*. En esta sección, tras presentar los ejes fundamentales del modelo de administración pública inspirado en los aportes weberianos, se exploran las principales características del *New Public Management*, así como ciertas críticas formuladas a este modelo. Luego se revisan los enfoques tipo “Principal-Agente”, así como perspectivas que enfatizan algunos modelos alternativos de reforma administrativa, centrados en la participación ciudadana, o la relación entre las transformaciones del entramado burocrático y el proceso más amplio de reforma estatal, particularmente referido a Latinoamérica.

En tercer lugar se exploran los *estudios generados sobre el caso argentino en la última década*, para lo cual se establecen tres ejes orientadores: a) transformaciones de los vínculos entre el Estado y la sociedad (privatización, desregulación - regulación, descentralización, legitimidad y accionar del Estado); b) racionalización y “reinvención” de la administración pública (programas de reforma burocrática-administrativa; modernización de la gestión; y productividad burocrática); y c) impactos políticos y culturales de la transformación del Estado (ética pública y democratización del Estado y sus organizaciones).

Las conclusiones se concentran en el caso argentino, presentando las dificultades existentes para que la producción analítica, particularmente en materia de administración pública, genere impactos en la toma de decisiones. Asimismo, se esbozan una serie de líneas de investigación en las cuales el *CEDI* y la *Fundación Gobierno y Sociedad* pueden aportar una inestimable colaboración. La agenda futura, en consecuencia, no debiese obviar las siguientes temáticas:

1) Respecto a la dimensión del aparato estatal, parece no alcanzar con la descripción de su achicamiento a lo largo de la última década. Por el contrario, **debiesen estudiarse con mayor detalle las tendencias políticas y económicas de largo plazo que explican los momentos de expansión o retracción de las áreas de intervención estatal. Esto implica enfoques históricos (que deben estar basados en datos sistematizados y confiables) capaces de detectar la evolución de largo plazo del entramado burocrático, a la par que requiere de estudios sobre la cultura política, habilitados para captar las mutaciones en las percepción colectiva acerca de lo que debe o no debe hacer el Estado.**

2) Las modalidades de gestión requeridas para un Estado con relativa poca injerencia en la vida económica y social (como el que parecería derivar de las transformaciones producidas) implican flexibilidad, sea a nivel territorial como sectorial. Por ende, más allá de que parte importante del discurso actual enfatice el papel de “cliente” de quien accede a un bien o servicio público, lo cierto es que la heterogenidad del aparato estatal requiere de perspectivas más amplias. **En este sentido, debiesen estudiarse en qué medida los nuevos discursos de gerenciamiento están operando efectivamente en la práctica y, cuando así sea, observar críticamente los límites y potencialidades que eso conlleva. Asimismo, se necesitan estudios capaces de detectar áreas donde se necesiten instrumentar otras formas de funcionamiento administrativo, más participativo y con un involucramiento real por parte de los beneficiarios en tanto ciudadanos sujetos de derechos. Debe avanzarse en una profunda revisión sobre qué práctica administrativa, en cada área donde se da la intervención estatal, genera menores costos de transacción y fomenta mayor equidad. Requiere, en suma, desarrollar estudios que, sin descuidar la dimensión sectorial del Estado (por ej., el sistema educativo), prioricen análisis transversales (como pobreza o competitividad, por citar sólo dos ejemplos).**

3) La construcción de una administración pública acorde a los desafíos generados por el reciente proceso de transformación requiere de diseños institucionales que involucren no solamente a los actores estatales, sino también a los diversos sectores sociales. **En este sentido, debiesen promoverse investigaciones que prioricen el análisis de “la política” de las reformas burocráticas (o la ausencia de ellas), referido tanto a los intereses e ideas**

que movilizan las acciones estratégicas de los agentes públicos y los funcionarios electos, como al tipo de recursos que pudiesen involucrar los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad. Eso significa, entre otros aspectos, ahondar en la estructura de incentivos que regulan las relaciones entre actores relevantes.

4) Un verdadero cambio en el funcionamiento de la administración pública argentina, capaz de facilitar una coherente e integral reforma del Estado en sentido amplio, requiere de actores estratégicos con los recursos materiales, organizacionales y simbólicos para introducir, como tema prioritario en la agenda pública y a partir de perspectivas de largo plazo, la necesidad de aquella reforma. **Esto implica investigar los mecanismos formales e informales que operan en la conformación de la agenda; la posible relación complementaria o contradictoria que tendría la reforma organizacional del Estado con otros asuntos (por ejemplo, intereses de corto plazo de los políticos); las coaliciones de apoyo o de resistencia que se podrían activar en las diferentes fases del proceso de transformación, en especial al momento de decidir cursos de acción.**

5) Se sabe que el ingreso de un tema en la agenda es sólo un paso dentro de procesos más amplio, en el cual la instrumentación de las decisiones adoptadas constituye uno sumamente relevante. Significa, entonces, que **debe avanzarse en la investigación de las condiciones de factibilidad de una reforma administrativa profunda que se dará con ritmos y modalidades diferenciadas según se trate de temáticas sectoriales o transversales, para lo cual debiesen atenderse las restricciones formales e informales de distinto calibre, ejemplo de lo cual es el lugar que ocupa el funcionamiento burocrático estatal en la cultura política y el imaginario social.**

6) Suponiendo que estén dadas las condiciones para emprender cambios sustanciales en el complejo funcionamiento del entramado burocrático estatal, aparecerían con fuerza una serie de temas que, ya en la actualidad, resultan decisivos y requieren de estudios sistemáticos, toda vez que los objetivos de los “principales” (ciudadanos y políticos) suelen desviarse a través de

la acción administrativa: **cuáles son las consecuencias que para el control de las burocracias tiene un sistema de presidencialismo fuerte? qué mecanismos institucionales se requerirían para que el Ejecutivo y el Legislativo puedan compartir el control sobre la administración pública? bajo qué condiciones la ciudadanía ejercería un control efectivo sobre los organismos públicos?**

7) Es claro que lo realizado hasta el momento en términos de la reforma del Estado, aún siendo ésta sea parcial y fragmentada, implica nuevos y preponderantes roles para las instancias subnacionales, como provincias y municipios. Considerando que este proceso habrá de profundizarse en el futuro, **debiesen investigarse las capacidades burocráticas con que cuentan dichos ámbitos político-administrativos; las potenciales formas de “economía de escala” en términos de gestión compartida de ciertos servicios públicos; al mismo tiempo, se requieren evaluar las tareas llevadas adelante por las instancias nacionales de apoyo a la gestión descentralizada.**

8) Aun cuando una parte importante de la gestión pública se realice a través de instancias locales o provinciales, lo cierto es que la administración central seguirá desempeñando un papel muy importante. En consecuencia, **es menester estudiar los éxitos y fracasos del SINAPA; su relación con otros esquemas de carrera en el sector público; los impactos generados por la formación de Alta Gerencia; el funcionamiento y la producción del Instituto Nacional de la Administración Pública; las alternativas existentes respecto a la formación “exógena” del funcionariado con mayores niveles de responsabilidad.**

9) Estudiar los recursos humanos del sector público, sea a nivel sectorial o jurisdiccional, significa tener en cuenta la presencia de nuevos actores. **Debería investigarse, entonces, el lugar que ocupan en la administración estatal aquellos técnicos, consultores o asesores que en los últimos años han pasado a conformar una especie de “burocracia paralela”. Este tema amplio se abre a su vez a diversos subtemas, como la influencia de los**

organismos crediticios multilaterales; las consecuencias (micro y macro) que genera la coexistencia, bajo distintas estructuras de incentivos, entre funcionarios de planta permanente y estos nuevos actores estatales; los impactos de largo plazo asociados a la pérdida de memoria organizacional por el achicamiento de las dotaciones públicas durante la primera etapa de reformas; los tipos de relaciones que se establecen entre técnicos y/o consultores y decisores políticos; las derivaciones en términos de productividad administrativas generadas por la tasa de rotación de los mencionados funcionarios. Todos estos puntos debiesen ser ponderados en términos de la temática a analizar, ya que no operan en forma homogénea en todos los sectores donde se registra intervención pública.

10) Ahora bien, **¿cómo se mide el desempeño de las organizaciones públicas?; ¿hay mecanismos tan eficaces para medirla como para abandonar el control vía los procedimientos? La dificultad estriba en cómo evaluar y ponderar su accionar, y sobre todo cómo hacerlo sobre la base de los resultados; particularmente difícil sería evaluar el desempeño individual dentro de grandes organizaciones, más aún cuando este tipo de evaluación se contradice con otro objetivo, como es el de estimular el trabajo en equipo con participación de los empleados.** Todo este conjunto de aspecto específicos constituyen aristas que ameritan investigaciones interdisciplinarias.

11) Un último eje problemático que amerita ser resaltado, en tanto obstaculizará o facilitará el resto de los núcleos enunciados previamente, tiene que ver con **la necesidad de relevar las diversas fuentes de datos que existen sobre el accionar burocrático, la calidad de la información producida, las modalidades de circulación de la misma y los controles que se realizan para dotarla de confiabilidad.**

INTRODUCCION

Tras casi una década de profundas transformaciones en lo que refiere a la participación del Estado en la economía, la agenda del presente en la Argentina adquiere un carácter diferente al de finales de los ochenta. De lo que hoy se trata es de consolidar las reformas emprendidas, para lo cual parece necesario la virtuosa confluencia de tres elementos: a) crecimiento económico sostenido; b) gobernabilidad democrática; y c) integración social. Sin ingresar aquí en la compleja tarea de analizar la articulación que existe entre los aspectos mencionados, debe remarcarse que la situación actual de la administración pública reviste central importancia para la conformación de los nuevos escenarios económicos, políticos y sociales. Por sus efectos (reales o potenciales) en los futuros rasgos de dichos ámbitos es que parece justificado avanzar en un estudio sistemático sobre la administración pública, lo cual requiere un breve encuadre histórico.

En 1989, tras el abrupto cambio de gobierno, se puso en marcha la “primera generación de las reformas”, en la cual la reformulación de los vínculos entre Estado y mercado se constituyó en el eje primordial de las acciones encabezadas por Carlos Menem. Dos pilares sirvieron de base para la instrumentación de este proceso: Ley de Reforma del Estado y Ley de Emergencia Económica. A partir de 1991, Plan de Convertibilidad mediante, se logró disminuir la inflación a niveles que parecían imposibles en la historia reciente del país, lo cual sentó las bases para un marcado crecimiento del PBI luego de varios años de estancamiento. Esta situación se extendió hasta 1994, cuando los impactos internos de la crisis económica mexicana pusieron al descubierto los enormes desafíos aún por delante en cuanto a la reestructuración de la economía argentina. Dicha crisis implicó, también, un llamado de atención respecto a las tareas pendientes en cuanto a la transformación del Estado, en un sentido más amplio que su mero achicamiento respecto a la magnitud y alcance de sus funciones¹.

Hacia mediados de los noventa y como respuesta a problemas fiscales de corto plazo, el gobierno decidió emprender la denominada "Segunda Reforma del Estado". Habiendo transcurrido un tiempo importante desde la instrumentación de sus primeros pasos, emerge una

¹ Esta problemática no ha desaparecido, ni incluso debilitado, con el regreso a altos niveles de crecimiento durante 1997.

certeza: cuando la agenda futura en torno al papel del Estado (y en particular de la administración pública) está compuesta por tareas complejas y de largo alcance en materia de núcleos sustantivos que definirán los escenarios en que se desarrolle la tensión entre eficiencia económica, gobernabilidad política y equidad-integración social, menores son los recursos políticos con que se cuenta para emprender semejantes cambios.

Dicho de otra forma, en qué medida la administración pública argentina, en su situación actual (incluyendo lo que se haya hecho de la declamada nueva reforma del Estado), es capaz de hacer frente a los desafíos del presente y del futuro? La respuesta, por tentativa que sea, incluye un aspecto fundamental: para responder con éxito a los requerimientos más importantes asociados a la consolidación de las reformas ya instrumentadas, el mismo aparato administrativo (tanto a nivel sectorial como jurisdiccional) debería ser objeto de transformación. Esto replantea la posibilidad de refloatar la “paradoja ortodoxa” al momento de la **segunda generación de reformas**. Como han indicado en su momento diversos autores, dicha paradoja implicó que para disminuir la presencia del Estado en la economía se requirió de un Estado fuerte. Y si bien eso funcionó en muchos casos durante la etapa de ajuste estructural, lo cierto es que se debió a la suma de dos factores: por un lado, el amplio consenso social respecto a la necesidad de reformas que acabasen con viejas prácticas; por el otro, el gran poder concentrado en la figura del Poder Ejecutivo. Hoy en día ninguno de esos elementos parecen estar presente en el caso argentino, ya que mientras la figura presidencial orienta su fuerza en función de tareas de corto plazo asociadas a la cercanía del final de su mandato, la presión de los actores que resultarían perdedores en caso de nuevos cambios dificulta el establecimiento de acuerdos básicos.

El problema central está asociado a que la nueva fase de las reformas requiere precisamente de acuerdos sustantivos entre los actores políticos relevantes, en tanto las áreas a transformar han sido históricamente fuente de deformaciones y coto de prácticas particularistas². Ante esto, una serie de interrogantes sintetiza la cuestión y orienta la investigación: qué resultados arroja la actual estructura de incentivos que guían la relación entre los políticos, los técnicos y los funcionarios burocráticos? cuáles son las capacidades instaladas con que cuentan las provincias

² Naim (1995) ha sintetizado algunas de esas áreas: recuadación de impuestos, la supervisión bancaria, la seguridad social, las prácticas laborales, la promoción de exportaciones, el servicio civil, el sistema judicial. A éstas cabría agregar la educación y la asistencia pública, entre otras.

y municipios para gestionar algunas temáticas sustantivas asociados a la formación de “capital humano?” cómo funcionan los organismos reguladores o de control? qué papel le cabe jugar a los poderes legislativo y judicial en el control de la administración pública? en qué medida existen -o pueden construirse- los canales para un efectivo control y/o participación ciudadana en la gestión pública?

Alertar sobre las dificultades no implica anular la posibilidad de enfrentarlas. Esbozar ciertas preguntas no conduce a respuestas cerradas de antemano. En este sentido, el debate internacional centrado en experiencias alternativas (no necesariamente exitosas) o referido a asuntos específicos, facilita la tarea de detectar núcleos problemáticos, entender su naturaleza y proponer caminos para operar sobre ellos. Una perspectiva que priorice la dimensión institucional ayuda notablemente en dichas tareas, toda vez que brinda herramientas para una **construcción orientada** de reglas de juego que estén acordes a los desafíos que se presentan por delante.

Proponer a los decisores y formadores de opinión un diagnóstico claro (aunque inacabado) sobre la estructura actual de la administración pública argentina es de por sí una medida saludable. Si a eso se agrega una sistematización de las discusiones actuales a nivel internacional, a la par que se confronta con éstas la producción analítica nacional, el posicionamiento de quien lo haga será aún mayor. En este sentido, el *CEDI* y la *Fundación Gobierno y Sociedad* tienen por delante una tarea significativa en términos de alertar sobre algunos núcleos problemáticos que hacen a la gestión pública, así como de esbozar potenciales líneas de trabajo.

Algunas hipótesis orientadoras

A efectos indicativos se presentan a continuación una serie de hipótesis, las cuales enfatizan la temática de la coherencia burocrática como componente insustituible, en tanto recurso, de la capacidad de gestión de las diferentes instancias del aparato estatal.

1) La dimensión del aparato estatal expresa momentos históricos de las fronteras entre el Estado y la sociedad, y está asociada a difusas percepciones colectivas acerca de cuáles tareas le corresponde desarrollar al Estado en determinadas etapas.

2) Los recursos burocráticos públicos derivan de procesos complejos de largo alcance, pudiendo variar en sus características y potencialidades de acuerdo a los diferentes ámbitos de intervención del Estado. Esto conduce, al momento de diseñar transformaciones sustantivas, a diferenciar entre la más amplia reforma del Estado y la más específica reforma administrativa.

3) Las formas de gestión expresan prácticas concretas del funcionamiento de la administración pública, pudiendo identificarse dos modelos polares que pueden coexistir: a) individual; y b) participativo. La forma de gestión “individual” es propicia para ciertas áreas, por ejemplo la atención al usuario; la forma de gestión “participativa” es apropiada para determinadas intervenciones públicas, por ejemplo la atención primaria de la salud.

4) Generar estructuras burocráticas flexibles, adaptables a formas de intervención acordes a los desafíos propios de las diversas áreas en un cierto momento histórico, implica invertir esfuerzos en términos de cambio institucional, así como en la construcción de nuevos mecanismos relacionales tanto formales como informales. Significa, en suma, que el diseño de reglas de juego que fomenten la eficiencia de la gestión pública será resultado de la interacción entre actores relevantes, sean éstos de índole socioeconómica, política o internacional.

Esquema del documento

El presente trabajo consta de cuatro partes además de esta introducción, siendo su esquema el siguiente:

PARTE I: *Situación de la administración pública argentina en la actualidad.* Esto implica un diagnóstico general sobre las capacidades organizacionales de los diferentes sectores que componen el aparato estatal, en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal. Aunque se

adoptará una perspectiva de mediano plazo, el mayor énfasis estará puesto en las denominadas “primera” y “segunda” reforma del Estado instrumentadas desde 1989 a la fecha. Cinco son las temáticas en las cuales se centrará el análisis, el cual atenderá a los cambios generales en la relación Nación-Provincias: 1) privatización; 2) desregulación; 3) organización y gestión de las funciones estatales; 4) readecuación de los recursos humanos; y 5) desburocratización.

PARTE II: *Perspectivas recientes a escala internacional.* En esta sección se presentarán sucintamente los ejes fundamentales del modelo de administración pública inspirado en los aportes weberianos. A continuación se explorarán las coordenadas fundamentales de la discusión que se desarrolla en diferentes regiones del mundo, incluyendo los análisis centrados en América Latina, a partir de críticas que desde diferentes orígenes se formulan sobre el paradigma clásico de la burocracia pública. Tomando en cuenta que en diversos contextos se están reformulando los alcances y contenidos de la gestión pública, se considera pertinente resaltar algunos elementos comunes en los estudios y análisis de dichas reformas. Esta perspectiva permitirá contextualizar la siguiente parte del documento. Entre los puntos a atender destacan los siguientes: a) las nuevas tendencias de gerenciamiento público; b) las posiciones que enfatizan la relación entre los diversos actores político-estatales; c) algunos modelos alternativos de reforma administrativa, centrados en la participación ciudadana; d) la relación entre las transformaciones del entramado burocrático y el proceso más amplio de reforma estatal.

PARTE III: *Los estudios recientes sobre el caso argentino.* Se caracterizarán los ejes sobre los cuales giran actualmente las producciones analíticas en torno a la administración pública argentina. En tal sentido, esta sección se propone identificar las principales líneas de investigación en marcha sobre la temática. No se tratará de un ejercicio cuyo énfasis se concentre en señalar las carencias y/o virtudes de los estudios locales, sino de un instrumento para ponderar en qué medida los ejes fundamentales de la agenda de los próximos años pudiesen estar avalados en investigaciones sistemáticas en curso, que faciliten a los decisores avanzar con relativas certezas respecto al formato y contenido de ciertas reformas necesarias.

PARTE IV: *Principales componentes de una agenda de investigación temática.* Tomando en cuenta la situación del aparato burocrático tras los procesos de reformas, los puntos salientes del debate internacional y la producción generada en el país, la parte final del documento se propone esbozar los aspectos y dimensiones que ameritan ser investigados con detenimiento. Esto implicará priorizar esfuerzos en función de las necesidades del sector público argentino de cara a los desafíos de corto, mediano y largo plazo, para los cuales se requiere de complejas y consensuadas construcciones institucionales.

PARTE I

UNA MIRADA SOBRE LA SITUACION ACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En Argentina, la Administración Pública ha sido objeto de intentos de reformas desde hace varias décadas, pero nunca como en los años noventa han sido tan fuertes las presiones en favor del cambio, ni tan significativos los actores que lo proponían³. En este sentido, pueden diferenciarse dos momentos descollantes articulados a través de un proceso complejo: por un lado, el programa de reforma administrativa puesto en marcha con el inicio mismo del gobierno de Carlos Menem en julio de 1989; por el otro, la llamada “Segunda Reforma del Estado”, presentada a la luz pública en 1996.

Tomando en cuenta tanto los enunciados oficiales que enmarcaron ambas etapas como lo que efectivamente sucedió en la práctica, es pertinente explorar el modo en que los decisores caracterizaban los problemas generales del Estado y los específicos de la administración pública hacia finales de los ochenta. Entre los puntos centrales, cabe destacar: a) asociación entre la inflación y el gasto público, con gran peso del gasto corriente y la ineficiente gestión de las empresas públicas; b) rol paternalista del Estado, que daba como resultado una intervención asfixiante sobre la sociedad, fomentando relaciones de privilegio entre distintos sectores sociales y el aparato burocrático del Estado; c) ineficiencia en la provisión de bienes

³ Un panorama general sobre la evolución organizacional del Estado y los sucesivos intentos de reformas se encuentra en Martínez Nogueira (1992).

y servicios considerados indelegables; d) problemas de gestión política que dificultaban el proceso de toma de decisiones; e) crecientes problemas en la efectividad de la capacidad recaudadora del Estado; f) desorganización en el área estratégica de gestión financiera, generando altos niveles de incertidumbre y minando las posibilidades de previsión y programación del gasto y los recursos públicos; g) responsabilidades diluidas como consecuencia de una estructura burocrática que fomentaba la superposición y la irracionalidad en el desarrollo de sus funciones; y h) fuerte caída de los salarios del sector público, lo cual produjo un éxodo de recursos humanos altamente calificados, así como un relajamiento de la disciplina y las condiciones laborales.

De esta serie de problemas se derivaba un diagnóstico general sobre la situación del Estado y su aparato burocrático al momento de asumir el gobierno peronista. Por entonces, según apuntan Domeniconi; Gaudio; y Guibert (1992), la administración pública central operaba a través de un conjunto de mecanismos cristalizados, que obstaculizaban la tarea de emprender reformas estructurales orientadas al mercado. Entre los puntos salientes del diagnóstico oficial, que introduce diversos aspectos burocráticos dentro de un abanico más amplio de cuestiones estatales, cabe destacar los siguientes:

- otorgamiento de subsidios al consumo y actividades productivas sin tomar en consideración el costo fiscal, los mecanismos de financiamiento, la viabilidad económica con relación a políticas de desarrollo a escala, y el control en la ejecución de dichos recursos para los fines asignados.
- la prestación pública de bienes y servicios no-públicos, e incluso bienes y servicios de carácter semi-público (que admiten la participación privada).
- la regulación de los mercados, interfiriendo en el sistema de formación de precios.
- el reglamentarismo burocrático en las tareas de fiscalización, control y regulación.
- el deficiente ejercicio del rol de empleador, lo cual derivó en organismos estructuralmente distorsionados en cuanto a la calidad y cantidad de los recursos humanos, así como en los incentivos disociados de criterios de motivación y mérito basados en la productividad y eficiencia de los agentes.

- deterioro del nivel y calidad de la prestación de bienes y servicios de carácter público, como consecuencia de una inadecuada estructura del gasto e ineficiente utilización de recursos.
- desarrollo de mecanismos de compras y contrataciones poco transparentes, que no garantizaban la libre competitividad de los oferentes.

Ante este escenario, que evidentemente obstaculizaba el libre funcionamiento de los mercados, se intentó avanzar en un cierto tipo de modernización del Estado, previéndose que su accionar en un marco de racionalidad legal y técnica sería cuanto menos predecible, en especial en aquellas áreas que afectaban el desarrollo de un sector privado que fuese competitivo en una economía cada vez más globalizada. Se trataba, en suma, de reformar al Estado en pos del libre mercado. Tomando en cuenta semejante objetivo, que se proponía acabar con reglas de juego estatuidas desde casi medio siglo atrás, las mutaciones en la administración pública no habrían de constituir un aspecto aislado de los cambios más profundos en la relación del Estado con el mercado y la sociedad, sino que pasaría a ser un aspecto central en dichas reformas desde el momento mismo en que Menem asumió al frente del Poder Ejecutivo.

Marco legal de la primera etapa de reformas

Dos pilares sirvieron de base para la puesta en marcha del proceso de transformación: Ley de Reforma del Estado (N° 23.696) y Ley de Emergencia Económica (N° 23.697). Un resumen del contenido de ambos instrumentos legales se encuentra en Lo Vuolo, cuando expresa: "Mediante la **Ley de Reforma del Estado** se declara en "emergencia administrativa" a todos los organismos dependientes del Estado nacional y se norma acerca de las "privatizaciones y participación del capital privado", estableciéndose una metodología para declarar "sujetos a privatización" a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional. Al mismo tiempo, se modifica la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos y se suspende por dos años la ejecución de todas las sentencias y laudos arbitrales que condenen al Estado nacional al pago de una suma de dinero. La **Ley de Emergencia Económica** suspende los subsidios y subvenciones que directa o indirectamente

afecten al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos y devolución de tributos, las disposiciones del régimen de "compre nacional" (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen nacional). También se faculta al Poder Ejecutivo Nacional para que desafecte los fondos fiscales con destino específico y revise los regímenes de empleo vigentes para la administración pública, se modifica el sistema de indemnización laboral y se establece un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales"(1996:7)⁴.

En lo que refiere a los ingresos públicos, las reformas se concretaron a través del Plan de Convertibilidad (Ley 23.928 del año 1991). También se implementó una reforma tributaria para combatir la evasión y ampliar la base imponible, simplificando esto a través de la recaudación proveniente de los impuestos al consumo. En esta línea se buscó alterar el funcionamiento del BCRA en pos de controlar el déficit cuasi fiscal, en tanto se le suprimió la posibilidad de emitir títulos, bonos o certificados de colocación compulsiva, restringiendo la capacidad para otorgar redescuentos y adelantos transitorios a entidades financieras. Las nuevas funciones e incumbencias del BCRA quedaron plasmadas en 1992, a través de la Ley de Reforma de la Carta Orgánica que consolidó la insulación del organismo respecto a las otras instancias estatales⁵. En la nueva normativa se estableció que la misión esencial del Banco sería la de preservar el valor de la moneda. A su vez, debería regular la cantidad de dinero y el crédito; como agente financiero del Estado, concentraría y administraría activos externos. En suma, con estas y otras medidas se independizó la política monetaria de la fiscal, en tanto el gobierno sólo podría financiar sus acciones a través de la obtención de recursos genuinos.

⁴ En lo que refiere a otros instrumentos legales asociados a la reforma administrativa, Orlansky (1991) señala el Decreto 435/90 de Reordenamiento del Estado; el Decreto 1.757/90, decreto omnibus para acelerar la reforma estatal; y el Decreto 2.476/90 sobre Racionalización del Estado. Desde una perspectiva *ex post*, ninguno de ellos pudo afectar fuertemente el complejo proceso de reforma administrativa.

⁵ Esta insulación del Banco Central en favor de una mayor independencia se inscribe en una tendencia más general, de carácter internacional. Un tratamiento cuidadoso del tema se encuentra en Cukierman (1992).

En cuanto al sistema financiero del Sector Público, en 1992 fue sancionada la Ley 24.156, denominada de Gestión Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional⁶. A través de esta norma se establecieron cinco Sistemas: a) Presupuestario; b) de Crédito Público; c) de Tesorería; d) de Contabilidad; e) de Control Interno y Externo de la Administración. Con respecto a esto último, la nueva normativa estipuló que el Control Interno quedase a cargo de la Sindicatura General de la Nación (SiGeN), que sólo posee independencia funcional y reporta directamente al Presidente de la Nación. El control que realiza es *ex-post* y tiene la capacidad de exigir información y hacer observaciones sobre la legalidad y calidad de los actos públicos. En cuanto al Control Externo, se estipuló que el mismo sea realizado por el Parlamento, a través de la Auditoría General de la Nación (AGN). Dicha instancia tiene la facultad de evaluar los procesos de gestión presupuestaria, lo cual implica que en todas aquellas situaciones donde haya participación de recursos públicos puede indefectiblemente intervenir la AGN. Aun cuando sus conclusiones y observaciones no tienen carácter vinculante, en el caso de constatare irregularidades en los procesos puede presentarse la información ante la instancia judicial correspondiente, a fin de que tome cartas en el asunto.

En un período caracterizado por notables cambios en la normativa vigente, lo cual no implicó una autonomía del Legislativo respecto al Ejecutivo, se sancionaron los decretos 435 y 2476/90, destinados a promover la reducción de la Administración central y descentralizada, así como el establecimiento de un nuevo régimen de empleo para el sector público a través de la creación del SINAPA. Estos decretos dispusieron la eliminación de algunas Secretarías, la reducción del personal de los Ministerios y la limitación de las plantas de apoyo a la gestión sustantiva. Aquellas unidades administrativas que lograron reestructurarse de acuerdo a las nuevas disposiciones quedaron incluidas en la estructura del SINAPA.

Cabe destacar, por último, la sanción de diferentes decretos desreguladores, que se combinaron con la suspensión de la Ley de Abastecimientos conformando de esta forma una clara señal del retiro del Estado de tareas centrales en otros momentos.

⁶ Vale indicar que este instrumento legal (la mencionada Ley 24.156) promueve una revalorización del papel del Presupuesto, convirtiéndolo a éste en un instrumento clave en la formulación de las políticas públicas. También amplía el universo de sistemas y organismos sujetos a las prescripciones de recursos y gastos del presupuesto (al incluir el Sistema de Seguridad Social y las Empresas del Estado), a la par que permite prever la política de endeudamiento y tendencia de la política monetaria.

Las normativas señaladas, en conjunto con otras medidas jurídicas, dieron marco al Programa de Reforma Administrativa (PRA), cuyas directrices generales intentaban perseguir el fortalecimiento de la capacidad administrativa de intervención estatal en las áreas consideradas fundamentales. Según el CLAD (1995), el citado programa buscaba lograr:

- Manejo de la política económica (ahorro, inversión, comercio exterior, etc.) y capacidad de regulación de actividades que hacen al concepto de nacionalidad y soberanía (moneda, reservas, etc.).
- Desempeño eficiente de las funciones de recaudación.
- Provisión y mantenimiento de la infraestructura económica y social.
- Provisión de los servicios colectivos o de apropiación colectiva (seguridad, justicia, defensa, acción social, etc.).
- Provisión de los servicios sociales básicos (salud, educación, vivienda, agua, gas, electricidad, comunicaciones, etc.).
- Ejercicio de su poder de policía a fin de asegurar el funcionamiento de la competencia en los mercados, la tipificación de productos, la sanidad, la transparencia, la lealtad comercial, etc.
- Investigación y desarrollo tecnológico.
- Protección del medio ambiente.
- Eficiencia y eficacia de las actividades del Estado.

Las “políticas” de la reforma

El marco legal brevemente descripto sintetiza procesos más generales, asociados a la “política” de las “políticas” de reforma estatal, relación caracterizada por la insulación del Poder Ejecutivo respecto al Legislativo y a numerosos grupos sociales. A su vez, cinco son los ejes centrales a través de los cuales se avanzó en la transformación estructural, buscando cumplir con las líneas directrices del PRA: 1) privatización; 2) desregulación; 3) organización y gestión de las funciones estatales; 4) readecuación de los recursos humanos; y 5) desburocratización. Es importante indicar que este paquete de políticas (que incluyen en su

interior una multiplicidad de acciones) constituyó una experiencia polémica, propicia para ser analizada desde diversas perspectivas e interpretaciones. Más allá de las diferentes interpretaciones sobre los objetivos sustantivos del cambio emprendido, es evidente que estos implicaron el abandono total del Estado de su rol de actor principal de una economía mixta (Bozzo *et al*, 1997). Queda

claro, a su vez, que se trata de una agenda de reforma plenamente coincidente con los intereses, ideas y posiciones de los organismos crediticios multilaterales, quienes durante los últimos años se convirtieron en protagonistas claves en todo lo que refiere a la transformación llevada adelante por la gestión de Carlos Menem.

1) Privatización

Entendida como el traspaso de las actividades de producción de bienes y servicios de manos del Estado a agentes de un mercado que se presume eficiente, la privatización fue visualizada por los decisores como la herramienta que dinamizaría la competencia estimulando las inversiones. A la pregunta de ¿qué se privatizó?, Bozzo *et al* (1997) enumeran: E.N.T.E.L., SEGBA, Gas del Estado, YPF, YCF, Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas, Rutas Nacionales concesionadas por peaje, Obras Sanitarias de la Nación, Centrales hidroeléctricas y Térmicas, puertos, Empresas Petroquímicas y Siderúrgicas, Estaciones de Televisión y Radio difusión, Caja Nacional de Ahorro y Seguros, etc. Se disolvió el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y sus funciones fueron transferidas al Ministerio de Economía siendo una señal de que el énfasis en el sector estaba en las privatizaciones. Respecto a lo que no se privatizó en la primera etapa de la reforma, los mismos autores destacan: Usinas Nucleares, ATC, ENCOTESA, Centrales Hidroeléctricas Internacionales y parte de las empresas que componían el complejo de producción para la defensa.

2) Desregulación

En los términos propuestos por los gestores de la reforma, esta política implicaba reducir los costos de los intercambios en los mercados aumentado, por ende, la competitividad global de la economía. Se consideraba que dichos costos obedecían a la excesiva intervención reguladora del Estado, la cual distorsionaba e impedía el adecuado funcionamiento de los mercados así como la transparente formación de precios. Desde los inicios de la gestión de Menem, las actividades desreguladas fueron muchas y variadas, entre las que cabe destacar los principales mercados mayoristas y de exportación de las actividades agrícolas y extractivas. Asimismo, se suprimieron las regulaciones sectoriales, los entes reguladores de la producción, el grueso de los fondos especiales y los mercados concentradores. Según detallan Bozzo *et al*, se eliminaron: “La Junta Nacional de Granos, La Junta Nacional de Carnes, Instituto Forestal Nacional, Mercado de Concentración Pesquera, Instituto Nacional de la Actividad Hípica, Corporación Argentina de Productores de Carne, Mercado Nacional de Liniers, Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, Dirección Nacional del Azúcar, Comisión de Concertación de Política Lechera (COCOPOLE), y Fondo de Promoción a la Actividad Lechera (FOPAL). Se limitaron las funciones del Instituto Vitivinícola. Se dejaron sin efecto doce impuestos y contribuciones que se destinaban al financiamiento de estos entes reguladores y operaban como transferencias al sector privado por US\$ 500 millones anuales. Se derogaron los regímenes y franquicias para las actividades capital intensivas (siderurgia, construcción naval y aeronáutica) (1997:5)”.

3) Organización y gestión de las funciones del Estado

Desde los primeros momentos de la reforma se planteó la necesidad de configurar un nuevo mapa organizacional de la administración pública que le otorgase mayor racionalidad, aumentando su eficiencia y productividad. Con ese objetivo, se avanzó en la aplicación de nuevas tecnologías de gestión, como un medio supuestamente propicio para mejorar el funcionamiento administrativo. Por otro lado, vinculado a razones fiscales de corto plazo y sin que mediasen estudios serios respecto a sus potenciales externalidades, se tomó la decisión de profundizar los procesos de descentralización y transferencia de funciones a las instancias provinciales y locales en las áreas de salud y educación.

4) *Readecuación de los recursos humanos*

Esta política ha implicado la tercerización de unidades de apoyo y la recomposición de parte de la dotación del personal público a través de la jerarquización y fortalecimiento de la carrera burocrática, regulado a través del Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA). Este instrumento contrajo el escalafón previo, de 24 niveles, a un total de 6. En cada uno de estos se discrimina la antigüedad en la categoría correspondiente, fomentándose la cobertura de vacantes por concurso así como la evaluación periódica de desempeño.

Conviene detenerse brevemente en la descripción de este sistema⁷. Los fundamentos que le dieron origen indicaban la necesidad de reorganizar los cuadros de la Administración, gravemente deteriorados durante casi dos décadas por la ausencia de los mecanismos que articulan una carrera administrativa. Se intentó combinar elementos nuevos con principios tradicionales, razón por la cual confluyeron aspectos tales como sistemas objetivos de ingreso; evaluación periódica de los agentes; capacitación como mecanismo de movilidad; estructura de la carrera y la relación del nivel con las funciones (en términos de "categoría funcional").

Según la normativa, los principios básicos que estructuran el SINAPA son los siguientes: 1) la posición en el escalafón guarda necesariamente relación con la jerarquía de las funciones asignadas; 2) la movilidad en la carrera está vinculada al mérito, a la idoneidad y a la capacitación; 3) tanto el ingreso como la promoción a niveles de mayor responsabilidad, están determinados por estrictos mecanismos selectivos; 4) supone la conformación de cuadros superiores altamente profesionalizados, adecuados a las exigencias de una administración eficiente; 5) un sistema de capacitación, perfeccionamiento y actualización permanente; y 6) régimen de retribuciones e incentivos que guardan relación con las tareas desempeñadas y el nivel asignado⁸.

⁷ Un análisis más detallado puede encontrarse en Oszlak (1997c).

⁸ Con respecto a la formación, entrenamiento, perfeccionamiento y actualización del Personal, es el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) el que ejerce la responsabilidad sobre estos aspectos. Estas funciones se establecen a través del Sistema Nacional de Capacitación, de acuerdo a las temáticas que defina la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, se encarga de dirigir los Cursos de Alta Gerencia y de Formación Superior. Con respecto a los restantes niveles, las exigencias de capacitación son definidas por el Secretario de la Función Pública con participación del INAP, incluyendo las equivalencias de los cursos realizados por los Agentes en otros organismos nacionales o del exterior, públicos o privados. En lo que refiere al sistema de remuneración, el mismo se compone de: a) una asignación básica del nivel; b) adicionales, de acuerdo al grado y a la capacitación; y c) suplementos, determinados por zona, función ejecutiva y función específica.

En un mismo sentido, intentando crear incentivos apropiados para que el sector público desarrollase sus tareas en forma eficiente y eficaz, deben entenderse los esfuerzos realizados ya desde los años ochenta en la formación de gerentes públicos de alto nivel. Cabe destacar, al respecto, dos experiencias: por un lado, la que bajo la responsabilidad del INAP implicó la formación de Administradores Gubernamentales; por el otro, la que promovida por Cavallo y articulada a través de diversos centros de altos estudios avanzó en la formación de Economistas de Gobierno⁹. Ambos esfuerzos han tenido impactos parciales y de dudosa sustentabilidad en el largo plazo, toda vez que mientras el primero no pudo superar las cuatro promociones (dando lugar a un conjunto de 198 personas que pasaron a formar parte, con diverso éxito personal, de los diversos ámbitos del entramado burocrático¹⁰), el segundo ve peligrar su continuidad tras el cambio al frente de la cartera de Economía (ocurrido en 1996).

En cuanto a la racionalización de las dotaciones de personal, el gobierno de Menem se planteó desde un inicio la reducción de la planta de personal, llevando de 334.000 cargos (contabilizados en abril de 1990) a 214.000 cargos dos años más tarde, es decir, una reducción mayor al 30% en la dotación. Es importante aclarar que estos números no incluían al personal de las empresas de servicios públicos o productoras de bienes, las que quedaban bajo las consideraciones de las empresas privatizadas. En este sentido, el programa de reducción de personal se realizó en dos niveles. El más general determinaría metas de reducción de personal por conjunto de organismos; el segundo nivel, más micro, se refería a la facultad de las autoridades de cada agencia de conformar sus dotaciones de personal de acuerdo a las pautas fijadas por el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA).

Pese a que en los primeros años de la década del noventa se había logrado reducir la dotación de personal de la Administración Pública en el ámbito central (fenómeno asociado a medidas como el retiro voluntario o la descentralización de los servicios de educación y salud), en paralelo se registró el nacimiento de un fenómeno singular: el crecimiento del volumen de

⁹ A esto debe agregársele la tarea de larga tradición desarrolla por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, en el sentido de formar sus propios funcionarios de carrera.

cargos en los ámbitos propiamente políticos del aparato estatal, como son los casos de Presidencia y Ministerio del Interior. Mientras en 1989 la primera tenía 11.612 cargos y en 1993 ya llegaba a 21.953, el segundo pasó de 37.769 a 42.841 en el mismo período, incluyendo a la Policía Federal (Orlansky, 1995). En ese mismo plano se debe interpretar que entre 1989 y 1995, dejando de lado el anterior papel del Estado en su rol empresarial, el

empleo público total (nacional, provincial y municipal) experimentó un crecimiento (Orlansky, 1997). No se conocen estudios acerca de la magnitud e impacto del personal que en los años noventa ha desarrollado sus tareas bajo el formato de “planta transitoria” en las diversas agencias del Estado.

Otro aspecto de singular importancia ligado a los recursos humanos del sector público, cuyo análisis reviste por sobre todo un carácter cualitativo en ausencia de estudios que aporten datos numéricos precisos, tiene que ver con el auge de las consultoras. Es Campione quien describe con precisión la dinámica de una parte significativa de estos nuevos actores: “Un complemento de los ‘nuevos tecnócratas’ es un sector de fluido alcance público-privado, también estructurado sobre la base de roles tecnocráticos: el de las consultoras, que trabajan con el sector público y el privado, dan empleo a ex-funcionarios, captan a figuras destacadas dentro de la función pública y albergan también a ‘managers’ retirados de empresas. De ellas van y vienen funcionarios públicos, tanto ‘políticos’ como de carrera, que incluso en ocasiones trabajan ‘en paralelo’ entre la consultora privada y el puesto estatal. La inserción más directa posible en el aparato estatal, es a su vez para las consultoras un ‘crédito’ muy importante a la hora de conseguir clientes entre las grandes empresas a la búsqueda de negocios que se originan en el ámbito del sector público, o que requieren algún tipo de apoyo estatal” (1997:22).

5) *Desburocratización*

¹⁰ Una descripción del proceso de formación de los Administradores Gubernamentales, así como un detalle de la inserción de los miembros en el sector público argentino hasta mediados de 1997, se encuentra en Minsky (1997).

Este aspecto de la reforma fue sustentado en la caracterización acerca de la necesidad de reducir el exceso de reglamentación estatal que, según el diagnóstico realizado a fines de los ochenta, impedía la prestación correcta y ágil del servicio público. En este sentido, los promotores de la reforma aludían a la necesidad de un cambio técnico estructural que permitiese la modificación de la cultura organizacional de la burocracia, facilitando, entre otras cosas, el establecimiento de criterios de eficiencia y eficacia, la formulación de objetivos estratégicos y metas, la desactivación de intereses corporativos que pretendan submitir los intereses de los administrados, el desarrollar adecuados niveles de supervisión y control acompañados de sistemas de información.

En esta materia, la reforma se proponía como objetivo la constitución de una burocracia con mayor capacidad técnica, a la par que buscaba una sustantiva reducción de los márgenes de poder informal que pudieran detentar algunos agentes públicos, tratando de eliminar comportamientos como la corrupción y el "clientelismo", así como desactivar los mecanismos a través de los cuales suelen producirse los desvíos de metas y objetivos. Sin embargo, y aun cuando faltan trabajos que exploren cuánto se avanzó en el mejor desempeño del accionar burocrático a lo largo de la primera mitad de los años noventa, una somera aproximación sugiere que solamente se generó la expansión discursiva de una serie de conceptos, que en dicho lapso pasarían a formar parte del lenguaje administrativo del Estado argentino asociado a la supuesta introducción de nuevas tecnologías de gestión: "calidad total"; "management"; "planificación por objetivos", entre las más utilizadas. Esto implica, en consecuencia, que algunos de los problemas detectados en su momento por los promotores de la reforma administrativa a finales de los ochenta (como la superposición de funciones y una ambigua división funcional de las tareas de la administración pública) permanecían como entonces. Esto da pie a revisar con mayor detalle lo sucedido con el conjunto de aspectos que formaron parte de la agenda de reforma administrativa hasta mediados de los noventa.

Reflexiones sobre la primera etapa de las reformas

Cuando se revisan el modo y la intensidad con que se plasmaron las políticas sustantivas de la primera generación de las reformas, que en el caso argentino puede emparentarse temporalmente con el momento en que Menem fue reelegido en 1995, queda en evidencia que

sólo se avanzó hasta sus últimas consecuencias en la privatización y la desregulación. En cambio, todos aquellos aspectos que hacen al funcionamiento del aparato administrativo más allá de la relación entre Estado y mercado, quedaron “a mitad de camino”, pudiendo afirmarse, en consecuencia, que sólo se desmontaron las dimensiones “keynesianas” que durante varias décadas habían moldeado las relaciones macroeconómicas, quedando sin realizarse las transformaciones organizacionales más profundas.

Asimismo, las mutaciones producidas en términos de las intervenciones en el mercado generaron externalidades negativas que no fueron resueltas en la etapa inicial de reformas. En tal sentido, es posible sostener que con las privatizaciones, mientras se avanzó hacia una mejor asignación y calidad de bienes y servicios, también se generaron prácticas cuasi-monopólicas difíciles de regular desde el accionar de una organización estatal con marcadas carencias técnicas y políticas. Esto no fue resuelto aun cuando el nuevo rol del Estado tras las privatizaciones, concesiones o licencias intentó plasmarse en una modalidad organizacional novedosa en términos históricos para el caso argentino: los Entes Reguladores.

Entre las funciones previstas para dichas instancias, cabe destacar la supervisión de la relación entre las empresas prestadoras y los usuarios-consumidores. Sin embargo, al observar el proceso de funcionamiento de estos organismos, sobresale que el cumplimiento de sus tareas se lleva a cabo con diferenciales grados de eficacia y eficiencia, a la par que quedan excluidas de regulación y control otras tantas funciones que requerirían de planificación estatal. Asimismo, al parcelar la regulación en diferentes entes y jurisdicciones, el Estado ve disminuida su capacidad de negociación ante nuevos y poderosos actores constituidos a partir de las privatizaciones. De este modo, los viejos problemas reaparecen. Mientras monopolios estatales (materializados en las empresas públicas) cedieron su lugar a tendencias monopólicas privadas, los beneficios colectivos del cambio en la provisión de los servicios quedan desdibujados y sin un reaseguro de protección estatal.

Hasta aquí un primer esbozo crítico de las nuevas relaciones entre Estado y mercado. En lo que refiere al aparato administrativo no asociado directamente a las cuestiones macroeconómicas, pueden apuntarse cuando menos dos comentarios. Por un lado, los

objetivos propuestos en términos de descentralización, carrera funcional o desburocratización se fueron debilitando progresivamente, a medida que se lograban avances en el terreno de la macroeconomía. Por otra parte, la aplicación descoordinada y discontinua, por áreas y a niveles micro, anuló el pretendido objetivo de integralidad que buscaba otorgarle lógica y racionalidad al proceso global de reforma de la burocracia (como parte de un proceso más amplio de reforma del Estado). Al analizar los intentos reformistas, FIEL y el Consejo Empresario Argentino manifiestan su preocupación en el sentido de que la reforma administrativa rápidamente perdió lugar en la agenda de prioridades del gobierno, y sostienen: “Luego de haberse racionalizado los organigramas ministeriales, suprimiéndose las Secretarías de Estado y disminuyendo el número de Subsecretarías y Direcciones, a partir de 1992 se volvieron a recrear nuevos órganos, retrocediéndose en lo logrado” (1995:1).

Sintetizando, en el contexto descrito quedaban al descubierto una serie de inconvenientes, las cuales habrían de operar como bases y fundamentos para que nuevos intentos reformistas cobrasen relativa y coyuntural fuerza: a) superposición de competencias similares en unidades organizacionales diferentes; b) agencias burocráticas con límites escasamente definidos en su intervención; c) proliferación de disfuncionalidades internas producto del propio diseño organizacional y normativo inadecuado; d) funciones transferibles, no ejecutadas en la primera reforma; y e) conflicto asociado a las ambigüedades y ausencias de la regulación, que media la relación entre las empresas prestadoras monopólicas y los usuarios-consumidores (Bozzo *et al*, 1997).

Nueva etapa en la reforma estatal

La denominada “Segunda Reforma del Estado” comenzó a gestarse hacia fines de 1994. Y aunque trató de ser profundizada durante 1995, por cuestiones de coyuntura económica (como el efecto Tequila), el déficit del Sector Público y el no-crecimiento de la recaudación impositiva, se retrasó su diseño e implementación. Por los aspectos indicados, más otra serie de factores políticos coyunturales, es que dicha reforma logra ser puesta en marcha recién a principios de 1996 (el decreto 660 marca la reducción de estructura de la Administración Central y la fusión de organismos descentralizados). Haciendo un diagnóstico sobre el aparato

organizacional en que operaría este nuevo intento de reforma (todavía hoy en proceso de lenta implementación), Oszlak sostuvo oportunamente: "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 récord de 189 secretarías y subsecretarías. Con la medida recién adoptada, todavía subsistirán 119 unidades de estos niveles, casi el doble de las existentes en 1991 (en *Clarín*, 16/07/96).

Ese crecimiento del aparato estatal durante la primera mitad de los noventa desnuda el modo en que las presiones políticas fueron imponiéndose, en detrimento de ciertos lineamientos básicos de racionalidad administrativa y control político-ciudadano sobre la burocracia. Lograría la "Segunda Reforma" modificar esa tendencia? Aun cuando las líneas de acción que la instrumentarían no avanzaron significativamente hasta el presente, igual pueden detectarse "ganadoras" y "perdedoras" entre las instancias estatales involucradas. Respecto a las primeras y más allá del número absoluto de unidades de primer nivel, destacan Jefatura de Gabinete, quien logró las mayores competencias en este proceso absorbiendo la Secretaría de la Función Pública, así como el Ministerio del Interior, que acrecentó poder político poniendo bajo su órbita la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional. A su vez, Presidencia y Economía no se vieron perjudicados por los cambios introducidos en sus organigramas, manteniendo el control de las respectivas instancias fundamentales. En cuanto a las demás áreas, cabe acompañar una vez más a *Bozzo et al* cuando afirman: "Resulta curioso comprobar que el ajuste se ha cumplido de manera más estricta en todas las áreas de gobierno que tienen a su cargo el desarrollo de las funciones sustantivas indelegables del Estado" (1997:11). Se refieren, específicamente, a los ámbitos de Justicia, Defensa, Educación, Trabajo y Salud.

En lo que refiere al re-dimensionamiento de los recursos humanos, este nuevo intento de reforma revela que las mayores reducciones se ubican en las áreas de Educación, Trabajo, Presidencia y Salud, mientras que otras, entre las cuales destacan Interior, Defensa y Relaciones Exteriores, han logrado mantener sus dotaciones. En lo que refiere a números

absolutos, entre administración central y descentralizada se suprimieron 8.306 cargos, mientras que un total de 4.380 cargos fueron enviados al Fondo de Reversión Laboral. En cuanto al gasto de personal, los cambios acontecidos entre 1996 y 1997 en la administración central arrojan un ahorro del 3%, llegando a un 14% en la administración descentralizada (Bozzo *et al*, 1997).

En un intento por racionalizar esta nueva etapa en el proceso de reformas, el Poder Ejecutivo dictó, durante 1996, dos decretos muy importantes que enfatizaban el papel de la Jefatura de Gabinete. Mediante el primero de ellos, el N° 558, se creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, cuyo objetivo central sería el de controlar y coordinar los programas llevados adelante por los distintos organismos. A través del segundo, el N° 928, se exigía a los organismos descentralizados la elaboración de un plan estratégico que abarcara la redefinición de la misión del organismo así como la definición de un modelo de gestión que incluya estrategia y objetivos. Sin embargo, estos esfuerzos no han conducido a resultados positivos, tal como señala Rodríguez Larreta (h): “Los intentos del Poder Ejecutivo por obligar a los organismos a definir una estrategia y adaptarla a una estrategia global han sido vanos y quedaron sólo en un plano formal” (1997:18).

Notas sobre la cambiante relación Nación-Provincias

El proceso de reformas descripto también implicó la redefinición de las relaciones que hasta ese momento habían estructurado el vínculo entre las administraciones nacionales y provinciales, proceso que registra la sanción de dos importantes medidas: la primera hace referencia al **Pacto Fiscal**, que consistió en una nueva distribución de impuestos nacionales coparticipables; la segunda es el **Pacto Federal**, el cual planteó la coordinación de políticas tributarias y la disminución de la presión impositiva en el ámbito nacional y provincial¹¹.

Como consecuencia de la transferencia de la provisión de servicios públicos y sociales a las provincias, se constituyó un *fondo compensador de desequilibrios*, a la vez que se estableció

¹¹ A nivel nacional implicó la reducción del aporte patronal a la Seguridad Nacional (de un 30 al 80%, según la zona), así como la desaparición del impuesto a los activos. En el nivel provincial significó derogar una serie de impuestos, entre ellos a los sellos, a los combustibles, a los débitos bancarios y a la nómina salarial.

un mecanismo de compensación de deudas cruzadas entre la nación y las provincias. Asimismo, a través de un préstamo del BIRF, se creó el *Fondo para la transformación de los sectores públicos provinciales*, cuyo objetivo era otorgar recursos financieros a las administraciones provinciales que emprendiesen programas de reforma. Esto último pone de manifiesto, una vez más, el papel de los organismos crediticios internacionales al momento de fijar los temas de la agenda gubernamental. La posibilidad de imponer condiciones antes de liberar recursos financieros, le da a este tipo de actores un protagonismo singular en todo el proceso de reforma estructural en el caso argentino.

En la evaluación realizada por quienes encabezaron la primera etapa de transformación, “... puede decirse que la reforma sin duda atravesó exitosamente las primeras y más duras etapas de la racionalización y reorganización estructural, habiendo alcanzado gran parte de las metas fijadas” (Domeniconi, 1996: 47). Sin embargo, estas consideraciones positivas dejan de ser tales cuando se las compara con las evaluaciones de las situaciones provinciales, como lo muestran algunos indicadores sugeridos por el mismo autor: “El gasto público consolidado para las 24 jurisdicciones creció de 22.356 millones de dólares en 1992 a 28.831 millones en 1995 (...) El déficit que se manifiesta en casi todas las provincias, pasó, a su vez de 441 millones en 1992 a 2.355 millones en 1995” (1996:49). Es importante recordar que este crecimiento del gasto se dio en paralelo a un importante incremento de los recursos provenientes de los impuestos coparticipables. Al mismo tiempo, aún cuando el empleo público provincial se mantuvo constante, el gasto salarial se incrementó entre 1992 y 1995 en un 26%, a la par que los gastos en personal representan en promedio un 55% de los presupuestos provinciales, llegando a representar el 70% en algunos casos.

Cuando se analiza el funcionamiento del sector público provincial y municipal, destaca la carencia de fuentes de información confiables y actualizadas. Aun así, existe un amplio consenso acerca de las dificultades de dichas jurisdicciones para enfrentar la gestión de una serie de servicios que han sido descentralizados, a la par que el sector público sigue siendo en muchos casos el principal empleador. Ambos fenómenos, aunados, arrojan como resultado una acentuación de la crisis fiscal a la par que una notoria incapacidad para ejercer con autonomía las potestades provinciales amparadas constitucionalmente.

En ese marco y en lo que refiere al avance en las privatizaciones y en el proceso de desregulación a escala provincial, hacia finales de 1996 sólo se habían registrado cambios significativos en cuanto a las primeras. En la actualidad ya existen 13 bancos privatizados y 14 en proceso de estarlo (sólo en cuatro casos las autoridades políticas se oponen), a la par que de las empresas que proveen de agua y energía, 14 se privatizaron y 3 se hallan en proceso. En este contexto, las provincias se enfrentaron con el problema de conseguir financiamiento para llevar adelante los procesos de reforma y modernización de sus aparatos administrativos, en momentos donde la presión del nivel central se hacía sentir fuertemente.

Más allá de lo realizado en torno a la privatización, el conjunto de los lineamientos generados desde el nivel central (en consonancia con los organismos crediticios internacionales) es procesado con diferentes ritmos por las instancias provinciales. En términos generales puede señalarse que no ha habido un significativo aumento en las capacidades administrativas de nivel provincial, lo cual se asocia, entre otros, a los siguientes factores: desarticulada oferta de capacitación, deformidad de sus cuerpos burocráticos (sobran en ciertos lugares y faltan en otros), difusas escalas salariales, problemas y/o escasez de recursos tecnológicos. En este contexto, aunque se logren ciertos avances en términos de modernizar la normativa que rige el funcionamiento administrativo provincial, su aplicación será lenta y sin posibilidad de registrar en forma rápida resultados positivos. Cuando el análisis se centra en el nivel municipal, dejando de lado contadas excepciones, los problemas descriptos para el ámbito provincial se agudizan.

Una perspectiva general

La situación actual de la administración pública argentina muestra que la gran transformación se realizó solamente en aquellas arenas asociadas al “Estado empresario”, mientras que en el resto de los sectores e incluso en sus otros niveles (provincial y municipal) perduran muchas de las viejas prácticas inerciales. A esto debe agregársele la marcada falta de responsabilidad de parte de los funcionarios ante los ciudadanos respecto a las acciones públicas que se hacen desde el Estado. Tomando dichos aspectos como referencia global, puede avanzarse en la

ponderación de los éxitos y limitaciones de las acciones emprendidas en los últimos años en materia administrativa retomando los ejes que daban contenido al Programa de Reforma Administrativa (PRA), puesto en marcha desde los inicios de la gestión de Menem.

En lo que refiere al manejo de la política económica, es evidente que se registraron logros muy relevantes, tanto en lo que refiere al abrupto final de la hiperinflación como a los altos niveles de certidumbre generados por el coherente manejo macroeconómico, todo lo cual implica exitosos esfuerzos (aunque parciales) en la tarea de fortalecer las estructuras burocráticas específicas del manejo económico. Aún así, cuando se analiza hasta qué punto mejoró la capacidad recaudadora, se observa que la expansión de la base impositiva no se ha traducido en una progresividad del sistema tributario.

En lo que hace a la provisión de servicios colectivos como seguridad, justicia o acción social, los resultados en términos de mutaciones administrativas son cuanto menos cuestionables, quedando como uno de los grandes desafíos para el futuro. Esto es extensible, por supuesto, a la provisión de los servicios sociales básicos, en algunos de los cuales se han privatizado su producción y distribución. Al interrogarnos en qué medida el aparato burocrático post-ajuste es capaz de asegurar la competencia en los mercados defendiendo al usuario-consumidor, se descubren las enormes dificultades para lograrlo. Esto, que constituye un punto estratégico fundamental que amerita esfuerzos claramente orientados en términos de reformas administrativas, se liga con la falta de prioridad que tiene el diseño e instrumentación de activas políticas de ciencia y tecnología.

En suma, si el Estado (y en particular su administración pública) constituye un articulador fundamental entre el mercado, la sociedad y el régimen político, es claro que el proceso descrito da cuenta de un escenario donde predominan las incertidumbres en cuanto a la calidad de los escenarios en construcción. Los rasgos positivos de ciertos éxitos macroeconómicos no parecen ser suficiente para promover la integración social y una democracia de mayor calidad. Desagregar el análisis hacia niveles jurisdiccionales menores que el Estado nacional implica aún más indefinición en torno a las perspectivas futuras, toda vez mientras en las provincias se concentra el grueso del entramado burocrático (al menos en

cuanto a recursos humanos), en los municipios se genera un efecto de “caja de resonancia” de problemas no resueltos por las instancias superiores. En tanto en estos dos niveles suelen predominar modalidades patrimonialistas de gestión pública, las consecuencias de las acciones que en ellos se desarrollan impiden cualquier forma de articulación virtuosa entre acción estatal y desarrollo político y socioeconómico.

Como síntesis de todo lo indicado en esta sección, cabe acotar la ausencia de una autoridad con los recursos suficientes (políticos, económicos, técnico-organizacionales, de información e incluso simbólicos) como para darle coherencia a la multiplicidad de acciones emprendidas en los años noventa bajo la denominación de “reforma administrativa”¹². Más allá de la existencia de la Secretaría de la Función Pública, dependiente ahora de la Jefatura de Gabinete, lo cierto es que no existe un ámbito habilitado para consensuar, diseñar e instrumentar cambios orientados en “clave de construcción institucional”. Cabría acotar, en consecuencia, que dicha reforma constituye más bien una asignatura pendiente, así como una condición necesaria para avanzar significativamente en una verdadera y global reforma del Estado. Por ahora, como afirma Campione...”el clientelismo tradicional, la burocracia que sigue básicamente en una matriz de tipo weberiana, y los estamentos tecnoburocráticos que pretenden asumir un liderazgo de tipo gerencial, siguen conviviendo, más conflictiva que pacíficamente, en el Estado argentino” (1997:27).

Un punto merece singular atención, en tanto permite colocar en perspectiva no sólo la descripción realizada hasta aquí, sino las investigaciones realizadas en el país durante los últimos años (sobre lo cual se dará cuenta en la tercera parte del trabajo). Se trata de la grave ausencia de información oficial y sistematizada respecto a la organización y funcionamiento de la administración pública. Sea por falta de tradición en la materia, sea por actitudes deliberadas de ciertos funcionarios, o por una compleja estructura de incentivos que “castiga” la circulación de datos significativos, lo cierto es que resulta difícil entender, desde la evidencia empírica, la acción burocrática del Estado argentino.

¹² A este problema se le debe adicionar la amplitud y potencial desarticulación que deriva de la normativa vigente en cuanto a qué actores político-estatales pueden crear organismos burocráticos públicos. A saber: Poder Legislativo puede hacerlo mediante leyes; Poder Ejecutivo a través de Decretos (que deben ser rubricados por el Ministro del área donde se crea la agencia); los Ministerios y Secretarías por vía de Resoluciones; y la Jefatura de Gabinete por medio de Decisiones Administrativas.

Ahora sí es momento de revisar ahora las principales coordenadas del debate internacional en la materia. El único objetivo de este ejercicio será encuadrar el análisis del caso argentino, no teniendo como fin un estudio sistemático de las sutilezas y tendencias que diferencian a las posiciones teóricas y las experiencias nacionales. Por ende, aun corriendo el riesgo de perder de vista los matices indicados, se presenta la siguiente sección.

PARTE II

DE LAS CRITICAS AL MODELO CLASICO AL ESBOZO DE UN NUEVO PARADIGMA: REFLEXIONES DESDE LA DISCUSION INTERNACIONAL

De una u otra manera, la mayor parte de la bibliografía reciente a nivel internacional sobre la Administración Pública gira en torno a un eje fundamental: un nuevo modo de organización y funcionamiento del aparato burocrático se estaría imponiendo, quizá no tan claramente en el plano teórico, pero sí en una serie de reformas efectivamente implementadas en diversos países a partir de los años ochenta. Para algunos se trata, claramente, de fundamentar y defender los aspectos básicos de ese nuevo rumbo que se postula como deseable, e inevitablemente hegemónico; para otros el objetivo es criticarlo, develar sus problemas, o en un plano más analítico, demostrar que en realidad los cambios en curso no responden necesariamente a un mismo paradigma, claro y consistente.

Más allá del contenido específico que se asigne a las transformaciones en marcha (las cuales varían en forma e intensidad en cada caso nacional e incluso al interior de los mismos), lo cierto es que parece haber un generalizado consenso respecto a que el “viejo esquema” burocrático debe ser sustancialmente modificado. El desafío al que todas las reformas quieren responder es generalmente compartido: la necesidad de introducir mayor eficiencia en el funcionamiento estatal. Ese impulso se ha hecho más urgente en los últimos veinte años debido a la generalizada “crisis fiscal del Estado”, y también a las crecientes quejas contra la burocracia por parte de un público crecientemente insatisfecho con los servicios estatales; paralelamente, la “globalización” ha traído aparejada la creciente aceptación de que el funcionamiento eficiente del Estado forma parte de las condiciones de la “competitividad sistémica” de cada país¹³.

Pero con aquél objetivo general y este diagnóstico consensuado se cruzan a su vez otras cuestiones, viejas y nuevas, como las de la *accountability* y la búsqueda del “interés público”,

la demanda de participación ciudadana, la relación entre administración y política, y el control de la burocracia por el sector “político”, entre otras. Los principales debates giran precisamente en torno a en qué medida las soluciones predominantes para el tema de la eficiencia ofrecen a la vez respuestas válidas -y consistentes entre sí- para esos otros problemas. Implica, en suma, encuadrar los análisis sobre las dinámicas de la burocracia pública en el cuadro más amplio de las transformaciones del Estado.

En esta parte del trabajo se darán una serie de pasos. En primer término se sistematizarán los principales elementos del modelo clásico de administración pública. Luego se esbozarán los contornos de lo que parece representar un nuevo paradigma, vinculado a las técnicas de gerenciamiento privado aplicado al entramado organizacional estatal. Tercero, se revisarán los enfoques centrados en el vínculo entre políticos y burócratas, relación compleja en tanto implica delegación de tareas de parte del primero hacia el segundo. En cuarto término se exploran algunos aspectos relacionados con un modelo alternativo de gestión pública, que enfatiza la participación ciudadana como elemento central. A continuación se abre el lente analítico a efectos de explorar ciertas características que han adquirido los procesos más amplios de reforma del Estado. Finalmente, a la luz de los desarrollos anteriores se puntualizarán algunas reflexiones sobre lo acontecido en América Latina.

El modelo clásico: una caracterización

Es necesario tomar como punto de partida una caracterización del modelo weberiano de burocracia, presente no sólo en los análisis de las administraciones públicas a lo largo de gran parte de este siglo, sino también en sus construcciones y propuestas de reformas durante dicho lapso. En consecuencia, conviene acompañar a Oszlak (1984) cuando señala que para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo que tiene mayor afinidad con el tipo legal-racional de dominación, propio de las formas de producción capitalistas, basadas entre otros en el principio de la racionalización en la organización del trabajo humano.

¹³ Sobre los factores que han confluído para provocar este generalizado movimiento hacia la eficientización de la administración pública ver Aucoin (1995); Schwartz (1994); Boston *et al* (1991), Bresser Pereira (1996), entre otros.

En este punto en particular, y a efectos de evitar la oscura discusión acerca de “lo que el autor quiso decir”, conviene ir sin mediaciones a la fuente, en este caso el mismo Weber (1992). En su clásico *Economía y Sociedad* desarrolla, por un lado, las funciones específicas de la burocracia moderna, y por otro, la posición que ocupan los funcionarios¹⁴. Respecto a las primeras, destacan: 1) rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas por lo general a través de reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo; 2) rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, lo cual significa un sistema firmemente organizado de mando y subordinación; 3) la administración moderna se basa en expedientes; 4) la actividad burocrática especializada implica un concienzudo aprendizaje profesional. En cuanto a los rasgos del funcionariado, cabe resaltar que el cargo es a perpetuidad (en términos de una carrera) y constituye una profesión basada en el mérito, a la par que el individuo que lo ocupa goza de una alta estima social, siendo nombrado por una autoridad superior y percibiendo una remuneración en términos de un estipendio fijo.

Como se ve en su formulación original en términos de “tipo ideal”, el modelo burocrático weberiano en poco se parece a las caracterizaciones usuales que suelen operar como diagnóstico del funcionamiento de las administraciones públicas. Lo que sucede, más bien, es que estos análisis críticos suelen concentrar sus énfasis en los aspectos más perversos del funcionamiento de los organismos estatales estructurados formalmente dentro de la lógica clásica, sin cuestionar en qué medida estas expresiones de la gestión pública representan verdaderamente algunos de los aspectos centrales de la formulación estilizada de Weber. Este llamado de atención opera como introducción a las discusiones más recientes sobre esta temática, las cuales son presentadas en los puntos siguientes.

Hacia un nuevo paradigma?

En los últimos años ha ido cobrando fuerza una suerte de “paradigma” que propone determinadas soluciones a los clásicos problemas de la burocracia, basadas en la introducción, en el sector público, de mecanismos propios de la empresa privada y el mercado. Aunque no resulta fácil identificar un único cuerpo consistente de argumentos y recetas que constituyan

¹⁴ Aquí se exploran sólo un par de aspectos de una temática sobre la cual Weber aportó muchos de los mejores elementos conceptuales y empíricos.

ese paradigma, la literatura se refiere recurrentemente a él a través de distintas expresiones: “new public management” (acuñada desde una visión crítica por Hood, 1991) parece ser la más difundida, aunque se habla también de “paradigma post-burocrático” (Overman y Boyd, 1994), “gerencialismo público” o “administración pública gerencial” (Bresser Pereira, 1996), o de gobierno “empresarial” (Osborne y Gaebler, 1992). Dado que el trabajo de Osborne y Gaebler se constituyó en una de las guías principales de esta tendencia en Estados Unidos, muchos se refieren a ella simplemente aludiendo al movimiento por la “reinvención del gobierno”. Este movimiento hacia nuevas formas de acción pública tienen como base conceptual la abundante bibliografía sobre técnicas de gerenciamiento (*management*) en general, producida en relación con el manejo de empresas privadas y aplicada ahora al sector público¹⁵.

Las reformas emprendidas en algunos países se han constituido en ejemplos emblemáticos de ese nuevo modelo: en USA, el proceso iniciado en 1993 cuando el vicepresidente Al Gore lanzó la *National Performance Review...*; en Gran Bretaña, a través de varios programas iniciados en la época de Margaret Thatcher; en Nueva Zelanda, considerado por muchos como el caso más claro de una “revolución burocrática” llevada adelante desde 1984¹⁶. Aunque con menor contundencia, elementos de esta perspectiva han sido aplicados en otros países desarrollados (OCDE 1995), y también en aquellos casos latinoamericanos donde se emprendieron procesos de reformas, entre ellos Brasil (Bresser Pereira, 1996). Aun cuando suele asociarse al *new public management* con el paradigma neoliberal que preside los procesos recientes de ajuste y reforma económica, algunos autores afirman que dicha vinculación no parece ser necesariamente válida (cfr. Bresser Pereira, 1996)¹⁷.

La literatura sobre *management* en sentido estricto abarca un cuerpo de trabajos que, partiendo del supuesto de que la gerencia no varía en función del ámbito en que se desarrolle, sugiere

¹⁵ Sobre las fuentes del “new public management” ver Peters (1996); Boston (1991b),

¹⁶ Para un análisis más detallado sobre las diferencias entre los diversos casos nacionales que experimentaron reformas administrativas durante los últimos años, ver el trabajo de Popik (1998).

¹⁷ Esta aseveración de Bresser Pereira es discutible. En tanto perspectiva política, la difundida idea “neoliberal” está claramente asociada con varios de los principales ejes del nuevo paradigma. Esto, en tanto los promotores del mercado como casi exclusivo asignador de recursos consideran que, por lo tanto, el aparato estatal también puede devenir más eficiente si basa sus acciones en mecanismos mercantiles y competitivos. Aun así, No parece pertinente ingresar a discutir los aspectos políticos e ideológicos que desde el neoliberalismo observaban al Estado como “un problema” (Evans, 1992), en tanto resulta una discusión hoy devaluada incluso por aquellos organismos que tiempo atrás promovían la retracción del accionar estatal (Banco Mundial, 1997).

que los instrumentos usados para organizar y motivar al personal serían igualmente aplicables tanto al sector público como al privado¹⁸. Desde esta concepción, el gobierno puede funcionar mejor si a los gerentes se les permite gerenciar en lugar de tenerlos presos de reglas, reglamentos, y otros constreñimientos típicos de la administración pública; en suma: si los incentivos están bien estructurados, el interés privado y el público (a los cuales no ignoran los promotores de este enfoque) van a coincidir. Esta perspectiva lleva a “exportar” las técnicas favoritas del gerencialismo al sector público, entre las que cabe destacar: *Total Quality Management* (TQM, Calidad Total), *Management by Objectives* (Gerencia por objetivos), y Planeamiento Estratégico.

En esta línea argumentativa destaca el rechazo a lo que se considera como un modelo “perimido” de funcionamiento estatal, al que se lo denomina despectivamente “burocrático” y del que se supone derivan los principales obstáculos para un funcionamiento ágil y eficiente del sector público. Se le atribuye especial relevancia a los efectos negativos generados por el exceso de reglas, al desmedido control sobre los funcionarios y empleados, al accionar jerárquico y centralizado, y sobre todo, al funcionamiento perverso que deriva del carácter monopólico de los servicios brindados por las dependencias estatales.

Más allá de las diferencias en su aplicación efectiva en los distintos casos, y de la dificultad, señalada por muchos, de encontrar una clara y consistente formulación del *New Public Management* como paradigma, pueden identificarse ciertos elementos que constituirían el “núcleo duro” de esta orientación, cuya observación se basa en un amplio cúmulo de información, de acceso no sólo para los decisores sino también para los analistas. Un breve repaso de dichos elementos permitirá encontrar ciertos ejes predominantes en el debate contemporáneo sobre administración pública¹⁹:

a) Orientación al “cliente”, el cual puede identificarse con el ciudadano u otra dependencia estatal que demanda un servicio administrativo (Barzelay, 1992). Es la manera en que en este

¹⁸ Buenos gerentes pueden producir “mejor gobierno por menos dinero”, como dice el *report* de Al Gore.

¹⁹ Una descripción de los fundamentos y de las propuestas inspiradas en la perspectiva del NPM puede verse en los textos que promueven la aplicación de dicho modelo, como los de Osborne y Gaebler (1992); Barzelay (1992); también en trabajos que describen las reformas llevadas a cabo en algunos países que en mayor o menor

modelo aparece la cuestión de la responsabilidad/*accountability*, es decir, a través del objetivo de mejorar los servicios que se brindan al ciudadano, identificando a éste con un consumidor. Asimismo, es por medio de esta concepción que se incorporaría al modelo la cuestión del “interés público”.

b) Gerenciamiento de carácter empresarial. Se piensa la gestión pública de la forma en que se actúa en la empresa privada, ajustado a la relación costo-desempeño y a elementos “de mercado” que se supone resultan los mejores asignadores de recursos: contratos, incentivos, introducción de mecanismos de competencia entre agencias, o entre éstas y el sector privado.

c) Presupuesto y evaluación por resultados y performance, en oposición al carácter “orientado a los procedimientos” propio de la burocracia tradicional (cfr. Bresser Pereira, 1996).

d) Mayor autonomía a las unidades ejecutoras, asociado a la descentralización así como a la flexibilidad y “confianza” en los agentes administrativos, a fin de que éstos tengan libertad de elegir los mejores medios para los fines establecidos (Bresser Pereira, 1996). El principal problema diagnosticado aquí es que tradicionalmente la estructura del sector público se ha basado en grandes y monopólicos departamentos que responden ineficientemente a las señales del ambiente. Se apunta no tanto a que semejantes organizaciones no puedan responder, sino a que *no quieren* hacerlo (Peters, 1996). La estructura jerárquica y el reglamentarismo, además, evitan que los tomadores de decisiones tengan que hacer elecciones, obstruyendo sus posibilidades de emprendimiento. Dado este diagnóstico, una recomendación fundamental es la descentralización de la formulación e implementación de políticas. Una manera de hacerlo, es la privatización, es decir, apelar a instancias privadas o cuasi-privadas para la provisión de servicios; otra es dividir las grandes organizaciones en unidades menores; en su versión más extrema, crear múltiples agencias que compitan entre sí para proveer bienes o servicios. Los ejemplos más claros son países como Nueva Zelanda y Gran Bretaña. Se trata entonces de

medida han seguido esos lineamientos, como los de Aucoin (1995); Boston *et al* (1991); presentaciones críticas del modelo y sus aplicaciones en Peters (1996); Hood (1991); Pollitt (1990), entre otros.

dividir grandes departamentos en una cantidad de agencias, y hacer a éstas más “empresariales”, sujetas a mecanismos de competencia. En la misma lógica ingresa la idea de la descentralización en sentido territorial (se trata de pasar más funciones a entidades subnacionales).

e) El *New Public Management* propone que se pague mejor a los que evidencien mejor desempeño; y también, en algunas versiones, que los salarios del sector público sean los que los empleados podrían obtener en el mercado. Dicha posición remite a otro elemento crítico respecto al manejo de los recursos humanos en el sistema administrativo tradicional, en el sentido de que éste se basa en igual pago para todos los que están en una misma categoría y función, con las promociones estructuradas como únicos mecanismos para aumentar los salarios. Por tal motivo, una de las propuestas más firmes en el nuevo modelo es la de contratar a los niveles más altos de la burocracia sobre la base de ciertos requisitos de desempeño, que deben cumplir tanto ellos como sus dependencias respectivas; en caso de no satisfacer las metas comprometidas, se les paga menos o se los despide. En suma, según las nuevas tendencias los gerentes públicos deben actuar como empresarios individuales, responsables de lo que ocurra en sus oficinas. De la misma manera, los empleados de menor rango pueden ser remunerados también a partir de contratos de desempeño.

f) En cuanto al manejo financiero, una de las tendencias resultantes del modelo es la de separar a los “compradores” de los “proveedores” de servicios, y crear mercados internos entre las reparticiones estatales, lo cual facilitaría que los principios del mercado permearan el sector público. Por ejemplo, en Gran Bretaña, las autoridades de Salud (compradores) adquieren servicios para sus clientes (los ciudadanos) a los hospitales (proveedores). En Nueva Zelanda se hizo esto por la *Public Finance Act* de 1989; el gobierno, a través de sus agencias centrales, es ahora el comprador de los resultados de los departamentos que proveen los servicios y que están sometidos a estricto control financiero.

g) Otra reforma inspirada en esta perspectiva es la que se denomina “*contracting out*” o “*compulsory competitive tendering*”, lo cual consiste en que las funciones realizadas dentro

del aparato estatal sean sometidas a alguna forma de licitación competitiva para determinar si el sector privado puede hacer la tarea mejor y/o a menor costo (esto se instrumenta, por ejemplo, en los casos de Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia).

Algunas críticas al New Public Management

Diversas argumentaciones, explícitamente dirigidas contra el nuevo modelo de gerenciamiento²⁰, alumbran una serie de factores que aparecen como relevantes cuando se trata de cuestionarse sobre el tipo de reformas que habría que emprender a efectos de mejorar el funcionamiento de la burocracia. Cabe destacar cuatro puntos conflictivos del nuevo paradigma en conformación, al menos cuando se lo analiza desde una perspectiva que interpreta al Estado (y por ende a la administración pública) como parte de la solución, no del problema.

a) Un primer aspecto está asociado al bajo grado de responsabilidad de los funcionarios respecto a la sociedad. Para el modelo de “reinención del gobierno” la *accountability* se reduce a la medición de los resultados, por lo que el control de los procedimientos a través de la acción legislativa y/o judicial ven desdibujado su papel. En suma, el modelo de mercado diluiría o desconocería el tema del interés público general; al basarse en un gerencialismo genérico, se ignorarían los objetivos específicos del sector público, diferentes de los de cualquier otra empresa u organización, asociados al alcance de propósitos generales como equidad, justicia, etcétera.

²⁰ Para Pollitt (1995) el “new public management” es un modelo genérico de gerenciamiento que ignora la distinción público-privado; es decir, algunos autores consideran que no se pueden igualar ambas esferas, aunque los promotores del NPM suponen que al hacerlo están ofreciendo mejores posibilidades de que el interés público sea efectivamente alcanzado, en tanto proveerían de opciones para la elección del público. Según Peters (1996), ese razonamiento se limita a la implementación de un programa, y no a la existencia misma de cada programa. Otras críticas apuntan a la inconsistencia del paradigma que enfatiza el gerenciamiento privado como modelo, cuestionando su validez hegemónica y “globalizable”. Al decir de Hood (1995), no está suficientemente demostrado que una retirada de la administración pública del viejo estilo conduzca en forma inevitable a la aceptación generalizada del reemplazo por un estilo único de nueva administración. Frente al fuerte peso de los modelos “gerenciales” algunos autores oponen la falta de desarrollos teóricos suficientes en el campo de la administración pública. Subrayan, o bien el simplismo de algunas “soluciones”, o bien la superposición de propuestas a veces incompatibles entre sí en un mismo programa de reformas; ello se debe a que no se discuten del todo los supuestos y los efectos de cada uno (Massey 1997).

b) *Un segundo punto refiere a las consecuencias negativas de referenciar las prácticas administrativas en términos de que la contraparte es un cliente.* La idea de la orientación al cliente (pilar del modelo) está ligada, sin duda, a la intención de promover una mayor “responsabilidad” del aparato burocrático frente a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, la conceptualización de éstos como clientes-consumidores presenta problemas sustantivos, toda vez que considerar al ciudadano como cliente-consumidor implica suponer para aquél el mismo tipo de expectativas que las de los consumidores que tratan con una empresa privada, lo cual debilita su rol como detentador de derechos. Este cambio en la conceptualización de la ciudadanía y el público entra en conflicto con otras tendencias de la vida política contemporánea, por ejemplo la de pensar a la política como algo relacionado con derechos más que con dinero o intercambios mercantiles.

c) *Un tercer aspecto se asocia a que la descentralización administrativa no está necesariamente ligada a la introducción de mayor competencia, como lo sugeriría en un sentido estricto el nuevo modelo de gerenciamiento.* Peters (1996), por ejemplo, reconoce la existencia de una contradicción entre la descentralización, la autonomía que se pretende dar a las agencias y la necesidad (así como el deseo manifiesto) de garantizar la coordinación centralizada de las políticas. Puede afirmarse, entonces, que la descentralización no elimina la necesidad de la coordinación, a la par que no queda claro en este modelo quién es, en definitiva el responsable de las políticas (Peters y Savoie, 1996). En todo caso, podría pensarse que la existencia de muchas agencias menores aumenta los costos de transacción cuando deban cooperar entre sí (por ejemplo para proveer un conjunto de servicios a los mismos clientes), respecto a las previas grandes unidades departamentales²¹.

d) *El cuarto aspecto problemático, que no aparece resuelto en las propuestas cercanas a la “reinención del gobierno”, se liga con el acotado papel que desempeña la participación de la población en la dinámica de la administración pública.* En la concepción del nuevo modelo de funcionamiento burocrático, la participación se concentra en fases relativamente acotadas,

²¹ El mecanismo de la descentralización, en su dimensión regional, resulta un punto controvertido, con argumentos a favor (aumenta la *accountability* al acercar más la provisión localizada de servicios a la población a la que sirve) y en contra (disminuye la capacidad de los gobiernos para reducir las disparidades regionales en el ingreso, puede llevar a que las jurisdicciones menos eficientes sean más altamente subsidiadas por el gobierno central (Przeworski, 1996).

sin que desempeñe, por ejemplo, un papel descollante al momento de definir la calidad y cantidad de bienes públicos que ofrecerá el organismo público en cuestión.

La perspectiva de “Principal-Agente”

Identificados algunos de los elementos que caracterizan (en tanto atributos o críticas) al *New Public Management* en los principales debates sobre reformas administrativas, veamos ahora el papel que les cabe jugar al *public choice* y a los enfoques tipo “Principal-Agente” en los debates más recientes sobre el funcionamiento de las burocracias públicas. Mientras el primero constituye el enfoque que más clara y tempranamente identificó los males de la burocracia identificada con el modelo tradicional, los segundos conforman un marco analítico capaz de analizar los problemas que, para la relación entre políticos y burócratas, derivan de un esquema de interacción en el que este último tiene ciertos atributos: a) el control sobre la información técnica y sobre los costos reales de un servicio o política (y el principal no tiene manera de conocer esa información); b) el monopolio de su implementación, por lo que no tiene incentivos para bajar esos costos; y c) los incentivos para proveer bienes privados, y no sólo bienes públicos.

La teoría de la burocracia que deriva de la corriente del *public choice* no supone necesariamente un tipo específico de normatividad para el funcionamiento efectivo de la administración pública (salvo la inferencia simplista que suele hacerse desde posiciones fundamentalistas, en el sentido de acabar con los males de la burocracia y del *rent-seeking* eliminando las actividades reguladoras y reduciendo el Estado). Como se verá luego, las tendencias a fomentar prácticas individualistas y de mercado en el funcionamiento de la administración pública no implica necesariamente superar todos los problemas implícitos en la burocracia, por ejemplo las dificultades asociadas al control político de la misma.

Reconstruyamos junto a Moe (1997) algunos ejes del análisis que el *public choice* ha hecho de la burocracia pública en las últimas décadas, como forma de interpelar los procesos reales de reformas administrativas emprendidas desde los años ochenta. Esta corriente produjo una revolución en la teoría de la burocracia en tanto conmovió los clásicos cimientos

disciplinarios de la administración pública, los cuales giraban en torno al “buen gobierno”. Lo hace introduciendo las bases para *explicar* el funcionamiento de la burocracia a partir de asumir a los burócratas como actores racionales mayormente motivados por el propio interés.

El *public choice* se introduce en los temas de la teoría burocrática a partir de los libros de Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (1965), y Downs, *Inside Bureaucracy* (1967). Desde dos tipos de análisis diferentes, ambos llegan a la conclusión de que el comportamiento burocrático racional produce ineficiencia, excesivo crecimiento de la burocracia, captura, débil *accountability*, y otros problemas relacionados que obstaculizan un gobierno efectivo. La posterior obra de Ostrom (*The intellectual Crisis of Public Administration*, 1973) se centra en el interrogante acerca de qué arreglos institucionales son los más compatibles con el interés público, para lo cual opone rasgos negativos como centralización, jerarquía, consolidación (que eran las prescripciones centrales de la administración pública clásica), a otros mejores, como fragmentación, descentralización, frenos y balances.

Más allá de estas referencias pioneras, algunos de cuyos enunciados forman parte del descripto enfoque del *New Public Management*, la gran ruptura con el modelo burocrático tradicional llegó con el trabajo de Niskanen (1971), quien a través de un modelo simple y formalizable dio lugar a la más influyente teoría de la burocracia emergida del *public choice*. Asume al burócrata como maximizador de presupuesto, a partir de lo cual construye un modelo de dos actores, el burócrata y su sponsor legislativo. En esta relación el burócrata cuenta con dos ventajas: por un lado, monopolio de la información sobre los verdaderos costos de producción de los servicios, debido a su posición de único proveedor; por otro, el saber cuánto valora la legislatura cada nivel de resultados. O sea, tiene poder de información, y poder de agenda, y por eso domina; eso le permite actuar como un perfecto monopolista discriminador, forzando a la legislatura a aceptar un presupuesto magnificado. El resultado es que el gobierno es demasiado grande e ineficiente²².

Mientras es clara e incontestable su argumentación acerca de la asimetría de información en favor del burócrata, lo del control de la agenda ha dado lugar a cuestionamientos profundos.

²² Otra línea paralela a la abierta por Niskanen surgió a partir de George Stigler (1971) *The theory of economic regulation*, y la subsecuente Escuela de Chicago: la teoría que, desde el *rational choice*, explica la tendencia a la captura de la burocracia por los grupos de interés.

Depende, por un lado, del “nivel de reversión” (lo que queda en vigencia si la oferta del que establece la agenda es rechazada), que no es necesariamente un juego de todo o nada. Pero lo que más se empezó a discutir es el origen de ese control de la agenda, que en Niskanen aparece a partir de una legislatura pasiva; en realidad, la legislatura también es un actor estratégico que tiene el derecho legal a decirle a la agencia burocrática qué tiene que hacer, por lo que la legislatura puede *estructurar* la negociación con la agencia.

La mencionada objeción fue sostenida por Miller y Moe (1983), y a partir de allí cobraron fuerza nuevos desarrollos sobre la relación burócratas-legisladores en términos de relación principal-agente, de teoría de juegos entre dos actores estratégicos, quedando lo de Niskanen como un caso extremo entre otros posibles. La legislatura tiene medios para imponerle cuestiones a la burocracia. En realidad ésta debe participar en el juego del presupuesto sobre la base de las reglas impuestas por aquella, y en este sentido es la legislatura la que establece la agenda del organismo burocrático, y no al revés. Asimismo, la legislatura puede ocultar su propia demanda, forzar a las oficinas burocráticas a remitir un mapa completo de combinaciones presupuesto-resultados para que ella elija, monitorear y controlar para obtener información, imponer sanciones si la oficina esconde datos fundamentales. Entonces el eje se desplaza a una relación de tensión entre la asimetría de información en favor de la agencia (su propia información sobre los costos) y los intentos de la autoridad legislativa para poner las reglas y ejercer de ese modo el control.

A partir de las discusiones reseñadas, el problema se encuadra en un ámbito más amplio, el referido al control político sobre la burocracia, tema en el cual el nuevo institucionalismo aporta elementos significativos. Interesado primero en la cuestión del voto, este enfoque se centró desde un principio en la acción de las legislaturas. Debido a que lo que éstas votan debe ser implementado, el interés se expandió hasta abarcar también a la burocracia, a través de la cuestión de cómo puede la administración pública ser controlada por la legislatura. Surgen así diversas teorías sobre el control político, las que fueron el puente con la teoría moderna de la burocracia generada por los primeros aportes del *public choice*.

En una primera etapa las posiciones de autores como McCubbins y Schwartz (1984) ejercieron influencia en la temprana teoría del control legislativo. Estos subrayan y

ejemplifican la capacidad de control por parte del Congreso, sea a través del mecanismo de “patrullaje policial” o de “alarma de incendio”. Moe (1987) les critica que no se atiende lo suficiente a las dificultades que presenta ese control, por lo cual se habría llegado a una posición inversa a la de Niskanen: si éste exageraba el poder burocrático asumiendo una burocracia estratégica y una legislatura pasiva, aquellos exageran el poder legislativo asumiendo un congreso estratégico y una burocracia pasiva.

Más allá de este punto, lo cierto es que los nombrados McCubbins y Schwartz (1984) enfatizaban el control *ex post*, al preguntarse cómo los legisladores podían controlar a la burocracia a través de monitoreos, recompensando la obediencia y castigando la desobediencia, etcétera. Dejaban fuera una parte sustancial de la cuestión del control, ya que los legisladores y presidentes también tienen autoridad para ejercer un control *ex ante*: construyendo objetivos, estructuras y sistemas de personal que promuevan la obediencia de las agencias burocráticas desde el principio. En otras palabras, a través de elecciones estratégicas sobre la organización, los políticos pueden diseñar a la burocracia para que haga lo que ellos quieren. Este habría de constituir el paso más importante dado en la moderna teoría de la burocracia.

Fijar la atención en el control *ex ante* remite a las explicaciones sobre cómo la burocracia emerge de la política, y por qué toma las formas organizacionales que toma (la *politics* de la burocracia). El énfasis está puesto en el comportamiento de los legisladores, y sus intereses e incentivos para diseñar la burocracia de una u otra manera.

El conjunto de aportes al respecto se concentra en la temática de la delegación: por qué delegan?, en qué medida lo hacen? Reseñemos algunas posiciones teóricas sobre este punto. En primer lugar, Fiorina (1982) plantea que los legisladores buscan evitar los costos de las quejas por los programas implementados, así como aprovechar las repercusiones favorables por los beneficios de los mismos para los constituyentes. En segundo término McCubbins (1985), que enfatiza la cuestión en términos de principal-agente, introduciendo los problemas que derivan de la interacción estratégica entre legisladores y burócratas. Tercero, McCubbins; Noll; y Weingast (1987, 1989), quienes basándose en el auto-interés de los legisladores

muestran cómo el Congreso puede diseñar procedimientos administrativos para prevenir (*ex ante*) la desviación de la burocracia. La idea es que una determinada coalición en el poder, a través del Congreso, trata de “crear trampas” para que las dependencias burocráticas favorezcan a sus representados (ciertos intereses), diseñando procedimientos que “abren” la burocracia al control, monitoreo, y a la participación activa de esos representados (ciertos grupos de interés); eso motivaría al Congreso a diseñar mecanismos de control sobre la burocracia, y evitar su insulación.

Dos teorías alternativas aparecen luego cuestionando este enfoque de McCubbins; Noll; y Weingast: por una parte Horn (1995); por otra Moe (1990). Ambos subrayan el papel de la incertidumbre política²³ para explicar lo que hace el Congreso respecto a la burocracia, que puede ser justamente lo opuesto a lo anterior, es decir, tratar de impedir que en el futuro otro Congreso, con otros intereses, pueda controlar a la burocracia. Es decir, tratan de promover el dominio del *Congreso de hoy* en el tiempo, haciendo que el *Congreso de mañana* sea impotente. Esto puede llevarlos a acrecentar el aislamiento y autonomía de la burocracia, reduciendo la posibilidad del control democrático en el futuro. Se trata entonces de establecer mecanismos de decisión, reglas sobre la conformación del cuerpo burocrático, formas independientes de organización, que no sólo pongan trampas en favor de ciertos grupos sino que le pongan un “candado” a ese sesgo para el futuro. De este planteo se deriva que las dificultades para el control *ex post* sean más grandes que las que sugieren McCubbins; Noll; y Weingast, toda vez que ellas no derivan sólo de los problemas corrientes entre principal y agente sino que son construidas por el propio Congreso, que tiene fuertes incentivos para crear una burocracia autónoma que persiga en el tiempo los propósitos originales de la ley.

Para Horn, las características de la burocracia emergen de los esfuerzos de los legisladores para reducir los costos de transacción derivados del rumbo autónomo de la burocracia. Según Moe, quien agrega aportes relacionados con el rol de los presidentes y de los grupos de interés, se trata de una teoría sobre las legislaturas, donde el eje está en la relación legisladores-ciudadanos, más que en la relación legislatura-burocracia como principal-agente. En conjunto, las perspectivas reseñadas de McCubbins; Noll; y Weingast, Horn, y Moe

²³ Nadie sabe cuánto va a durar en el poder, que es, en cualquier caso, efímero.

constituyen los primeros intentos por mostrar cómo la estructura interna de la burocracia deriva de la política.

Un enfoque basado en la participación

Es momento de presentar algunos rasgos del incipiente e incluso desarticulado esbozo de una perspectiva que, cuestionando la tendencia hegemónica a introducir acríticamente mecanismos de mercado en el sector público, avance en propuestas alternativas relacionadas con un tipo de gestión participativa y democratizadora, ampliando de ese modo las discusiones presentes en la perspectiva de “Principal-Agente”. En torno a esto, Przeworski (1996) enfatiza el papel que le cabe jugar a la participación ciudadana en el control de las burocracias²⁴, concepción ligada a la idea de control por “alarma de incendio” formulado por McCubbins y Schwartz (1984). El argumento central es el siguiente: Como la burocracia estatal provee servicios para los ciudadanos, éstos son los mejor informados sobre su desempeño; si los políticos actúan en el interés de los ciudadanos, entonces tienen los mismos intereses que ellos, y pueden apoyarse en su información.

Para los promotores de este enfoque participativo, entre las mayores ventajas está la de permitir al *principal* (político) juntar información a menor costo que el sistema de “patrullaje policial”, constituyéndose en un mecanismo de *accountability* de los burócratas hacia los ciudadanos. Ello requiere de mecanismos institucionales que faciliten el monitoreo de la burocracia por los ciudadanos, la transmisión de la información y la sanción de las violaciones, suponiendo, en suma, participación ciudadana. Esta se puede expresar a través de diversas formas, sea a través del Ombudsman, sea demandando en las Cortes o en los tribunales administrativos por decisiones burocráticas que los afecten. En suma: los políticos pueden controlar mejor a los burócratas si solicitan la cooperación de los ciudadanos. En igual sentido se expresa Bresser Pereira (1996), cuando interpreta la activa acción ciudadana como un camino apropiado para resolver (o al menos intentar) el problema de cómo controlar a la burocracia en tanto sería la mejor manera que pueden tener los políticos para obtener información relevante a efectos de evaluar el desempeño de la administración pública.

²⁴ En este sentido, resalta el hecho de que un valor que los ciudadanos esperan ver maximizado es el de la participación

En esta línea argumentativa, Peters (1996) da cuenta de uno de los modelos alternativos al de mercado, el de “gobierno participativo”, que en parte parece la antítesis ideológica de aquél. Su rasgo fundamental consiste en hacer hincapié en la necesidad de extender la consulta y la participación de los ciudadanos en la formulación e implementación de políticas, en aras de una mayor legitimación de las acciones del gobierno. El principal elemento a atacar del viejo modelo es, en este caso, la jerarquía (no tanto el monopolio, como en el modelo de mercado), en tanto restringe el involucramiento de los empleados en su propio trabajo, lo cual los aliena reduciendo su compromiso con la organización. A diferencia del modelo de mercado, que se ocupa más que nada de los altos escalones de la burocracia, éste se centra en los empleados de menor rango y en los clientes de las organizaciones. Son ellos los que tienen la mayor cantidad de información sobre los programas en curso, y que si eso fuera aprovechado, el gobierno funcionaría mejor. Peters incluye en este tipo de modelo al concepto de Calidad Total, en tanto propone inculcar en los empleados la idea de que la calidad de su producto debe ser su principal consideración; todos los miembros de la organización deben estar comprometidos con la calidad, deben trabajar juntos como un equipo, y no estar sólo ligados por la jerarquía y la división del trabajo. La organización debería crear mecanismos por los cuales la participación y la comunicación se den en todas direcciones, no sólo de arriba hacia abajo. Aquí la descentralización no está concebida para crear competencia entre proveedores de servicios, como en el otro modelo, sino para expandir el control de empleados y clientes sobre las decisiones²⁵.

En una perspectiva genéricamente similar, diversos autores consideran alternativas más complejas, si no necesariamente opuestas, al modelo administrativo asociado a mecanismos

²⁵ Peters (1996) sostiene que detrás de los cambios recientes introducidos en diversos países no cabe identificar un sólo modelo sino cuatro, siendo el “modelo de mercado” uno de ellos. Si bien hay rasgos que son comunes al conjunto (por ejemplo, el cuestionar ciertos parámetros de la burocracia tradicional), suponen también diferencias importantes. Además del “modelo participativo”, los otros dos que el autor identifica son: a) gobierno flexible (el mal fundamental a combatir es la permanencia en el cargo de la burocracia, el objetivo es la capacidad de adaptación constante a los cambios en el ambiente); b) gobierno desregulado (se trata de despertar el potencial de poder y creatividad que subyace dentro del sector público, a través de la desregulación de la actividad interna del aparato burocrático en sí mismo).

de mercado, tal es el caso de los que pregonan la noción del *public governance* (cuyo modelo más conocido sería Holanda). En éste, la cuestión de la administración pública no pasa sólo por la reforma de la burocracia en sí misma, sino por encontrar maneras eficientes de manejar las complejas redes de políticas (*policy networks*) que hacen al gobierno de sociedades complejas y en las que se entremezclan organizaciones públicas y privadas o cuasi-públicas (Kickert, 1997; Bekke y Kickert, 1995; y Kickert *et al*, 1997).

Explorando (una vez más) las reformas del Estado

Bresser Pereira (1997) explica cómo el Estado se fue convirtiendo en un problema por su intervención distorsionada, en algunos casos excesiva o colonizada, llevando a su crisis fiscal y a su consiguiente paralización (a partir de ese momento se convierte en un obstáculo, a la par que su parálisis le impide desempeñar sus imprescindibles funciones, que son más que las preconizadas por el modelo liberal). Además de esta crisis provocada por su propio funcionamiento, la globalización fue otro factor que empezó a ejercer presión hacia la necesaria reforma del Estado: ahora el Estado tiene que ser menos costoso y más eficiente, y a la vez más fuerte, para proteger a sus ciudadanos (de los efectos de la globalización) y para garantizar la competitividad internacional del sector privado local.

Ahora bien, en qué medida las posiciones teóricas antes reseñadas, específicas del funcionamiento de la administración pública, han aportado herramientas para interpretar los recientes y más abarcativos procesos de reformas estatales? Tomando en cuenta las diversas fuentes políticas y teóricas que sustentan el nuevo modelo de gerenciamiento público, dos de ellas han intentado articular lo puntual y lo global. Al respecto, mientras el “neoliberalismo” se constituyó en un *policy paradigm* (Hall, 1993) que orientó a muchos de los responsables de los procesos de ajuste estructural, las reformas administrativas encontraron un sustento en las teorías del *management* y la “reinención del gobierno”. En lo que respecta a los diversos matices del enfoque principal-agente, sus desarrollos han quedado por lo general limitados al modo en que los políticos controlan el accionar cotidiano de los burócratas, pero poco se ha avanzado en materia de usar esa herramienta teórica para interpretar globalmente los desafíos

generados en la reforma del Estado, que incluya una redefinición del vínculo entre éste y la sociedad.

Una excepción, más allá de no avanzar conceptualmente sobre lo ya vigente, parecería representar el trabajo de Przeworski (1996), en el cual analiza tres clases de relación principal-agente: entre gobierno y agentes económicos (regulación), entre políticos y burócratas (*oversight*), y entre gobiernos y ciudadanos (*accountability*). Su argumento global es que la calidad del desempeño del Estado depende del diseño institucional de los mecanismos que rigen esas tres relaciones; a su vez, instituciones bien diseñadas en ese sentido permitirán al Estado intervenir en la economía de una manera que será superior a la no-intervención. O sea, el Estado tiene que participar activamente porque el puro mercado no es bueno, pero debe hacerlo sobre la base de instituciones adecuadas en esos tres planos: ellas son las que pueden inducir a los actores individuales (agentes económicos, políticos, y burócratas) a actuar en forma colectivamente beneficiosa; en otro sentido, obligarán a los agentes a actuar de acuerdo a los intereses de los principales. Para que ello ocurra, debe lograrse que el agente se beneficie si actúa de acuerdo a los intereses del principal (y del interés público), y perjudicarse si no lo hace. En eso consiste la tarea central de la reforma del Estado.

De los tres tipos de vínculo principal-agente propuestos por Przeworski, aquí interesa fijar la atención en la relación entre políticos y burócratas. La delegación de tareas a la burocracia es inevitable, y supone las tensiones comunes de relación principal-agente, ya apuntadas. Como ya se indicó, esos problemas derivan del manejo de información por parte de los agentes, sus eventuales objetivos propios, y la dificultad para evaluar lo que hacen los agentes individuales, especialmente cuando el resultado que aparece es el de un equipo. La derivación más importante de este argumento es que resulta muy difícil hallar la manera de que las burocracias funcionen eficientemente a través de incentivos, salvo a un costo muy alto que atenta contra la eficiencia. Por eso, en general, las burocracias públicas se basan más en reglas rígidas que en incentivos, en un esquema que suele caracterizarse como “burocrático” y al que, como vimos, McCubbins y Schwartz (1984) denominan “patrullaje policial” en tanto forma de control, tratándose del control de los procesos, por oposición a lo que sería un

control por resultados. El principal establece reglas, y los agentes son juzgados por si las cumplen o no, por lo que no es un sistema de control efectivo, primero porque conlleva costos y segundo porque no establece ninguna relación directa entre incentivos y desempeño.

Presentado este enfoque, qué se puede hacer para reducir estos problemas de agencia? El mismo Przeworski sintetiza el “estado del arte” en ese sentido, sugiriendo varios mecanismos, entre los que cabe destacar:

1) Diseño de contratos. El principal puede crear incentivos para el agente a través de: a) establecer niveles salariales lo suficientemente altos como para atraer agentes de alta calidad, que tienen mayores costos de oportunidad; b) ofrecer suficiente promoción en la carrera, con las consiguientes diferencias en salario; y c) diseñar sistemas de monitoreo que hagan posible la pérdida del empleo en caso de mal desempeño.

2) Reclutamiento que sea sensible a señales costosas, como la educación.

3) Establecimiento de controles o frenos institucionales, los cuales requieren que cuando cierta autoridad haya sido delegada a un agente, exista por lo menos otro agente con la autoridad para vetar o bloquear las acciones del primero²⁶.

4) Creación de múltiples *principales* o múltiples *agentes* con objetivos disonantes. Ejemplos en este sentido serían algunos ministerios que deben gastar y otros que deben reducir el gasto; o institucionalizar la existencia de propuestas rivales para políticas o proyectos específicos.

5) Creación de competencia, sea entre agencias estatales y contrapartes privadas, o entre agencias estatales. Aunque esto implica costos por la duplicación de esfuerzo, por otro lado la

²⁶ Esto serviría para evitar las acciones que constituyen un daño efectivo por parte del agente (corrupción, etc.), pero no tanto para evitar la inacción o ineficiencia.

competencia facilita la medición del desempeño y, combinada con los incentivos adecuados, incrementa el rendimiento²⁷.

En dirección similar, Bresser Pereira (1997) asume la propuesta que denomina “social-liberal”²⁸, la cual propone “reconstruir el Estado” redefiniendo sus funciones y fortaleciendo su capacidad de intervención. El paso analítico que da para llegar a esto es mostrar cómo, a mediados de los noventa, la centro-derecha pragmática “se da cuenta” de que el enfoque neoconservador no es sostenible ni económica ni políticamente, revalorizando el papel (reformulado) del Estado. En ese marco se debe interpretar el último Informe del Banco Mundial (1997). De esta manera empezó a cobrar forma el nuevo Estado, más capaz y más fuerte, dotado de *governance* y de gobernabilidad, y que en lugar de simplemente proteger la economía nacional, se supone que debe asistirle para ser más competitiva internacionalmente. La *governance* se alcanzará si el Estado deviene a la vez más fuerte y más pequeño: más fuerte financieramente, habiendo sido superada la crisis fiscal; más fuerte estructuralmente, con límites claros a sus esferas de acción y la distinción entre el núcleo estratégico de toma de decisiones y las unidades descentralizadas; más fuerte estratégicamente, dotado de elites políticas capaces de tomar las decisiones políticas y económicas necesarias; y más fuerte administrativamente, con una burocracia motivada y técnicamente capacitada.

Interpretar el marco institucional como medio para observar la relación entre la sociedad y el Estado (Hall, 1993a) permite analizar los vínculos que establecen los actores relevantes, constituyendo un camino atractivo para comparar la acción pública en diferentes contextos. ¿En qué medida esta perspectiva ayuda a ubicar la temática administrativa en la conceptualización más amplia de la capacidad estatal? Este interrogante obliga a una breve reflexión sobre la relación entre la autonomía del Estado para fijar objetivos y la posibilidad de transformar los mismos en acciones concretas. Mientras Geddes (1994) propone explorar la

²⁷ Los otros dos mecanismos apuntados por Przeworski refieren a la cuestión de la participación ciudadana en el control de la burocracia y a la descentralización, los cuales fueron analizados en partes previas de este documento.

²⁸ Este Estado será “social” porque seguirá protegiendo los derechos sociales y promoviendo el desarrollo económico; y “liberal” porque lo hará usando más mecanismos de mercado y menos controles administrativos, apelará a organizaciones públicas no estatales competitivas para la provisión de servicios sociales y científicos, hará más flexibles los mercados laborales, y promoverá el desarrollo tecnológico y del capital humano para que la empresa privada sea más innovadora y competitiva.

autonomía a través de un modelo de líderes políticos que racionalmente persiguen el autointerés de consolidar sus carreras profesionales, Sikkink (1993) interpreta la capacidad en tanto expresión de la conformación burocrática del aparato público. Planteado en esos términos, el debate se queda a mitad de camino, toda vez que mientras la autonomía es un factor central solamente en la etapa de elaboración de políticas públicas concretas, la capacidad para instrumentarlas no dependerá en forma exclusiva de los recursos administrativos disponibles. Centrar la atención en los procesos endógenos al aparato estatal, tal como lo hacen los enfoques del *management* y gran parte del *public choice* constituye una necesidad analítica, pero, como bien se señala, "los tipos de `políticas` posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura de la sociedad. Los límites, los instrumentos y la estructura del poder varían institucionalmente" (Friedland y Alford, 1993:178).

En este punto es pertinente acompañar a Evans (1992) cuando desarrolla el concepto de autonomía arraigada (*embedded autonomy*) en tanto expresión de coherencia interna y conectividad externa. Mientras el primer concepto retoma los clásicos aportes de Weber sobre el funcionamiento administrativo (burócratas con un status distintivo, basado en el mérito y bien recompensado a través de una carrera de largo plazo), en lo que refiere a la vinculación de estos colectivos de funcionarios con agentes extra-estatales, el autor jerarquiza el papel que juega el vínculo institucional entre los agentes públicos y los grupos sociales al momento de interpretar los contenidos y resultados de las políticas públicas²⁹.

Puede indicarse que la combinación virtuosa propuesta bajo la idea de autonomía arraigada constituye un "punto de llegada" con el cual contrastar experiencias concretas en términos de los grados de capacidad estatal puestos de manifiesto en ciertas áreas de política pública. En

²⁹ Aunque en una perspectiva de mayor alcance histórico, se puede asociar este desarrollo del concepto de autonomía enraizada con el planteo de Mann (1991) sobre el "poder infraestructural del Estado", definido como la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país. Sin embargo, y esto es lo más importante, no se trata de un poder específicamente estatal, sino que forma parte del desarrollo social general. De este modo, el hecho que las bases infraestructurales sean utilizadas tanto por el Estado como por la sociedad implica que existe una relación estrecha entre ambas esferas y, en ese sentido, puede hablarse de capacidad del Estado en el sentido aquí propuesto, toda vez que se trata de un poder estatal cuyo ejercicio pasa a través del tejido social.

tal sentido, es válido remarcar que cada "sub-sistema de políticas"³⁰ opera de algún modo asociado a redes institucionales específicas (más no aisladas), en torno a las cuales se nuclean actores sociales y estatales con intereses e ideas muy variados, los cuales se expresan en la movilización de recursos en tensión con aquellas formas tradicionales de gestión estatal imperantes en la respectiva materia. Asimismo, las disputas y negociaciones que nuclean a los diferentes actores involucrados en cada política pública formarán parte de un proceso complejo entre el plano más general de la política (*politics*) y el más específico de las políticas (*policies*), fenómeno que se expresa en la conformación y funcionamiento de los funcionarios y agencias involucradas.

Apuntes centrados en América Latina (acerca de reforma estatal y administrativa)

La discusión generada en el ámbito regional en los años recientes se ha concentrado, sucesivamente, en los procesos de democratización política y transformación económica. En concordancia con algunos ejes de la segunda temática, emergió la exploración respecto al cambio en las funciones estatales y, en menor medida, sobre cuestiones propiamente vinculadas a la administración pública. En tal sentido, cabe acotar el aporte reciente de algunos reconocidos autores, quienes esbozan los "trazos gruesos" de una agenda post-ajuste en términos de los desafíos asociados al rediseño institucional que vaya más allá de la relación entre Estado y mercado.

Tomando en cuenta lo indicado, es pertinente seguir a Haggard (1996) cuando diferencia entre las distintas acepciones que suele tener el concepto "reforma del Estado": por un lado, algunos la identifican como sinónimo de reducción en la intromisión indeseada del gobierno en los mercados a la vez que aumento de la eficiencia burocrática; por otra parte, ciertas concepciones la emparentan con la expansión selectiva de las actividades de gobierno; finalmente, existe una tercera concepción más abiertamente política. Aunque estas acepciones

³⁰ "El concepto del subsistema de políticas busca localizar y caracterizar a los actores fundamentales de la elaboración de la agenda y de la formulación de la política (...). El concepto de subsistema quiere acentuar el hecho de que el sistema político se concretiza en una variedad de subsistemas de políticas; por otro lado, quiere mostrar que las organizaciones de interés concentran de manera permanente su poder o influencia en específicos campos de políticas, sin dispersarse o dilatarse inciertamente en otros asuntos (Aguilar Villanueva, 1993:49).

no se excluyen necesariamente, a continuación se esbozarán algunos comentarios generales que van más allá de la primera visión, toda vez que compartimos la afirmación de Oszlak, cuando sostiene: “Muchos de los programas de reforma del Estado encarados en nuestros países, al estar cegados por una lógica estrictamente reduccionista, han producido efectos devastadores sobre su capacidad de gestión” (1994:67).

Según Naím, la primera etapa de transformación estuvo asociada al disciplinamiento fiscal, la desregulación del comercio y las inversiones, a la vez que la privatización de empresas públicas. Y señala: “El proceso de creación y desarrollo de las instituciones necesarias para apoyar las nuevas políticas económicas será lento, engorroso, costoso y técnicamente difícil. Un reto aun mayor será mejorar las actuales entidades públicas devastadas por décadas de negligencia, falta de inversión y su dominio por parte de intereses especiales. Aun más, en el futuro será difícil mantener la considerable autonomía política y autoridad presidencial que caracterizó la toma de decisiones gubernamentales en la primera ola de reformas que recorrió la región” (1995:216)³¹. El mismo autor, en un trabajo reciente, presenta una serie de paradojas asociadas a las burocracias públicas en los países en desarrollo, además de señalar que las buenas ideas acerca de cómo recomponer a dichas burocracias devastadas son más bien escasas (Naím, 1994). Lo interesante de su posición radica en que formula un diagnóstico capaz de operar como denominador común del modelo de posguerra y de los escenarios derivados de los ajustes estructurales, al sostener que las prescripciones para la reforma administrativa debe basarse en una comprensión más profunda que la actual respecto a los factores que determinan el mal funcionamiento en la materia. Entre las paradojas mencionadas cabe enfatizar seis: a) cuanto mayor es la responsabilidad de un individuo en el sector público, menor es la autoridad, los recursos y las herramientas con que cuenta; b) el Estado parece más inclinado a atraer y asignar funcionarios talentosos a tareas más sencillas que complejas; c) las tasas de deserción parecen ser inversamente proporcionales a los niveles jerárquicos, siendo mayor la rotación en el funcionariado de mayor rango; d) como consecuencia de los procesos de descentralización llevados a cabo en forma periódica, el sector público latinoamericano se encuentra altamente fragmentado, lo cual implica que episodios de descentralización trunca

³¹ En esta misma línea se pueden interpretar los trabajos de Lahera (1994) y Kliksberg (1994), quienes atendiendo al nuevo papel del sector público recomiendan una serie de estrategias que van más allá de la simple re-ingeniería administrativa.

han dejado en las organizaciones públicas organigramas donde se mezclan viejas y nuevas formas; e) las organizaciones públicas, sobrecargadas con diversas tareas y azotadas por recurrentes problemas, tienden a repetir sus errores; y f) al mismo tiempo que las reformas recientes tienden a generar diversos incentivos para quienes administran el sector privado, inhibe las oportunidades de obtener buenas remuneraciones en el sector público.

Tomando como ejemplo el caso chileno, Torre (1997a) da cuenta de las condiciones que posibilitaron la sustentabilidad de la liberalización económica en el mediano plazo. A los recursos fiscales provenientes de diversas fuentes, se le sumaron los recursos administrativos, cuya disponibilidad está asociada a perspectivas temporales amplias, con un *ethos* profesional en los niveles más altos de la burocracia y una acumulada tradición de gestión. Desde una posición confluyente, Muñoz indica que el Estado post-ajuste “es menos un agente económico directo y más un constructor de institucionalidad, es decir, del espacio público en el cual los agentes privados asumen responsabilidades” (1992:45)³².

En dirección similar aunque en un sentido más amplio se expresa Lechner (1995), cuando afirma que el deterioro de la capacidad estatal de conducción expresa la crisis del Estado en tanto instancia de representación y coordinación social. Se arriba así a una compleja situación, toda vez que dichas capacidades disminuyen al mismo tiempo que aumentan las demandas en favor de una sólida conducción política³³. O'Donnell, por su parte, pone el acento en una de las carencias fundamentales de los Estados latinoamericanos de finales de siglo: la ausencia de *accountability* horizontal. Dicho autor la define como “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en

³² Al momento de cerrarse esta versión preliminar del documento, llegó a mis manos el último trabajo de Palermo (1998), quien se centra en la discusión sobre la capacidad institucional del Estado, aplicando su marco analítico al caso argentino. En tanto no he podido profundizar en dicho documento, sólo cabe acotar la indudable riqueza de los caminos analíticos explorados por el autor.

³³ Una serie de problemas adicionales son detectados por Cunill Grau (1997), quien sostiene que la posibilidad de recuperar al Estado como un asunto que concierne al conjunto de la sociedad, y no solamente a los grupos más poderosos, dependerá de que se transformen diversos ejes hoy en proceso de cristalización. Entre ellos y a efectos de este trabajo, cabe destacar la necesidad de avanzar en la “publicación” de la administración pública, en tanto diseño de mecanismos que la tornen socialmente responsable (en el sentido de *accountability*).

relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (1998:19)³⁴.

Prats Catalá ha situado correctamente la problemática de la administración pública en la región, al diferenciar entre instituciones y organizaciones³⁵. En esta línea resalta una serie de consideraciones: a) la mayor urgencia de reforma administrativa, para el desarrollo latinoamericano, está dada por la necesidad aún no resuelta de crear verdaderas burocracias, capaces de asumir con eficacia las funciones que son exclusividad estatal dentro de un marco de seguridad jurídica; b) para el desempeño de esas funciones exclusivas del Estado, el sistema de gestión más racional sigue siendo la administración burocrática, con transformaciones y variaciones respecto al modelo clásico; c) el ámbito propio de las tendencias gerenciales está ligado al de la provisión directa de bienes y servicios públicos, sin que afecte a aquellas funciones cualitativamente más importantes que representan las funciones exclusivas del Estado; y d) dicha revolución gerencial pública no puede constituir una mecánica traslación de las técnicas y culturas del ámbito privado al sector estatal, ya que en éste se deben resolver una serie de problemas genuinamente “públicos”, como el monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades de medición y control de resultados, la problemática de los cuasi-mercados y los impactos de la participación ciudadana (1998:28)³⁶.

³⁴ En un trabajo anterior, O'Donnell subraya algunas de las tensiones asociadas a una nueva etapa del capitalismo, afirmando: “El eje central de mi argumento ha sido el juego complejo y a veces contradictorio entre, por un lado, el inmenso dinamismo de la globalización y, por el otro, la necesidad de un Estado fuerte y amplio, asentado en una ciudadanía conciente y en una sociedad civil vigorosa, capaz de ser foco de lealtades de la población, de sostener un sistema legal justo y efectivo, de promover y a la vez domesticar las principales consecuencias socialmente dañinas de los mercados, y de sustentar un régimen democrático. Parte importante del problema es que la globalización ya está y seguirá estando, pero tenemos muy poco del tipo de Estado que acabo de delinear” (1996:14).

³⁵ Al decir del mismo autor: “Para distinguir entre tipos de normas y reglas y entre los sistemas de incentivos correspondientes, proponemos distinguir conceptualmente entre instituciones y organizaciones. Esta distinción nos permitirá comprender la existente entre el Estado como sistema institucional y el Estado como sistema de organizaciones. Se trata de dos realidades diferentes, de dos sistemas de incentivos distintos, cuya reforma plantea exigencias y alcances asimismos diferentes (Prats Catalá, 1998:16).

³⁶ Tratando de detectar los déficit de capacidad institucional, Oszlak (1995) observa que la diferencia entre reforma estatal y reforma administrativa es el carácter más abarcativo de la primera, que engloba no sólo a la respectiva sociedad nacional sino también al plano internacional.

Habiendo caracterizado los principales rasgos de los enfoques actualmente en boga en el ámbito internacional respecto a la reforma del Estado y la administración pública, presentamos enseguida un esbozo sobre la producción reciente realizada sobre dichas materias en el caso argentino.

PARTE III

REFLEXIONES SOBRE LOS ESTUDIOS REALIZADOS EN ARGENTINA

Es notable el débil desarrollo que en nuestro país ha tenido el estudio de la administración pública. La mayor parte de la producción generada en torno a esta temática durante los últimos años se caracteriza por su carácter exploratorio y descriptivo, primando los informes técnicos propios de la consultoría por sobre las perspectivas teórico-analíticas relacionadas con la investigación académica³⁷, capaces estas últimas de situar el papel de la administración pública en el amplio contexto de la reforma del Estado, los nuevos modos de organización social y la transformación del sistema capitalista a escala global. Este sesgo provoca la descontextualización del objeto de estudio, quitándole especificidad a la vez que ocultando su aspecto intrínsecamente político y, por ende, conflictivo.

Tal como afirma Oszlak (1997a), en la producción de conocimiento sobre esta materia se manifiesta una marcada relación entre los estudios producidos sobre la administración y las coyunturas críticas que han vivido el país en las últimas tres décadas, lo cual implicó que los estudios realizados hayan quedado subsumidos a las urgencias a las que se ha visto sometido el Estado. El resultado ha sido la ausencia de un cuerpo de conocimiento que pueda dar cuenta de sus problemáticas más profundas y asociadas al largo plazo, razón que sumada a otras

³⁷ Esto no implica negar algunas potencialidades existentes en la producción reciente, como la sistematización de los datos utilizados en la primera sección de este documento. Deben ser destacados, en este sentido, los grandes esfuerzos realizados de muchos investigadores para analizar procesos complejos en medio de una evidente falta de información.

explica la dificultad para prever determinadas consecuencias, tendencias y procesos de la acción pública. En el escenario descrito, en suma, no resulta tarea fácil construir una caja de herramientas adecuada que ayude a llevar adelante una coherente, coordinada y responsable transformación estatal³⁸.

Tal como afirma Caiden (1991), la ampliación de las investigaciones sobre esta temática redundaría en un mejor desempeño de la administración pública, siempre y cuando se trate de estudios genuinos y novedosos que se diferencien de aquellos que derivan en simple propaganda de las actividades de los mismos organismos públicos que auspician y/o financian las investigaciones. Es claro, en este sentido, que la burocracia estatal no proporciona un clima que aliente y promueva las investigaciones, existiendo más bien una cultura organizacional que inhibe el descubrimiento y difusión de los fenómenos referidos a las administraciones públicas. Mientras sus miembros se ven sometidos a fuertes presiones para no revelar sus conocimientos sobre el funcionamiento endógeno, los consultores externos se ven enfrentados a diversos obstáculos y restricciones. Si bien con los recientes procesos de reformas parece haberse revalorizado el espacio para las investigaciones en esta materia a nivel internacional, el mismo Caiden argumenta que muchos de los estudios más recientes revelan una dudosa calidad³⁹. Esto es evidente en el caso argentino, y así lo prueba el paneo realizado sobre los estudios llevados adelante en los últimos años.

Ejes orientadores de la producción reciente

A efectos de ordenar y organizar la información recabada, se presentan una serie de ejes analíticos asociados de una u otra forma a los principales ítems de los recientes estudios llevados a cabo sobre la administración pública argentina.

³⁸ Es en el nivel más desagregado, en las instancias micro de la organización estatal, donde se registran las mayores falencias analíticas vinculadas a la escasez de estudios significativos sobre la misma, lo cual produce un mayor desconocimiento que deriva en incertidumbre al momento de llevarse a cabo reformas sectoriales.

³⁹ Vale una acotación respecto al impacto de la globalización sobre las investigaciones de la administración pública. Para muchos estudiosos la idea de globalizar el estudio de la administración pública se plantea como una necesidad imperiosa, aunque por otro lado la misma disciplina parece resistirse a este reto intelectual, seguramente por cuestiones que hacen a su lógica de origen, ligados a la idea del Estado-nación y al progreso nacional, aspectos éstos que se constituyeron en íntima relación con los sistemas administrativos y culturales de cada país.

A) Transformaciones de los vínculos entre el Estado y la sociedad

- Privatización
- Desregulación - regulación
- Descentralización
- Legitimidad y accionar del Estado

B) Racionalización y “reinención” de la administración pública

- Programas de reforma burocrática-administrativa
- Modernización de la gestión
- Productividad burocrática

C) Impactos políticos y culturales de la transformación del Estado

- Ética Pública
- Democratización del Estado y sus organizaciones

A) Transformaciones de los vínculos entre el Estado y la sociedad

Vale de entrada, en este punto, enmarcar el caso argentino dentro de una perspectiva regional, de la cual ya se esbozaron algunos planteos relevantes. En tal sentido, aunque en algunos de sus últimos aportes Oszlak (1994) esbozó la idea de que se estarían constituyendo nuevas fronteras entre Estado y sociedad, más recientemente el mismo autor ha redefinido la cuestión y expresa sus dudas respecto al grado de consolidación de novedosas reglas de juego que enmarquen la interacción entre los actores de una y otra esfera. Afirma al respecto: “...las reglas fundantes en que se basan los vínculos entre el Estado y la sociedad no han variado, porque son las mismas en que se funda el sistema capitalista como modo de organización social; lo que probablemente han cambiado son algunos de los actores, sus estrategias y los resultados del juego mismo” (1997b:10). Planteada dicha posición, pueden revisarse con mayor detalle los ejes centrales de esta temática.

Privatización

La bibliografía sobre las privatizaciones en el contexto de la primera etapa de la reforma del Estado es múltiple y ha sido formulada desde variados enfoques, pudiendo distinguirse entre aquella producida en las diferentes unidades gubernamentales y los estudios originados en algunos centros de generación de conocimiento y/o vía el esfuerzo individual de unos pocos investigadores. Por otro lado, la temática de las privatizaciones ha sido también abordada desde perspectivas abarcativas que analizan en su conjunto el proceso de Reforma del Estado (Domeniconi; Gaudio; y Guibert, 1992; Bozzo *et al*, 1997). En términos institucionales no puede dejarse de destacar los continuos aportes de FIEL en la materia. El centro de estos análisis, con sus matices y considerando que se privatizaron empresas públicas caracterizadas por el monopolio o cua-simonopolio de sus mercados, gira en torno a los efectos de las privatizaciones en la redefinición de nuevas reglas de juego de la intervención estatal en el proceso económico (Gerchunoff y Canovas, 1995; Ferreres, 1996)⁴⁰.

Es posible identificar una serie de autores que analizan las privatizaciones desde diferentes perspectivas. Valen algunos ejemplos: En un análisis que toma en cuenta la dimensión simbólica del accionar del Estado, Thwaites Rey (1993a, 1994) y Dinerstein (1993) trabajan el tema de la legitimación de los procesos de privatización, línea en la cual se puede ubicar a Tolosa (1992) cuando analiza como, en los procesos de ajuste bajo el paradigma neoliberal, las políticas privatizadoras se transforman en un fin en sí mismas. Similar enfoque presenta Madoery (1992) en su estudio sobre la reestructuración del Estado empresario, sosteniendo que dicho proceso se ha ido desarrollando en un plano que presenta serias distorsiones al momento de su implementación. Otros enfoques observan el modo en que el proceso de privatización, y la ausencia de controles sobre el mismo, implicó naturalizar la idea acerca de la intrínseca ineficiencia de las empresas públicas, lo cual está asociado a los efectos del proceso en la concentración de poder político y económico de determinados grupos (por ejemplo, Aspiazu y Basualdo, 1995).

⁴⁰ No podemos dejar de mencionar los numerosos estudios de caso: Tesoro (1996) analiza el proceso de disolución de organismos residuales producto de la privatización o supresión, como también, el destino de los archivos y documentación para el caso de Ferrocarriles Argentinos; Olivera (1994) estudia el proceso de privatización atendiendo a los impactos sobre el personal de empresas del sector eléctrico; Thwaites Rey (1993b), el caso de Aerolíneas Argentinas.

Desde un plano propositivo, la mayoría de los trabajos llaman la atención acerca de la necesidad y urgencia de que el Estado regule y controle a los servicios privatizados. Aunque son variados los estudios que hacen referencias explícitas a la post-privatización, en general no se logran identificar líneas analíticas que vayan más allá de reclamar un mayor control por parte del poder público.

Desregulación - regulación

Aunque gran parte de la bibliografía referida a la temática anterior supone observar las políticas de desregulación y su tensión con nuevos marcos regulatorios, algunos trabajos plantean en forma más específica la cuestión referida, ligándola con la Reforma del Estado. En esa línea, aportes como los de Domeniconi; Gaudio; y Guibert (1992); Domeniconi (1996); Thwaites Rey; Castillo; y López (1995); Bozzo *et al* (1997), parecen ser los más relevantes.

Como en muchas de las temáticas anteriores, también aquí se observan visiones alternativas: por un lado se enfatiza la necesidad que existía de avanzar en la desregulación como medio para aumentar la eficiencia económica, a la par que se plantean tareas pendientes para una segunda etapa de reforma asociadas a profundizar ciertos aspectos de la desregulación y avanzar en otros de la regulación; por otra parte, se analizan críticamente los impactos económicos y sociales producidos por la supresión de marcos normativos e instituciones reguladoras, así como las dificultades intrínsecas a las nuevas experiencias de los Entes Reguladores en el área de los servicios privatizados. En su conjunto, los trabajos sobre la temática intentan delinear los posibles efectos de dichas instancias de gestión con poca tradición en el país, así como su relación con la defensa de los derechos de usuarios y consumidores. Cabe destacar el aporte de Urbiztondo, Artana y Navajas (1997), quienes desde una perspectiva de “principal-agente” analizan las decisiones de los Entes Reguladores a partir de las relaciones existentes entre su diseño y el contexto económico en el cual actúan, mediante lo cual arriban a conclusiones variables en función de las áreas bajo observación.

Descentralización

Los estudios desarrollados en torno a esta cuestión pueden diferenciarse entre aquellos que priorizan lo territorial y los que centran su atención en lo sectorial. Por otro lado, recientemente ha empezado a difundirse una preocupación analítica por la temática fiscal y sus pactos correspondientes.

Referido a la dimensión territorial, destacan dos claras líneas de investigación: la primera aborda la descentralización como proceso de municipalización, es decir, la problemática del gobierno local en el contexto del vínculo provincia-municipio; la segunda se refiere más específicamente a la relación entre Estado Nacional y Estados provinciales. Dentro de esta división pueden hallarse a su vez niveles de análisis que transitan desde lo teórico a lo descriptivo (en esto último, con énfasis en los estudios de casos⁴¹).

En su conjunto, los estudios sobre descentralización en “clave territorial” están atravesados por el objetivo de vincularla con sus potenciales efectos virtuosos sobre la democratización. En este sentido, se analizan las condiciones materiales y simbólicas que deben anteceder a cualquier proceso descentralizador, registrándose coincidencia analítica en cuanto a jerarquizar, como elementos necesarios para una efectiva descentralización, aspectos tales como un efectivo traspaso de la capacidad decisoria, la constitución de mecanismos para mejorar la acción económico-financiera de los entes descentralizados, el posicionamiento de los Estados Nacional y Provincial en tanto moderadores y co-propulsores del proceso, entre otros⁴².

En lo que refiere a la descentralización en términos sectoriales, es evidente que el proceso reciente ha dado lugar a una amplia modificación en las estructuras organizacionales y marcos legales, así como en la redefinición de las áreas de intervención estatal. En tal sentido, los casos más representativos resultan ser los servicios de salud y educación. En lo que refiere a salud, área que engloba a la acción pública, la lógica privada y la dinámica de las obras sociales, el mayor avance descentralizador se dio en el primer subsector, en especial a través

⁴¹ Autores como Pirez, Felcman, Herzer, Finkelievich o Cormick, entre otros, se han destacado en los últimos tiempos por avanzar en esta temática. Un comentario adicional: llama la atención la gran cantidad de trabajos realizados sobre el caso específico de la Municipalidad y ahora Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴² Un importante esfuerzo para sistematizar este tipo de discusiones se halla en García Delgado (1997).

del sistema hospitalario. En líneas generales, son escasos los aportes significativos en cuanto a la dimensión administrativa de este fenómeno. Por otro lado, la producción se ha orientado a temáticas como privatización y desregulación⁴³.

Respecto al sector educativo, los estudios están concentrados en el análisis de la incipiente implementación de la Ley Federal de Educación. Mientras los académicos que participaron en su redacción se mantienen atentos a los problemas y consecuencias potenciales de su puesta en marcha⁴⁴, otros especialistas se posicionan críticamente, sosteniendo que a través de dicha norma la descentralización respondió más a los imperativos macroeconómicos (fiscales) que a las prioridades del sistema educativo argentino, produciéndose en consecuencia una modificación en la distribución de los recursos entre el Estado Nacional y las provincias, lo cual sobrecargó presupuestariamente y en términos de funciones a afrontar a estas últimas (Carciofi; Cetrángolo; y Larrañaga, 1996). Más allá de las diferentes posiciones, los analistas involucrados en la temática colocan en el centro de sus reflexiones el nuevo rol que deben cumplir los actores relevantes en este campo de política, así como el problema de la calidad educativa, aspecto que adquiere singular relevancia en el actual contexto de creciente exclusión social.

Un aspecto sustantivo que empieza a cobrar fuerza en los análisis sobre la descentralización tienen que ver con la problemática fiscal, la cual contiene fuertes tensiones políticas y económicas, en especial entre los distintos niveles de gobierno. Cuestiones como “nuevo pacto fiscal”, “descentralización fiscal” y “régimenes de coparticipación tributaria” empiezan a formar parte de los análisis que de una u otra forma afectan al funcionamiento de la administración pública nacional y provincial⁴⁵. En líneas generales, la discusión se centra en las diferentes posiciones respecto al establecimiento de nuevos parámetros para un régimen de

⁴³ Cabe destacar a autores como Mera (1996) e Iriart (1995, 1997).

⁴⁴ Específicamente en el tema de descentralización educativa y su relación global con las transformaciones del sector, cabe citar a Braslavsky (1995). Los antecedentes del proceso descentralizador se encuentran bien retratados en Tenti Fanfani (1990) y Campanini *et al* (1992). Un buen análisis sobre la etapa reciente lo realizó García de Fanelli (1997). Cabe acotar que el CEDI, a través de un proyecto actualmente coordinado por Antonio Cicioni, está llevando adelante un amplio estudio sobre la educación en la Argentina, que incluye diversas líneas de investigación, desde el gobierno del sistema educativo hasta su financiamiento, pasando por aspectos centrales como los cambios curriculares o la instrumentación de la Ley Federal de Educación.

⁴⁵ Entre los autores a resaltar, cabe anotar a Porto (1996); Porto *et al* (1996); Jones; Sanguinetti y Tommasi (1997a, 1997b).

coparticipación federal de impuestos. Esto tiene especial relevancia dado que, según la reforma constitucional de 1994, debe avanzarse en ese sentido, aun cuando el plazo previsto ya ha sido superado. En este sentido, algunos autores se abocan a analizar las tensiones propias de la coparticipación, a la luz de conceptos como los de “costos de transacción políticos”, en vistas de un diseño posible de Ley sobre la cuestión (Saiegh y Tommasi, 1998).

Legitimidad y accionar del Estado

Sin duda el análisis del proceso de reforma administrativa del Estado debe inscribirse en la perspectiva más amplia que implican las relaciones Estado-sociedad civil. De ese modo, los estudios sobre los procesos de privatización, desregulación y descentralización (como subprocesos de la transformación estatal) debiesen incluir la dimensión inherentemente conflictiva de los mismos. Cabría referirse, entonces, a la legitimidad o ilegitimidad política y social que recubrieron la privatización de las empresas públicas, a la desregulación de los mercados y la descentralización de la gestión administrativa, así como a la legalidad o ilegalidad de los actos y situaciones que acompañaron a estos tres grandes “paquetes de políticas”.

Ante una agenda con semejantes características, los estudios observados se acercan sólo parcialmente a cubrir los contenidos de la misma. Se han desarrollado una serie de trabajos que ahondan en esta perspectiva, enfatizando la dimensión sociopolítica de tales transformaciones. Tratando de apartarse de visiones sesgadas en términos técnicos y económicos, estos estudios intentan explorar una visión alternativa (entre otros, destacan: Dinerstein, 1993; Thwaites Rey; Castillo; y López (1995); y Schvarzer (1993)⁴⁶.

La posibilidad de participación de trabajadores y de aquellos afectados por los procesos de reforma, no ha sido considerada seriamente, lo que se tradujo en bajos niveles de legitimidad. En términos analíticos, aunque pocos, se registraron una serie de ensayos sobre “propiedad participada” en las empresas públicas privatizadas (cabe destacar Chumbita, 1991). Los mismos intentaban mostrar que la participación accionaria por parte de los trabajadores

⁴⁶Es importante aclarar que la mayoría de estos trabajos analizan esta temática desde la problemática de las privatizaciones- re-regulación. A su vez gran parte de esta producción corresponde a los años 91, 92 y 93, es decir, anterior a la Segunda Reforma del Estado.

permitiría aventar potenciales enfrentamientos, en tanto transforma al trabajador (con los intereses que le son propios, su fuerza de trabajo y el precio de la misma) en un capitalista (interesado en el rendimiento de su capital accionario) que aseguraría su subsistencia a través de la renta.

Otro de los fenómenos resultante de las privatizaciones ha sido el importante cambio producido en la relación Estado-ciudadanos. Al Estado prestador de bienes y servicios públicos (que significaba responder al derecho de acceso a los servicios, un mejoramiento continuo de la calidad de la prestación, la reducción de los precios y la subvención a sectores económicamente incapacitados de pagarlos) lo sustituye hoy una empresa privada, con intereses reconocidamente mercantiles y con una lógica que pretende la maximización de la ganancia. El cambio de condición de ciudadano a consumidor-usuario reduce las prerrogativas inherentes a la condición de ciudadano, en tanto la falta de medios excluye del consumo. Esto se traduce en una brecha entre los conceptos de ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. En última instancia, sólo una efectiva interacción entre los organismos reguladores y los ciudadanos puede garantizar un adecuado equilibrio entre la rentabilidad, los derechos de los usuarios y la calidad de vida en general (Thwaites Rey; Castillo; y López, 1995).

Algunos promotores de la reforma estatal plantean un argumento diferente. Domeniconi (1996), por ejemplo, sostiene que la evolución del proceso de Reforma del Estado ha sido sumamente exitosa, mejorando la calidad de vida de los habitantes. A su vez, afirma que las reformas encaradas resultaron condición *sine qua non* para atraer inversores, aumentar el empleo y mejorar el crecimiento económico del país. En suma, cierta línea argumentativa se concentra en valorar lo realizado, exhortando a profundizar los cambios, toda vez que las mejoras que se visualizarán con el tiempo dotarán de legitimidad a un proceso interminable de adaptación a un mundo siempre cambiante.

En este contexto, y asociando el funcionamiento administrativo con el régimen político, Urbiztondo (1997) le otorga importancia a la continuidad democrática, ya que ella redundaría en la consolidación de una burocracia capaz de operar eficientemente. La constante política en el caso argentino hasta 1983, el quiebre permanente de la democracia, habría actuado como un

incentivo de la búsqueda de objetivos de corto plazo por parte de los agentes estatales, en tanto nunca podía establecerse cuánto tiempo permanecerían en el cargo los funcionarios burocráticos, cualquiera fuese su rango. Esto podría estar indicando que, cuando se diera la consolidación democrática, entendiéndola aquí como rutinización de ciertos actos y la "cotidianidad" de la misma, se estaría incidiendo en la forma de actuación de la burocracia estatal. El autor interpreta que la búsqueda de objetivos a largo plazo por la burocracia y el adecuado desarrollo de un servicio civil más profesionalizado, puede ser ayudado si se da mayor fortalecimiento y se hace hincapié en el fortalecimiento del Congreso como actor político independiente, en tanto es éste y no el Poder Ejecutivo, el que posee una tendencia a la búsqueda de objetivos de mayor alcance.

En contraposición con este argumento, Torre (1997b) propone una imagen diferente y con obvias consecuencias para interpretar el caso argentino. Afirma que, en realidad, al ser los presidentes quienes tienen mayor consenso del público, antes que los legisladores, son los Ejecutivos los que están más interesados en reformar las estructuras administrativas, como instrumento efectivo para la implementación de las agendas. Los legisladores, en cambio, están más atados y rigidizados por la disciplina partidaria y la atención de intereses locales y grupos de presión.

Como cierre de este punto, cabe hacer notar la ausencia de estudios significativos que pongan el acento en la ya presentada problemática de la *accountability*, en sus diversas expresiones.

B) Racionalización y "reinvención" de la administración pública

A diferencia del eje analítico anterior, en éste se entrecruzan confusamente aquellos estudios sobre los procesos de reforma burocrática-administrativa, la modernización de la gestión y las formas de medir y/o evaluar la productividad administrativa. Una preocupación que parece estar siempre presente cuando se analizan estas problemáticas refiere a la necesidad de adaptar las organizaciones públicas "al medio", para lo cual se requeriría de estructuras flexibles (Grupo Sophia, 1998). Por otro lado, subyace a esto un diagnóstico colectivamente compartido por quienes promueven esta línea de análisis, en el sentido de que la ineficiencia

del Estado y su inadaptabilidad a los cambios estructurales encubre una marcada inflexibilidad institucional. Lo llamativo, en todo caso, resulta ser la falta de contenido sustantivo en las propuestas relacionadas con las tecnologías administrativas a ser aplicadas al sector público.

Los estudios más recientes, por lo general de índole técnica, están focalizados en el tema de los Recursos Humanos del sector público. En este aspecto es posible trazar un continuo en el cual ubicar los artículos y documentos relevados: en un extremo del mismo, los trabajos que propician una visión crítica y política de las organizaciones estatales; en el otro, los análisis que promueven a nivel del personal administrativo una notable similitud entre las organizaciones públicas y privadas. A lo largo de este espectro se encuentran trabajos con los matices pertinentes, entre los cuales no faltan numerosas críticas al SINAPA. Un esfuerzo importante se encuentra en FIEL/CEA (1995), donde se plantean una serie de premisas que de atenderse facilitarían la construcción de un Servicio Civil moderno y eficiente. Entre los puntos que dicho trabajo recomienda atender, destacan: a) análisis y determinación de los requisitos básicos necesarios para el desempeño de cada cargo; b) ingreso con reclutamiento abierto al sector público y privado, donde los criterios de selección estén en consonancia con las necesidades previamente definidas de la función; c) énfasis en el reclutamiento de los niveles superiores de la organización; d) evaluación periódica del desempeño; e) sistema de premios y castigos relacionado con el cumplimiento de las obligaciones asumidas; f) sistema de remuneraciones acorde con las exigencias del cargo; y g) programas de capacitación y entrenamiento permanente. En una línea similar se encuentra el trabajo de Rodríguez Larreta (h) (1997), cuando propone profundizar las reformas en curso a partir de crear nuevos sistemas de incentivos para el administrador público, dándole a éste una mayor autonomía a la par que marcarle con claridad esquemas de premios y castigos.

Mientras propuestas como las enunciadas no pasan (al menos por el momento) de tener un carácter propositivo de escaso impacto en términos de acciones concretas, las principales tensiones se asocian a la transparencia de la carrera burocrática y la eficiencia y productividad del rendimiento organizacional. A su vez, mientras algunos aportes promueven “recetas” en términos de tecnologías de gestión que darían como resultado un mejor rendimiento de los recursos humanos, otros aportes llaman la atención sobre las limitaciones que semejantes

propuestas acarrear. El factor “capacitación” empieza a ocupar la atención de algunos analistas y consultores, lo cual replica los puntos de desacuerdo: algunos la aceptan como algo necesario en términos de su relevancia para el mejor rendimiento de la organización y de los distintos niveles del empleo público, sin desarrollar consideraciones especiales; otros cuestionan como desmedidas las expectativas colocadas en la capacitación, en tanto son múltiples las experiencias llevadas adelante sin criterios orientadores claros. En este último caso, se objetan una serie de puntos: a) falta de diferenciación entre las formas de capacitación destinadas a las distintas agencias gubernamentales; b) ausencia de efectivo control sobre los contenidos; c) absorción acrítica de aquellos cursos ofrecidos por los organismos internacionales y/o consultoras privadas, sin considerar la relevancia de los mismos para los funcionarios de jerarquía o empleados de otros niveles organizacionales⁴⁷.

Un eje fundamental en torno a esta temática está asociado a los mecanismos de incentivos que guían la relación entre los políticos y los funcionarios administrativos. En tal sentido, Iacovello (1996) afirma que el conflicto politiza las decisiones y, por lo tanto, las estrategias respecto a los recursos humanos se tornan el terreno ideal para el desarrollo del juego político, en el cual son importantes las redes internas y externas que las agencias y sus agentes posean. En consecuencia, queda claro que las relaciones entre políticos y burócratas no suelen ser tomadas en cuenta por los analistas, predominando los aspectos técnicos y formales que hacen a una carrera administrativa.

Urbiztondo (1997) realiza un aporte importante en torno a este tema, cuando centra su análisis en el encadenamiento del juego principal-agente que se da en el Estado, suponiendo que dicha relación se pone de manifiesto siempre que exista delegación. Para este autor, no tomar en cuenta esa relación implica una antesala para nuevos fracasos de las políticas de recursos humanos, en tanto puede hacer fallar los esquemas de incentivos. Por tal motivo, analiza los

⁴⁷ El problema de cómo hacer más transparente la carrera administrativa es muy importante. Si bien se han introducido reformas al respecto, así como reglas a seguir para evitar la discrecionalidad en los nombramientos, esta temática sigue generando tensiones, las cuales no son analizadas en detalle en los estudios detectados.

juegos encadenados de delegación (duplicación de delegación), que se dan entre *votantes*, *gobierno* y *empleados públicos*. El vínculo entre representantes y representados se concibe como una relación clave en el control de los actos que puedan desarrollar los funcionarios en el gobierno y, por lo tanto, el mismo actuaría como el más importante esquema de incentivos.

Para Iacovello (1996), dado el entorno politizado y la contradicción de intereses entre diversos grupos, las decisiones adoptadas en materia de recursos humanos del sector público son el resultado del poder relativo de los participantes en el proceso político. La autora identifica una serie de factores contextuales que favorecen la actividad política en la administración, entre los que cabe destacar: relevancia de los asuntos a tratar, la interdependencia y contradicción de intereses entre los grupos involucrados, el grado de ambigüedad e incertidumbre, y el nivel jerárquico en la organización. Los funcionarios políticos intentan buscar intersticios en el sistema que le permitan nombrar personal discrecionalmente e intervenir en los procesos de promoción. En este sentido, jerarquiza la forma política en que la coalición interna resuelve los conflictos organizacionales, más allá de lo que sucede en términos de la autoridad formal, la ideología o la especialidad.

Otros autores dan cuenta de una incipiente preocupación por las cuestiones de aplicación de tecnologías de gestión para la administración pública que ligan en forma difusa a la misma con categorías sociales que no parecen resultar intercambiables, como “ciudadanos”, “clientes” o “usuarios”. Esto coloca sobre la superficie ciertas problemáticas que parecerían ser consecuencia de la misma transformación del Estado, de su rol, de su modalidad simbólica y material de vincularse con la sociedad. En este plano, algunos analistas exploran la forma en que deberían funcionar las organizaciones estatales para que se produzca ese avance hacia el activo papel del “usuario–cliente”, en tanto camino para una mejora sustancial en el funcionamiento de la burocracia pública. Por otro lado, se discuten las consecuencias que ese proceso traería aparejadas, en términos del debilitamiento de la figura del ciudadano en su relación con el Estado y sus agencias⁴⁸.

⁴⁸ La fuerza que han adquirido estas temáticas se reflejaron claramente en el II Congreso sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública del CLAD, realizado en Río de Janeiro en noviembre de 1997. Una gran cantidad, si no la mayor parte, de los documentos presentados a ese Congreso están referidos a cuestiones asociadas a Tecnologías de Gestión y a la vinculación de las mismas con el proceso de Modernización del Estado.

C) Impactos culturales de la transformación del Estado

En los últimos años la temática de la ética pública como contracara de la corrupción ha ganado creciente espacio en la opinión pública, pero los ejes del debate han transitado generalmente por caminos mediáticos asociados a conflictos puntuales y ligados a coyunturas específicas. Por el contrario, la democratización de la gestión pública ha ido diluyendo su visibilidad como temática a medida que se agotaron las expectativas de la transición democrática.

Ética Pública

En los trabajos sobre este punto se observan ciertas características comunes que hacen a la forma de entender la problemática de la ética pública. En primer lugar, se entiende que la función esencial y, en este sentido, el fundamento último del Estado, se refiere a la idea del “Bien Común”. En segundo término, existe coincidencia en marcar la problemática de la ética pública como un aspecto adeudado de la primera etapa de la Reforma del Estado, que requiere de una reforma política de similar envergadura a la llevada a cabo en la esfera económica. Sin embargo, la ética pública, como línea de investigación, no presenta continuidad en el tiempo, como tampoco se registran equipos de investigadores que analicen esta cuestión en forma permanente y diacrónica durante todo el proceso de cambio estructural⁴⁹.

Algunos estudios de tono normativo y prescriptivo se concentran en observar herramientas que tenderían a mejorar la transparencia y la eficacia del funcionamiento del aparato estatal, por lo cual aparecen asociadas las problemáticas de la ética y la corrupción. Por ende, no son pocas las voces que plantean la necesidad de minimizar las posibilidades de corrupción profundizando la reforma estatal, con énfasis en la capacitación y en las políticas globales de recursos humanos. Asimismo, se refleja una tendencia a entender la ética en la función pública

⁴⁹ Con respecto a la temática de la “ética pública” es pertinente mencionar el Congreso Nacional de Administración Pública de 1992, denominado “Por un Estado ético, humano y eficaz”. El mismo se realizó en noviembre de 1992 en Mendoza, auspiciado por el INAP, el Gobierno de dicha provincia y la Universidad Nacional de Cuyo. Los documentos a los que se tuvo acceso tratan la problemática de la ética desde un punto de vista más discursivo, en tanto que otros vinculan la temática al tratamiento de la gestión de los recursos humanos, como forma de vincularlo a la eficacia del Estado.

en términos de control de gestión, sobre todo en lo que refiere a la transparencia de los recursos públicos. Aún así, es notable la ausencia de estudios sobre los organismos de control.

Democratización del Estado y sus organizaciones

Esta parece ser la temática más descuidada por los analistas e investigadores de la administración pública en los años noventa, motivo por el cual la democratización del Estado y su vinculación con la sociedad resultan cuestiones diluidas y/o difusas. La búsqueda de nuevos valores, actitudes, conductas y prácticas estuvo en algún momento asociada con la creación del SINAPA, mecanismo a través del cual se pretendió, entre otras cosas, la democratización de la acción estatal y de las reglas que rigen a los recursos humanos involucrados en ella.

Desde el derecho público y administrativo se han producido una serie de escritos que refieren a la cuestión de la reforma y sus implicancias en la democratización de la intervención estatal. La mayoría refieren a hacer más transparente la gestión a través de mejores mecanismos de control y de información (Groisman, 1991). Por su parte Kemelmajer de Carlucci (1995) se refiere al control desde un sentido más amplio que el referido a los actos del Gobierno, proponiendo el establecimiento de leyes anti-corrupción que tengan en cuenta: a) designaciones del personal de la administración pública, b) contrataciones del Estado, c) financiación de las organizaciones públicas (fundaciones, consorcios públicos y otros cuerpos intermedios), d) lavado de dinero en bancos y entidades similares, e) creación de comisiones de control, f) eliminación de la práctica de utilización de fondos reservados, g) ampliación de las causales de incompatibilidad en el desempeño de la función pública, h) regulación del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales.

Breves notas sobre los estudios realizados en Argentina

Dos reflexiones generales sobre los análisis y trabajos recientes en materia de estudios y análisis de la administración pública en la Argentina, asociadas al entramado organizacional de producción de conocimiento y a la sustancia de dicha tarea. En cuanto al primer punto, quisiera acompañar a Oszlak (1997a) cuando sistematiza sus impresiones al respecto. Entre

los puntos que cabe destacar están los siguientes: “1) se observa una gran atomización de los proyectos; 2) no se registran, salvo escasas excepciones, grupos permanentes de investigación; 3) existen pocas entidades especializadas en la temática que nos ocupa; 4) la continuidad de los investigadores en el desarrollo de la temática es baja; 5) se advierte escasa consolidación de líneas de investigación; 6) (...) la comunicación entre las unidades que ejecutan tareas de investigación en este campo es extremadamente baja” (1997a:9). Con relación a lo sustancial (que obviamente no puede desligarse de lo anterior), es evidente que se está ante la notoria ausencia de debates académicos de relieve, predominando los estudios descriptivos sin sólida evidencia empírica, así como abundantes ejercicios de consultoría (promovidos generalmente por el mismo Estado) de escasa relevancia tanto teórica como práctica⁵⁰. Uno y otro elemento vuelven a colocar en el primer plano la ausencia de información sistemática, que en términos ideales debiese ser producida y facilitada por el mismo Estado. El detectar estos inconvenientes no hace más que abrir el camino hacia la parte final del documento.

PARTE IV

ALGUNAS PROPUESTAS ORIENTADORAS

Tras haber caracterizado la actual situación de la administración pública argentina, definir los principales ejes del debate internacional y esbozar una síntesis crítica de la producción realizada en el país recientemente, estamos en condiciones de cerrar este documento dando un paso más. El mismo refiere a enfrentar el desafío de proponer una serie de núcleos sustantivos en que deberían concentrarse los estudios e investigaciones a realizarse en la materia, siempre teniendo como objetivo el incidir en la discusión que llevan adelante (o debiesen llevar) los decisores públicos. Antes de ello, es pertinente esbozar una somera aproximación al lugar que ocupa el conocimiento especializado en la toma de decisiones públicas en el caso argentino.

⁵⁰ Sobre este punto llama la atención Martínez Nogueira cuando enfatiza la necesidad de fortalecer la capacidad analítica del Estado. Afirma: “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” (1992:52).

Acerca de la producción, circulación y consecuencias del conocimiento

Basta revisar la trayectoria y avatares de los ámbitos de reflexión y análisis sobre la administración pública argentina para encontrar algunas de las causas que explican la fragmentación, discontinuidad y asistematicidad de la producción reciente. Persecuciones y/o presiones a los investigadores especializados por parte de los regímenes autoritarios, falta de apoyo o intentos de cooptación en el caso de los gobiernos democráticos, escasos apoyos financieros para investigaciones académicas clásicas, atracción casi irresistible desde el ámbito de la consultoría y asesoría, son sólo algunos puntos sobresalientes, que si bien refieren a individuos productores de conocimiento, afectan también a las diversas organizaciones que los involucran (universidades y centros de investigación, por ejemplo).

Por otro lado, pero no por eso desligado de la anterior, destaca la ausencia de espacios consolidados para la publicación de trabajos de distinto alcance y abordaje. La ausencia de investigaciones sistemáticas y en equipo derivan en que sean muy pocos los libros relevantes publicados en el área. Asimismo, las escasas revistas que dedican considerables espacios a cuestiones referidas con la administración pública tienen una restringida circulación, a la par que los medios masivos de comunicación limitan fuertemente el acceso de estas temáticas a su oferta informativa y formativa.

Finalmente, a los problemas de producción y circulación de información relevante se le suma la compleja tensión entre intelectuales y clase dirigente, no resuelta aún en los casos donde los técnicos (en tanto *expertos*) operan como nexo entre ambos grupos. Esto implica que los impactos en la toma de decisiones de los estudios realizados sean menores, operando en el común de los casos como legitimadores de acciones cuya lógica en poco se asocia a los análisis expertos.

Esbozo de una agenda de investigación

Si las reflexiones anteriores sobre las dificultades que rodean a la producción de conocimiento son correctas, el papel que tienen por delante el *CEDI* y la *Fundación Gobierno y Sociedad* se acrecienta. La posibilidad de nuclear a investigadores con distintos perfiles y trayectorias, de articular debates respaldados en evidencias empíricas sólidas entre estudiosos y actores activos en los procesos de gestión pública, se suma a un claro y legítimo interés por participar en los complejos procesos asociados a una **segunda generación de reformas en el país**. Por todos estos motivos, parece apropiado concluir sugiriendo núcleos problemáticos que ameritan mayor estudio y reflexión. Para ello es pertinente retomar los contenidos de las hipótesis orientadoras presentadas en un principio, así como diversas preguntas asociadas a las mismas, a efectos de proponer una serie de temas de investigación que operen bajo las coordenadas propias de la tensión entre lo descriptivo y lo prescriptivo, tomando en cuenta que no puede referenciarse a la Administración Pública como un todo genérico.

1) Respecto a la dimensión del aparato estatal, parece no alcanzar con la descripción de su achicamiento a lo largo de la última década. Por el contrario, **debiesen estudiarse con mayor detalle las tendencias políticas y económicas de largo plazo que explican los momentos de expansión o retracción de las áreas de intervención estatal. Esto implica enfoques históricos (que deben estar basados en datos sistematizados y confiables) capaces de detectar la evolución de largo plazo del entramado burocrático, a la par que requiere de estudios sobre la cultura política, habilitados para captar las mutaciones en la percepción colectiva acerca de lo que debe o no debe hacer el Estado.**

2) Las modalidades de gestión requeridas para un Estado con relativa poca injerencia en la vida económica y social (como el que parecería derivar de las transformaciones producidas) implican flexibilidad, sea a escala territorial como sectorial. Por ende, más allá de que parte importante del discurso actual enfatice el papel de “cliente” de quien accede a un bien o servicio público, lo cierto es que la heterogeneidad del aparato estatal requiere de perspectivas más amplias. **En este sentido, debiesen estudiarse en qué medida los nuevos discursos de gerenciamiento están operando efectivamente en la práctica y, cuando así sea, observar**

críticamente los límites y potencialidades que eso conlleva. Asimismo, se necesitan estudios capaces de detectar áreas donde se necesiten instrumentar otras formas de funcionamiento administrativo, más participativo y con un involucramiento real por parte de los beneficiarios en tanto ciudadanos sujetos de derechos. Debe avanzarse en una profunda revisión sobre qué práctica administrativa, en cada área donde se da la intervención estatal, genera menores costos de transacción y fomenta mayor equidad. Requiere, en suma, desarrollar estudios que, sin descuidar la dimensión sectorial del Estado (por ej., el sistema educativo), prioricen análisis transversales (como pobreza o competitividad, por citar sólo dos ejemplos).

3) La construcción de una administración pública acorde a los desafíos generados por el reciente proceso de transformación requiere de diseños institucionales que involucren no solamente a los actores estatales, sino también a los diversos sectores sociales. **En este sentido, debiesen promoverse investigaciones que prioricen el análisis de “la política” de las reformas burocráticas (o la ausencia de ellas), referido tanto a los intereses e ideas que movilizan las acciones estratégicas de los agentes públicos y los funcionarios electos, como al tipo de recursos que pudiesen involucrar los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad. Eso significa, entre otros aspectos, ahondar en la estructura de incentivos que regulan las relaciones entre actores relevantes.**

4) Un verdadero cambio en el funcionamiento de la administración pública argentina, capaz de facilitar una coherente e integral reforma del Estado en sentido amplio, requiere de actores estratégicos con los recursos materiales, organizacionales y simbólicos para introducir, como tema prioritario en la agenda pública y a partir de perspectivas de largo plazo, la necesidad de aquella reforma. **Esto implica investigar los mecanismos formales e informales que operan en la conformación de la agenda; la posible relación complementaria o contradictoria que tendría la reforma organizacional del Estado con otros asuntos (por ejemplo, intereses de corto plazo de los políticos); las coaliciones de apoyo o de resistencia que se podrían activar en las diferentes fases del proceso de transformación, en especial al momento de decidir cursos de acción.**

5) Se sabe que el ingreso de un tema en la agenda es sólo un paso dentro de procesos más amplio, en el cual la instrumentación de las decisiones adoptadas constituye uno sumamente relevante. Significa, entonces, que **debe avanzarse en la investigación de las condiciones de factibilidad de una reforma administrativa profunda que se dará con ritmos y modalidades diferenciadas según se trate de temáticas sectoriales o transversales, para lo cual debiesen atenderse las restricciones formales e informales de distinto calibre, ejemplo de lo cual es el lugar que ocupa el funcionamiento burocrático estatal en la cultura política y el imaginario social.**

6) Suponiendo que estén dadas las condiciones para emprender cambios sustanciales en el complejo funcionamiento del entramado burocrático estatal, aparecerían con fuerza una serie de temas que, ya en la actualidad, resultan decisivos y requieren de estudios sistemáticos, toda vez que los objetivos de los “principales” (ciudadanos y políticos) suelen desviarse a través de la acción administrativa: **cuáles son las consecuencias que para el control de las burocracias tiene un sistema de presidencialismo fuerte? qué mecanismos institucionales se requerirían para que el Ejecutivo y el Legislativo puedan compartir el control sobre la administración pública? bajo qué condiciones la ciudadanía ejercería un control efectivo sobre los organismos públicos?**

7) Es claro que lo realizado hasta el momento en términos de la reforma del Estado, aún siendo ésta sea parcial y fragmentada, implica nuevos y preponderantes roles para las instancias subnacionales, como provincias y municipios. Considerando que este proceso habrá de profundizarse en el futuro, **debiesen investigarse las capacidades burocráticas con que cuentan dichos ámbitos político-administrativos; las potenciales formas de “economía de escala” en términos de gestión compartida de ciertos servicios públicos; al mismo tiempo, se requieren evaluar las tareas llevadas adelante por las instancias nacionales de apoyo a la gestión descentralizada.**

8) Aun cuando una parte importante de la gestión pública se realice a través de instancias locales o provinciales, lo cierto es que la administración central seguirá desempeñando un papel muy importante. En consecuencia, **es menester estudiar los éxitos y fracasos del**

SINAPA; su relación con otros esquemas de carrera en el sector público; los impactos generados por la formación de Alta Gerencia; el funcionamiento y la producción del Instituto Nacional de la Administración Pública; las alternativas existentes respecto a la formación “exógena” del funcionariado con mayores niveles de responsabilidad.

9) Estudiar los recursos humanos del sector público, sea en el ámbito sectorial o jurisdiccional, significa tener en cuenta la presencia de nuevos actores. **Debería investigarse, entonces, el lugar que ocupan en la administración estatal aquellos técnicos, consultores o asesores que en los últimos años han pasado a conformar una especie de “burocracia paralela”.** Este tema amplio se abre a su vez a diversos subtemas, como la influencia de los organismos crediticios multilaterales; las consecuencias (micro y macro) que genera la coexistencia, bajo distintas estructuras de incentivos, entre funcionarios de planta permanente y estos nuevos actores estatales; los impactos de largo plazo asociados a la pérdida de memoria organizacional por el achicamiento de las dotaciones públicas durante la primera etapa de reformas; los tipos de relaciones que se establecen entre técnicos y/o consultores y decisores políticos; las derivaciones en términos de productividad administrativas generadas por la tasa de rotación de los mencionados funcionarios. Todos estos puntos debiesen ser ponderados en términos de la temática a analizar, ya que no operan en forma homogénea en todos los sectores donde se registra intervención pública.

10) Ahora bien, **¿cómo se mide el desempeño de las organizaciones públicas? ; ¿hay mecanismos tan eficaces para medirla como para abandonar el control vía los procedimientos? La dificultad estriba en cómo evaluar y ponderar su accionar, y sobre todo cómo hacerlo sobre la base de los resultados; particularmente difícil sería evaluar el desempeño individual dentro de grandes organizaciones, más aún cuando este tipo de evaluación se contradice con otro objetivo, como es el de estimular el trabajo en equipo con participación de los empleados.** Todo este conjunto de aspecto específicos constituyen aristas que ameritan investigaciones interdisciplinarias.

11) Un último eje problemático que amerita ser resaltado, en tanto obstaculizará o facilitará el resto de los núcleos enunciados previamente, tiene que ver con **la necesidad de relevar las diversas fuentes de datos que existen sobre el accionar burocrático, la calidad de la información producida, las modalidades de circulación de la misma y los controles que se realizan para dotarla de confiabilidad.**

A modo de cierre, es evidente que lograr contornear una “cartografía del aparato estatal” existente tras las profundas transformaciones experimentadas es sólo una parte de la tarea. Se requiere, como obvia contracara de una misma moneda, delinear qué estructura social quedó luego de semejantes mutaciones. En todo caso, deben situarse los estudios específicos sobre cada área de la administración pública en el contexto más amplio de una perspectiva global, en tanto se interprete a la burocracia como recurso clave para fortalecer la capacidad de gestión pública. Será entonces, cuando la construcción institucional llevada adelante por diversos actores relevantes tenga como objetivo mejorar dicha capacidad, que el crecimiento y competitividad de la economía, la consolidación democrática y la integración social podrán abreviar del funcionamiento de la administración pública, generando entre sí círculos virtuosos colectivamente deseables.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Villanueva, Luis (1993) "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Angel Porrúa, México.
- Aspiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (1995) "Las privatizaciones en la Argentina: concentración del poder económico", en *Enoikos*, Año 3 N° 8, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires, septiembre.
- Aucoin, Peter (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Institute for Research on Public Policy (IRPP).
- Banco Mundial (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Barzelay, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- Behn, Robert (1995) "The Big Questions of Public Management", en *Public Administration Review*, 55(4).
- Bekke, Hans y Kickert, Walter (1995) "Public Management and Governance", en Kickert, Walter y Van Vught, Frans (eds.) *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*, Hemel Hempstead, Prentice Hall.
- Boston, Jonathan (1991) "The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand", en Boston, Jonathan *et al* (eds.) *Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press.
- Boston, Jonathan *et al* (eds.) (1991) *Reshaping the State. New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press.
- Bozzo, Cristina; López, Beatriz; Rubins, Roxana; y Zapata, Andrea (1997) *La Segunda Reforma del Estado: Balance*, CEPAS, Cuaderno N° 3, Buenos Aires, julio.
- Braslavsky, Cecilia (1995) "Transformaciones en curso en el Sistema Educativo Argentino" en Brunner, Joaquín (ed.) *Education, Equity and Economic Competitiveness in the Americas: An Inter American Dialogue Project*. Puryear, OEA, Washington.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996) *Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American program, Working Paper 221, Washington D.C.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1997) *La Reforma del Estado en los 90: lógica y mecanismos de control*, MARE (Ministério da Administracao Federal e Reforma do Estado), Cadernos MARE, Working Paper 1, Brasilia.

- Caiden, Gerald (1991) *Administrative reform comes of age*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Campanini, Susana; Cohendoz, Adriana; Dinerstein, Ana; y Gurevich, Raquel (1992) *La política educativa en la Argentina actual. Un análisis crítico*, mimeo, Buenos Aires.
- Campione, Daniel (1997) *El Estado en Argentina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social*, ponencia presentada en las II Jornadas Internacionales Estado y Sociedad (CEA), Buenos Aires.
- Carciofi, Ricardo (coord.); Centrángolo, Oscar y Larrañaga, Oscar (1996) *Desafíos de la Descentralización. Educación y Salud en Argentina y Chile*, CEPAL, Santiago.
- Chumbita, Hugo (1991) *Participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas: experiencias y modelos: el programa de propiedad participada*, INAP, Buenos Aires.
- CLAD (1995) *Proceso de reestructuración y desarrollo institucional de la Administración Pública en Argentina*, Banco de Datos, Reporte de Avance N° 5, Caracas.
- Cukierman, Alex (1992) *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence*, Cambridge, MIT Press.
- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD/Nueva Sociedad, Caracas.
- Dinerstein, Ana Cecilia (1993) "Privatizaciones y Legitimidad: La lógica de la Coerción", en *Realidad Económica*, N° 113, Buenos Aires, enero-febrero.
- Domeniconi, Héctor (1996) *La Reforma del Estado en la Argentina*, ponencia presentada en el Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre La Reforma del Estado y la Administración Pública, Rio de Janeiro, noviembre.
- Domeniconi, Héctor; Gaudio, Ricardo; y Guibert, Armando (1992) *Hacia un Estado Moderno: el Programa de Reforma Administrativa*, Boletín Informativo Techint, N° 269, Buenos Aires.
- Downs, Anthony (1967) *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Evans, Peter (1992) "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (eds.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press.
- Ferreres, Orlando (1996) *El proceso de privatizaciones*, ponencia presentada en el I Congreso Interamericano sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Río de Janeiro, noviembre.
- FIEL- Consejo Empresario Argentino (1995) *Propuesta para la Reestructuración de la Administración Pública Nacional*, Buenos Aires, noviembre.

Fiorina, Morris (1982) "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?", en *Public Choice* (39).

Friedland, Roger y Alford, Robert (1993) "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", en *Zona Abierta*, N° 63/64, Madrid.

García de Fanelli, Ana María (1997) *Reformas en la Educación Básica y Superior en la Argentina: Avances y Restricciones en su Implementación*, ponencia presentada en las "Jornadas sobre Estado, Política y Administración", organizadas por el Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS), Buenos Aires, abril.

García Delgado, Daniel (comp.) (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, FLACSO/CBC/Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.

Geddes, Barbara (1994) *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Gerchunoff, Pablo y Canovas, Guillermo (1995) "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 136, Buenos Aires, enero-marzo.

Groisman, Enrique (1991) *Políticas administrativas para el sistema democrático*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Grupo Sophia (1998) *Hacia un nuevo sector público. Experiencias exitosas de gestión en Argentina*, Grupo Sophia, Buenos Aires.

Haggard, Stephan (1996) "A reforma do Estado na América Latina", en Langoni, Carlos (coord.) *A nova América Latina*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Hall, Peter (1993a) *El gobierno de la economía*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Hall, Peter (1993b) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", en *Comparative Politics*, Volume 25, Number 3, April.

Hood, Christopher (1991) "A Public management for all seasons?", en *Public Administration Review*, 69 (1).

Hood, Christopher (1995) "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?", en *Public Policy and Administration*, 10 (2).

Horn, Murray (1995) *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge, Cambridge University Press.

Iacoviello, Mercedes (1996) *El juego político de las estrategias de Recursos Humanos en las organizaciones públicas*, Cuaderno CEPAS, N° 4, Buenos Aires, septiembre.

Iriart, Celia (1997) “La reforma del sector salud en Argentina: de la salud como derecho social y bien público a responsabilidad individual y bien de mercado”, en *Reforma en Salud: lo privado y lo solidario*, Centro Estudios y Asesoría en Salud, s/d.

Iriart, Celia; Leone, Francisco; y Testa, Mario (1995) “Las políticas de salud en el marco del ajuste”, en *Cuadernos Medico Sociales*, N° 71, Rosario, julio.

Jones, Mark; Sanguinetti, Pablo; y Tommasi, Mariano (1997a) *Politics, Institutions, and Fiscal Performance in the Argentine Provinces*, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, Documento de Trabajo N° 16, Buenos Aires.

Jones, Mark; Sanguinetti, Pablo; y Tommasi, Mariano (1997b) *Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces*, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, Documento de Trabajo N° 17, Buenos Aires.

Kemelmajer de Carlucci, Aída (1995) “La defensa del orden constitucional y del sistema democrático: la llamada "cláusula ética" de la Constitución”, en García Wenk, Alfredo (coord.) *La reforma constitucional interpretada*, Depalma, Buenos Aires.

Kickert, Walter (1997) "Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-American 'Managerialism'", en *Public Administration*, 75 (Winter).

Kickert, Walter, Klijn, Hans y Koppenjan, Joop (eds.) (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for the public sector*, London, Sage.

Kliksberg, Bernardo (1994) “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión”, en Kliksberg, Bernardo (comp.) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP/Fondo de Cultura Económica, México.

Lahera, Eugenio (1994) “Nuevas orientaciones para la gestión pública”, en *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago, abril.

Lechner, Norbert (1995) *El Estado desorientado entre la economía y la sociedad. La reforma del Estado y el problema de la conducción política*, mimeo, México.

Lo Vuolo, Rubén (1996) *Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino*, mimeo, Buenos Aires.

McCubbins, Mathew (1985) “The Legislative Design of Regulatory Structure”, en *American Journal of Political Science* (29).

McCubbins, Mathew y Schwartz, Thomas (1984) “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms”, en *American Journal of Political Science* (28).

McCubbins, Mathew; Noll, Roger; y Weingast, Barry (1987) “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, en *Journal of Law, Economics, and Organization* (3).

McCubbins, Mathew; Noll, Roger; y Weingast, Barry (1989) "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", en *Virginia Law Review* (75).

Madoery, Oscar (1992) *La Reestructuración del Estado empresario: 1989-1992*, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.

Mann, Michael (1991) "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados", en *Zona Abierta* N° 57/58, Madrid.

Martínez Nogueira, Roberto (1992) "La reforma del Estado en Argentina. La lógica política de su problemática organizacional", en *Perfiles Latinoamericanos*, Año 1, N° 1, México.

Massey, Andrew (1997) "In Search of the State: Markets, Myths and Paradigms", en Massey, Andrew (ed.) *Globalization and Marketization of Government Services. Comparing Contemporary Public Sector Developments*, New York, St. Martin's Press.

Mera, Jorge (1996) *El tema de la privatización en el sistema de salud*, Instituto Torcuato Di Tella, Documento de Investigación, Buenos Aires.

Miller, Gary y Moe, Terry (1983) "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government", en *American Political Science Review* (77).

Minsky, Rafael (1997) "El Cuerpo de Administradores Gubernamentales y su inserción en la Administración Pública", en *Aportes*, N° 9, Buenos Aires, Otoño.

Moe, Terry (1987) "An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'", en *Legislative Studies Quarterly* (12).

Moe, Terry (1990) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", en *Journal of Law, Economics, and Organization* (6).

Moe, Terry (1997). "The positive theory of public bureaucracy", en Mueller, Dennis C., ed., *Perspectives on Public Choice. A Handbook*, Cambridge, Cambridge University Press.

Muñoz, Oscar (1992) *Hacia el Estado regulador*, CIEPLAN, Santiago.

Naím, Moisés (1994) "Public Bureaucracies in Developing Countries: Ten Paradoxes", en Chaudhry, Shahid; Reid, Gary James y Malik, W. H. (eds.) *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a Conference*, Washington D.C, World Bank Technical Paper 259.

Naím, Moisés (1995) "Latinoamérica: la segunda fase de la reforma", en *Revista Occidental*, Año 12, N° 2, Tijuana.

Niskanen, William (1971) *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Chicago University Press.

OECD (1995) *Public Management Developments. Update 1995*, OECD, París.

O'Donnell, Guillermo (1996) *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*, BID, Working Papers Series, octubre.

O'Donnell, Guillermo (1998) "Accountability horizontal", en *Agora*, N° 8, Verano, Buenos Aires.

Olivera, Guillermo (1994) "Las privatizaciones en la Argentina", en *Unica*, Año 18, N° 62, Buenos Aires, marzo-junio.

Orlansky, Dora (1991) "El nuevo orden administrativo. Reforma del Estado y empleo público en Argentina 1989-1991", en IIEL (ed.) *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Buenos Aires.

Orlansky, Dora (1995) "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)", en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, N° 5, Madrid.

Orlansky, Dora (1997) "Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XV, N° 45, México, septiembre-diciembre.

Osborne, David y Gaebler, Ted (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume.

Ostrom, Vincent (1973) *The Intellectual Crisis of Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press.

Oszlak, Oscar (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1994) "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.) *El rediseño del Estado*, INAP/Fondo de Cultura Económica, México.

Oszlak, Oscar (1995) *Estados capaces: un desafío de la integración*, mimeo, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1997a) "La Administración Pública como Area de Investigación: La Experiencia Argentina", ponencia presentada en la II Conferencia Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado, Isla Margarita, octubre.

Oszlak, Oscar (1997b) "Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?", en *Reforma y Democracia*, N° 9, Caracas, octubre.

Oszlak, Oscar (1997c) *The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity*, paper presentado en la International Conference on Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University, Bloomington, Indiana.

Overman, E.S. y Boyd, K.J. (1994) "Best Practice Research and Postbureaucratic Reform". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (1).

Palermo, Vicente (1998) *Estudio sobre el estado del Estado en Argentina*, Fundación Carlos Auyero, Documento de Trabajo N° 1, Buenos Aires.

Peters, Guy (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas.

Peters, Guy y Savoie, Donald (1996) "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum", en *Public Administration Review*, 56 (3).

Pollitt, Christopher (1990) *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Basil Blackwell.

Pollit, Christopher (1995) "Management Techniques for the Public Sector: Pulpit or Practice?", en Peters, Guy y Savoie, Donald (ed.) *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill/Queens University Press.

Popik, Sebastián (1998) *Una agenda de investigación sobre la reforma de la Administración Pública en la Argentina*, mimeo, Buenos Aires.

Porto, Alberto (1996) *Reflexiones sobre descentralización fiscal y coparticipación de impuestos*, presentado en el Seminario Internacional de Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, La Plata.

Porto, Alberto *et al* (1996) "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", en *Cuadernos de Economía*, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires-.

Prats Catalá, Joan (1998) *Administración Pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista*, mimeo, Barcelona.

Przeworski, Adam (1996) *On the Design of the State: a Principal-Agent Perspective*, mimeo, New York.

Rodríguez Larreta, Horacio (h) (1997) "Los problemas del administrador público argentino", en *ASAP*, s/d, Buenos Aires.

Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano (1998) *Argentina's Federal Fiscal Institutions: A case study in the transaction-cost theory of politics*, mimeo, Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1993) "El proceso de privatizaciones en la Argentina: implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema", en *Realidad Económica*, N° 120, Buenos Aires, noviembre-diciembre.

Schwartz, Herman (1994) "Small States in Big Trouble. State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980's", en *World Politics*, 46 (4).

Sikkink, Kathryn (1993) “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista”, en *Desarrollo Económico*, N° 128, Buenos Aires.

Stigler, George (1971) “The Theory of Economic Regulation”, en *Bell Journal of Economics and Management Science* (2).

Tenti Fanfani, Emilio (1990) *Descentralizar la educación*, CIEPP, Documentos de Trabajo, N° 2, Buenos Aires.

Tesoro, José Luis (1996) *La disolución de organismos residuales resultantes de la reorganización administrativa: ¿Cómo disolver lo suprimido? ¿Cómo reciclar lo remanente?*, Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 53, INAP-DINEI, Buenos Aires, mayo.

Thwaites Rey, Mabel (1993a) *¿Qué Estado después del Estatismo: Un análisis de la política de privatizaciones en la Argentina*, presentado en la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, julio.

Thwaites Rey, Mabel (1993b) “La política de privatizaciones en la Argentina: consideraciones a partir del caso Aerolíneas”, en *Realidad Económica*, N° 116, Buenos Aires, mayo-junio.

Thwaites Rey, Mabel (1994) “Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones: La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser”, en *Aportes*, N° 1, Buenos Aires, Otoño.

Thwaites Rey, Mabel; Castillo, José; y López, Andrea (1995) “La Regulación de los servicios Públicos Privatizados”, en *Realidad Económica*, N° 129, Buenos Aires, enero-febrero.

Tolosa, Fernando (1992) “Acerca de la Privatizaciones: ¿Un fin en sí mismas?”, en *Realidad Económica*, N° 111, Buenos Aires, octubre-noviembre.

Torre, Juan Carlos (1997a) *Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*, CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, N° 46, Santiago.

Torre, Juan Carlos (1997b) “Comentario sobre el artículo de Urbiztondo”, en *Aportes*, Año 4, N° 9, Buenos Aires, otoño.

Tullock, Gordon (1965) *The Politics of Bureaucracy*, Washington D.C., Public Affairs Press.

Urbiztondo, Santiago (1997) “Reflexiones preliminares para entender y reformar la burocracia en Argentina”, en *Aportes*, Año 4, N° 9, Buenos Aires, otoño.

Urbiztondo, Santiago; Artana, Daniel; y Navajas, Fernando (1997) *La Autonomía de los Entes Reguladores Argentinos*, FIEL, Buenos Aires.

Weber, Max (1992) *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.