

“Una aproximación a la problemática de la Reforma del Estado . Contenido, alcance y limitaciones de los modelos de reforma”

Ab. Maria Alejandra Nallino *

I.- Planteamiento del problema

Los roles del Estado y su administración asisten hoy a fuertes controversias. Lo que en algún momento eran certezas en torno a los roles del Estado y sus modos de actuación , hoy son interrogantes.

Son cuestionadas: 1) las funciones que el Estado cumple en la sociedad, esto es, la extensión socialmente legítima del Estado; así como respecto a los sujetos a los que se dirige la acción del Estado, la legitimidad de esa direccionalidad; 2) el aspecto burocrático del Estado y sus niveles de rendimiento, y 3) la relación del aparato administrativo del Estado y la sociedad (participación democrática de la sociedad).

El eje central del debate es la incapacidad de lograr un desarrollo político, económico y social sostenido e integral, en condiciones en que los Estados se han tornado vulnerables a los flujos transnacionales de bienes y capitales, erosionada su capacidad de gestionar la economía nacional, de gestionar gastos públicos, y frente a marcados procesos de ajuste estructural, signados por políticas de privatización, desregulación y descentralización, que vienen modificando la arquitectura de la estatalidad en los niveles municipal, provincial y nacional.

En este contexto, la reforma del Estado emerge como una necesidad, cuando los cambios continuos, de adaptación espontánea y de carácter periférico, que no cuestionan la lógica dominante o la identidad del Estado en sus formas y actuaciones, se manifiestan insuficientes, cuando no inadecuadas. Guiados por este diagnóstico, gran cantidad de Estados vienen, desde hace al menos tres décadas, ejecutando reformas del Estado, con alcance e intensidad diferente.

La provincia de Córdoba no ha sido ajena a esta tendencia, siendo su manifestación más reciente, la reforma emprendida por la gestión del Dr. José Manuel de La Sota, a cargo del Ejecutivo Provincial, desde el mes de Julio de 1999 [\[1\]](#).

Reforma del Estado: precisiones conceptuales

Antes de avanzar, resulta necesaria una precisión conceptual pues, así planteada, la reforma del Estado, es un concepto demasiado amplio e impreciso. Muchas reformas del Estado se han emprendido, muchas investigaciones las han estudiado y mucho se ha escrito. Será entonces conveniente aclarar los múltiples, y en ocasiones, no distinguidos aspectos a los que con la expresión reforma del Estado se suele hacer referencia.

Siguiendo a Echevarria Ariznabarreta (2000)^[ii], distinguimos dos categorías de reforma del Estado, las reformas sustanciales y las reformas institucionales.

Las *reformas sustanciales* son aquellas que se concentran en el contenido de la acción pública, “redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance”^[iii].

Las *reformas institucionales* son aquellas que “afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas”^[iii].

De este modo podemos ubicar las cuestiones que, como señalamos, son hoy objeto de discusión. Así, las funciones que el Estado cumple en la sociedad, esto es, la extensión socialmente legítima del Estado; así como respecto a los sujetos a los que se dirige su acción, la legitimidad de esa direccionalidad y la relación del aparato administrativo del Estado y la sociedad (participación democrática de la sociedad), son el tipo de cuestiones que demandarían una reforma de tipo sustancial; en tanto que el aspecto burocrático del Estado, y sus niveles de rendimiento puede ser enfocada como una reforma de tipo institucional.

La distinción propuesta no cumple sino una finalidad analítica, separando sólo transitoria y provisionalmente dos aspectos de una misma realidad, que no puede ser cabalmente abordada sin acordar previamente su mutua interrelación. En otras palabras, el aspecto sustantivo: “*qué* hace (desde un enfoque descriptivo) o *qué* debe hacer (desde un enfoque normativo/prescriptivo) el Estado, y el aspecto institucional: “*cómo* lo hace “ (asimismo apreciable desde un enfoque (descriptivo - normativo/prescriptivo), están a tal punto asociados que desconocerlo ha conducido en ocasiones al imperio ciego de una de las dimensiones sobre la otra.^[iv]

Es más, el plantearse el “como se hacen las cosas” supone que se ha definido “qué se debe hacer”, pues el cómo se hacen tiene un carácter instrumental respecto de aquello que se ha decidido hacer.

Como lo hemos señalado, Las *reformas institucionales* son aquellas que “afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas”^[VI]. Son reformas hacia el interior del Estado.

La dimensión institucional comprende tres aspectos por los que se canaliza y exterioriza el ejercicio del Poder:

a) Sustantivos (qué): Por los que se define la “naturaleza” o contenido esencial” de la actividad pública comprendida en la función del poder de que se trate.

b) Orgánicos (quién): Por los que se determina el “sujeto” u órgano que cumple la función.

c) Procesales (cómo): Por los que se especifican el “continente” o modo” de preparación (procedimientos) y exteriorización (actos).

Hecha la distinción entre reformas sustanciales e institucionales, una nueva clasificación se justifica a efectos de proporcionar claridad conceptual.

Distinguimos entonces, las Reformas Institucionales en dos subclases, según sea el aspecto (sustantivo, orgánico o procesal) sobre el que se plantea: Reforma Institucional Política y Reforma Institucional Organizativa.

La *Reforma Institucional Política* es aquella que modifica el aspecto sustantivo de la actuación del Estado.

La *Reforma Institucional Organizativa* es aquella que modifica los aspectos, orgánico y procesal de la actuación del Estado.

Ahora bien, considerando la estructura de un Estado de Derecho, con división de poderes, la Reforma Institucional (política y/u organizativa) puede ser planteada:

- a) Sobre los tres poderes: Ejecutivo /Legislativo/Judicial
- b) Sobre el Poder Ejecutivo
- c) Sobre el Poder Legislativo
- d) Sobre el Poder Judicial
- e) Otra combinación posible

De ello resulta, que es siempre necesario precisar qué aspecto/s (sustantivo, orgánico, procesal) es reformado, y sobre qué ámbitos opera la reforma, a efectos de no perder en la generalización, los caracteres institucionales que son peculiares a cada ámbito y aspecto.

En base a lo anterior, una nueva precisión encuentra justificación. Se trata de la distinción entre las Reformas Institucionales que modifican aspectos con jerarquía constitucional (ya sea sustantivos, orgánicos o procesales) y Reformas Institucionales que modifican los mismos aspectos, pero de jerarquía infraconstitucional. La distinción entre ambas, en un Estado de Derecho, se basa fundamentalmente en los actores legitimados y habilitados para realizarla y los procedimientos establecidos para su ejercicio [\[vi\]](#).

Resumiendo, hemos distinguido:

1. Reforma del Estado:

- a) Sustancial
- b) Institucional

Reforma del Estado Institucional

2.1. Aspectos que modifica:

- a) Sustantivos
- b) Orgánicos

- c) Procesales
- d) Uno, varios o todos.

2.2 Reforma del Estado Institucional: Según los aspectos que modifica.

- a) Reforma Institucional Política (aspecto sustantivos)
- b) Reforma Institucional Organizativa (aspectos orgánico y procesal)

2.3. Reforma Institucional (política y/u organizativa): Según el ámbito de poder que se modifica en un Estado de Derecho.

2.4. Reforma Institucional (política y/u organizativa): Según la jerarquía de los aspectos modificados:

- a) De jerarquía constitucional
- b) De jerarquía infraconstitucional.

Estas primeras precisiones deberían permitirnos tener claro de qué hablamos cuando hablamos de Reforma del Estado, sobre todo a la hora de analizar una política pública de reforma del Estado.

Contenido, alcance y limitaciones de la Reforma del Estado

La reforma del Estado engloba dos problemas de naturaleza diferente, aunque profundamente relacionados. Por una parte, se trata de la definición de fronteras entre Estado y sociedad. Por la otra, se trata de la decisión y definición del modelo más adecuado para hacer o gestionar aquello que se ha definido como propio de la esfera estatal.

De la mayor importancia resulta entonces para una sociedad democrática, que aspira a la creación de condiciones de gobernabilidad democrática, tener en cuenta que no existe un único modelo de relación Estado – sociedad valido y aplicable universalmente, del mismo modo que no existe un único modelo de gestionar. Ambos dependerán, entre otras cosas, de las condiciones sociales, políticas, económicas,

culturales y de los valores privilegiados por cada sociedad concreta. Ni siquiera los modelos exitosos adquieren carta de ciudadanía, por ese sólo hecho, en otros contextos. Lo dicho, supone indudablemente toma de posición frente a quienes argumentan en sentido contrario, pretendiendo la extrapolación acrítica de modelos, pero encuentra justificación en el reconocimiento de la realidad de las diferencias precitadas. Esto, por cierto, es generador de cierto desaliento y decepción en la medida en que la gravedad de los problemas y la urgencia de contar con recetas exitosas, no suele dar espacio a la experimentación, prueba y ajustes a partir del aprendizaje de los errores. No obstante, una vez más, y por las razones expuestas la reflexión crítica encuentra su sentido y justificación.

Asimismo, no existe una relación unívoca, entre un modelo de relación Estado – sociedad (cualquiera que sea el adoptado) y uno y sólo un modelo de hacer, gestionar o administrar aquello que se ha definido como propio del Estado.

Esta pluralidad de modelos, (tanto de relación Estado – Sociedad como de gestión) se asienta en la pluralidad de ideas, valores, principios, que pugnan por su reconocimiento en cada uno de ellos y que pretenderán brindar su orientación a un conjunto de cuestiones que reclaman definición. Entre ellas:

+ La oportunidad en que ambos tipos de reforma son llevados a cabo. No nos referimos en este momento a las condiciones contextuales que determinan la viabilidad o no de las reformas, sino a la simultaneidad o no de ambos tipos de reformas y decisiones. En ocasiones, y por diversas razones, no se emprenden ambos tipos de reformas de modo simultáneo, sino que en algunos casos se opta por desarrollar una y no la otra (ya sea por considerar necesaria y prioritaria una y en condiciones de ser pospuesta para otra oportunidad diferida en el tiempo la otra, o bien por no considerarla necesaria). La cuestión de la oportunidad entendida como simultaneidad o ausencia de simultaneidad de las reformas en los planos señalados, puede significar, en el peor de los casos, la coexistencia de unos objetivos y metas con unos instrumentos no adecuados para gestionarlos.

+ La amplitud de los procesos de reforma, en sus dos dimensiones (sustancial – institucional). En este sentido, al menos como posibilidad, existe la alternativa entre un

proceso amplio o uno restringido o sectorial; entre las cuales se sitúa toda una gama de posiciones intermedias.

+ La profundidad de los procesos de reforma, en sus dos dimensiones (sustancial – institucional). Desde este punto de vista, al menos como posibilidad, se puede plantear asimismo, la alternativa entre un proceso orientado a producir profundas y significativas innovaciones o bien modificaciones superficiales. Como en el caso anterior, existiría entre ambas un abanico de posiciones intermedias.

En los últimos años, el debate respecto del primer problema que señalamos y que hemos llamado Reformas Sustanciales, o reformas que definen los límites entre el Estado y la Sociedad, ha girado en torno al dilema (o al menos, lo que ha sido instalado en el discurso como un dilema) “más o menos Estado” como expresión correlativamente de “mejor Estado”, donde “mejor Estado” ha sido definido como “menos Estado”, justificándose por esta vía las medidas de ajuste estructural.

En cuanto al segundo problema, esto es, las Reformas Institucionales, particularmente las relativas a la Administración Pública, el debate se ha centrado en la discusión de la viabilidad del modelo burocrático de gestión de la administración, y la posibilidad de su sustitución total o parcial por lo que se ha dado en llamar en los últimos años “nueva gestión pública” (“*New Public Management*” – *NPM*- entre los autores de habla inglesa), o “administración gerencial”.

Ahora bien, habiéndose asumido -en el discurso y en la práctica- que menos Estado es mejor Estado, lo central ha pasado a ser, el segundo problema relativo al modelo de gestión pública.

El interés creciente por el management o la gerencia estaría poniendo de manifiesto las dificultades que enfrenta la administración pública para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas económicos, políticos y sociales que le plantea la sociedad actual (Echevarria, Mendoza; 1999).

Dentro de ésta línea de discusión, el 14 de octubre de 1998 el Consejo Directivo del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) [\[2\]](#) aprobó el documento “Una Nueva Gestión para América Latina”, elaborado por su Consejo Científico. Dice en el mismo, “*el Centro Latinoamericano de Administración para el*

Desarrollo... tiene un papel estratégico que cumplir: promover la reforma gerencial del Estado Latinoamericano. Y esto porque la Reforma Gerencial de la Administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mayores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina” [vii]. El CLAD interpreta la implementación de la reforma gerencial como fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, a la vez que para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político, definida a partir de las peculiaridades de la realidad latinoamericana. Para el CLAD, el modelo Gerencial no sustituye al modelo burocrático, sino que le modifica en aquellos aspectos que ya no le hacen apto para dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea, a la vez que lo complementa. Asimismo, la reforma que introduce el modelo gerencial representa un modificación estructural del aparato del Estado que no puede ser asimilada a la simple implementación de nuevas formas de gestión como las de calidad total. *“Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas” [viii].*

Los objetivos del modelo gerencial son (según el CLAD) la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear las condiciones que hagan posible una relación más democrática entre el Estado y la Sociedad.

Sus características son: a) La profesionalización de la alta burocracia, b) Responsabilidad democrática de los administradores ante la sociedad, c) Descentralización de la ejecución de los servicios públicos, d) Desconcentración organizacional de la administración, a partir del principio de separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, e) Control de los resultados, a diferencia del control paso a paso de las normas y procedimientos, característico del modelo burocrático weberiano, pero sin descuidar la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control: control de resultados, control contable de costos, control social, g) Distinción de dos formas de unidades administrativas autónomas: las agencias que realizan actividades exclusivas del estado y son por definición monopólicas, y las agencias que actúan en los servicios sociales y científicos, bajo la

forma de espacio público no estatal, donde el “Estado red” desarrolla la capacidad de aglutinar varias lógicas y sujetos sociales (estatal, mercado, y público no estatal) para hacer frente a los problemas, h) Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano –usuario, el cual al participar tanto de la evaluación como de la gestión de las políticas públicas, deja la posición pasiva, característica del modelo burocrático.

Las bases de este modelo gerencial se encuentran en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron el modo burocrático – piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. Con estos cambios se pasó de una estructura basada en normas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos (CLAD, 1998).

Ahora bien, este modelo inspirado en la iniciativa privada, requiere, según se afirma desde el CLAD, adecuarse al contexto político- democrático del que forma parte el sector público. Ello debido a las características diferenciales de la organización gubernamental que derivan de: a) la motivación que la guía, pues mientras las empresas privadas buscan obtener lucro, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público, b) el proceso decisorio marca asimismo una diferencia entre el sector privado y el público; en el sector privado el número de participantes en las decisiones es menor, lo que aumenta la capacidad para tomar decisiones más rápidas, en tanto que en el sector público, el gobierno toma sus decisiones de acuerdo con procedimientos democráticos, que involucran un mayor número de actores, lo que marca una demora en el proceso decisorio, c) la fuente de legitimidad, pues mientras la de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, los gobiernos se legitiman democráticamente (CLAD, 1998).

En suma, el diagnóstico que avala desde la perspectiva del CLAD, la reforma del modelo burocrático y la asunción de los objetivos y formas del modelo gerencial, se asienta en el fracaso del modelo burocrático para dar cuenta del problema de la eficiencia, en circunstancias en que los recursos con los que pueden contar los gobiernos, son cada vez más escasos. Por otra parte la administración pública burocrática se transformó en un modelo organizacional “autorreferido” e hiperregulado, donde la sobrenormación abre espacio al ejercicio de la discrecionalidad arbitraria.

Para el CLAD, la reforma a partir del modelo gerencial lo que debe hacer es corregir en sus defectos el modelo burocrático y complementarlo.

Conservará entonces del modelo burocrático la exigencia de profesionalización de la función pública, e incorporará del modelo gerencial los cambios orientados a: la flexibilización organizacional; el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores; la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual sea posible aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas (CLAD, 1998).

En líneas generales, hay acuerdo entre los autores que proponen el modelo gerencial de Administración Pública, acerca del diagnóstico de la situación del modelo burocrático- jerárquico, en el sentido de que si bien no se requiere su sustitución lisa y llana, si parece necesario corregirlo en algunos aspectos y sobre todo complementarlo con las pautas del modelo gerencial. Otro punto de coincidencia, lo marca el hecho de reconocer la especificidad del sector público, por lo que no se trata de propuestas que meramente se orienten a tratar a la administración pública cual si fuese una empresa privada. Dice Echevarría, *“La naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondría de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones prêt-à porter en el sector privado. ... El management público constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan”* [ix].

Desde un diagnóstico diferente, Joan Prats i Catalá, destaca la urgencia de crear verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica. Dice: *“No nos engañemos. Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no fuera el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando un rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. ... Si la reforma administrativa se justifica por su contribución al desarrollo, la primera y gran tarea no es superar la cultura burocrática (inexistente por lo general entre nosotros) y sustituirla por una cultura gerencial, sino en superar el populismo político y su clientelización de la función pública y sustituirlo por un estado de Derecho dotado de una administración*

genuinamente burocrática, articulada conforme al sistema de mérito y responsable al menos del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado” [x]

Por sobre las diferencias, estas dos visiones tienen en común la confianza en el Estado y en las posibilidades de su racionalización, ya sea mediante la superación de los vicios del modelo burocrático y la implementación del modelo gerencial el primero, o bien, por el desarrollo y fortalecimiento de las características positivas del modelo burocrático el segundo.

Uno y otro modelo habrán de ser evaluados de acuerdo a lo que cada uno es capaz de proveer y en función de ello, en última instancia, decidirse su aplicabilidad a espacios concretos del Estado.

| | Modelo | |
|---|----------------------------------|-------------------------------------|
| | Modelo Burocrático | Modelo Gerencial |
| 1.-Estructura Organizativa | Organización Jerárquica/vertical | Organización horizontal |
| 2.- Control | De procedimiento | De resultados |
| 3.-Procedimiento decisorio | Conforme a normas | Conforme a condiciones contextuales |
| 4.-Titularidad de Medios de la Administración | Público | Público/Privado |
| 5.- Servicio Civil | Público | Público /Privado |
| 6.- Relación con los ciudadanos | Ciudadano/Administrado | Ciudadano/contribuyente/cliente |

De los caracteres de ambos modelos, arriba indicados, dos son particularmente sensibles y requieren de un análisis y debate profundo; nos referimos al control y al procedimiento decisorio. Ello es así porque -siendo el interés público lo que debe primar cuando se trata de la administración pública- toda vez que se consienta un relajamiento en el proceso decisorio (como lo supone el modelo gerencial) habrán de reforzarse simultáneamente los mecanismos de control y de responsabilización.

Algunas ideas finales

Con lo hasta aquí expuesto, nos hemos propuesto, traer a discusión la cuestión de la reforma del Estado en su doble dimensión. Consideramos entonces, que no puede ser un tema clausurado, la cuestión de las reformas sustanciales, o en otras palabras, aquellas que definen los límites entre Estado y Sociedad. Es cierto, como lo hemos

señalado, que el discurso y la práctica han adoptado una definición. Sin embargo, en tanto la sociedad no tenga un orden espontáneo y se autoordene y autoregule resolviendo, con prescindencia del Estado, la cuestión crucial de la coordinación social o las condiciones de la convivencia social pacífica, el Estado tiene una función que cumplir, y la sociedad el derecho y el deber de discutir cuál es el límite democráticamente consentido entre Estado y sociedad.

Asimismo, consideramos que resulta necesaria la discusión (más allá de toda euforia modernizadora), la valoración y consolidación de aquellas instituciones acuñadas para dar a los individuos seguridad jurídica, lo que no es, en otros términos, sino libertad.

Bibliografía

- Barzelay, Michael. "La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)", en Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Número 10, Febrero 1998, <http://www.clad.org.ve>
- Bresser Pereira, Luis Carlos. "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil" en Revista del CLAD, Número 9, Octubre 1997. <http://www.clad.org.ve>
- CLAD. "Una Nueva Gestión para América Latina", Documento del Consejo Científico del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), 1998. Documento electrónico: <http://www.clad.org.ve/gespub.html>
- Crozier, Michel. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Número 7, 1997, <http://www.clad.org.ve>
- Echevarría Ariznabarreta, Koldo y Mendoza, Xavier. "Especificidades de la Gestión Pública: El Concepto de Management Público, pg. 16, en "¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Carlos Losada i Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.1999.
- Echebarría Ariznabarreta, Koldo. "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en Documentos del V Congreso del CLAD/2000. <http://www.clad.org.ve/anales5>
- Jones, Lawrence R y Thompson, Fred. "Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado", en Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Número 15, octubre 1999, <http://www.clad.org.ve>
- Méndez, José Luis. "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", en Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Número 13, Febrero 1999, <http://www.clad.org.ve>
- Meneguzzo, Marco. "Repensar la modernización administrativa y el New Public Management", en Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Número 11, 1998, <http://www.clad.org.ve>
- Metcalfe, Les. "la gestión pública: de la imitación a la innovación", en "¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Carlos Losada i Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.1999.
- Prats Catalá, Joan "La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos Neoinstitucionales" en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org>
- Prats Catalá, Joan "Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública" en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org>

- Prats Catalá, Joan “Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional” en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org>
- Prats Catalá, Joan “Derecho y management en las administraciones públicas. (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)” en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org>
- Prats Catalá, Joan “Administración pública para el desarrollo hoy. De la administración al management. Del management a la Gobernabilidad.” en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org>

· Ramió Matas, Carles. “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel”, en Documentos del V Congreso Internacional del CLAD, <http://www.clad.org.ve>

- Shepherd, Geoffrey. “Administración Pública en America Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma”, en “¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”, Carlos Losada i Marrodán, Editor; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999.

Notas

* Abogada. Profesora Adjunta de Introducción a la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales Universidad Católica de Córdoba y Docente de Derecho Político, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora Instituto de Investigación y Análisis Político (IIAP) Universidad Católica de Córdoba.

Las comunicaciones pueden dirigirse a: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, calle Obispo Trejo N° 323, Ciudad de Córdoba, C.P. 5000, Córdoba, Argentina, o la dirección de correo electrónico: 9750019@campus1.uccor.edu.ar

[1] Un primer instrumento lo constituye la Ley de Ministerios (N° 8879) sancionada en el mes de Julio de 1999 que modifica el organigrama preexistente - mediante la supresión de organismos, cómo es el caso del Ministerio de Trabajo, o la inclusión de otros, como en el caso del Ministerio de la Solidaridad y las cinco Agencias creadas, algunas bajo la forma de sociedades de economía mixta y otras como sociedades del Estado. El paquete de leyes: Ley Carta del Ciudadano N° 8835, Ley Modernización del Estado N° 8.836 y Ley Incorporación de Capital Privado al Sector Público N° 8837 (con importantes modificaciones al proyecto originario, como de modo emblemático lo muestra la concesión por 35 años de la Empresa Provincial de Energía Córdoba EPEC, en lugar de su venta), conjugarían lo que siguiendo a Echevarria, llamamos reformas sustanciales e institucionales.

En cuanto reforma sustancial, esto es, reforma que se concentra en el contenido de la acción pública, “redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance”, el modelo adoptado acusaría la adopción del criterio según el cual la definición de límites entre el Estado y la sociedad ha de responder a la idea de que “mejor Estado” es sinónimo de “menos Estado”, llamadas por Ozlack reformas de primera generación. La enunciación de los “objetivos” y “políticas” de las leyes “Carta del Ciudadano, Modernización del Estado e Incorporación de Capital Privado al Sector Público, pone de manifiesto que si bien la ley “Incorporación de capital privado al Sector Público” es la que de un modo más profundo, marca la idea de que mejor Estado es menos Estado, la misma idea atraviesa las otras leyes.

En cuanto reforma institucional, esto es, reformas que afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, o en otras palabras, la manera en que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas, la ley “Modernización del Estado” y “Ley Orgánica de Ministerios”, estarían adoptando el criterio de que “mejor Estado”, en su faz instrumental, es sinónimo de Estado que opera bajo los principios de la trilogía: economía, eficacia y eficiencia de la nueva gerencia pública. En efecto, la ley N° 8836, “*Modernización del Estado*” estructura el plan de *Reinvención del Estado* a partir de los *Principios de Reingeniería del Estado*, que entre otras supone el trazado de las políticas de “*Modernización y cambio de la gestión del sector público, mediante la incorporación de modelos que aseguren eficiencia, economía y calidad*” y “*Participación privada en el gerenciamiento y las inversiones del sector público cuando – con ella se persiga eficacia en los resultados*” (art. 2, incs. “f” y “g” respectivamente, de la ley 8836). Por facultamiento expreso del Poder Legislativo, es el Poder Ejecutivo el actor encargado de la elaboración del *Plan de Reinvención del Sector Público Provincial* (art. 17, ley 8836). En la elaboración del plan el Poder Ejecutivo debe contemplar las siguientes pautas: (art. 18, inc. a, b, c y d; Ley 8836)

“ Reorganización o supresión de los organismos, entidades, actividades, empresas o sociedades comprendidos en el artículo 3 (inc. a,b,c y d) de la ley.

“ Reconversión, reasignación y capacitación de los agentes y empleados públicos

“ Participación en las prestaciones y servicios públicos del capital y el gerenciamiento privado.

“ Diversas modalidades de participación ciudadana en la gestión y control de las actividades públicas.

De la letra de la ley resulta que las reformas de carácter institucional han asumido como objetivo la “Modernización y cambio de la gestión del sector público, mediante la incorporación de modelos que aseguren eficiencia, economía y calidad” y “Participación privada en el gerenciamiento y las inversiones del sector público cuando –con ella se persiga eficacia en los resultados”.

[2] El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) lo integran veinticinco países: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

[i] Echebarría Ariznabarreta, Koldo. “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en Documentos del V Congreso del CLAD/2000. <http://www.clad.org.ve/anales5>

[ii] Echebarría Ariznabarreta, Koldo. “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en Documentos del V Congreso del CLAD/2000. <http://www.clad.org.ve/anales5>

[iii] Echebarría Ariznabarreta, Koldo. “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en Documentos del V Congreso del CLAD/2000. <http://www.clad.org.ve/anales5>

[iv] Nos referimos por ejemplo a aquellos casos en que una preocupación obsesiva por el procedimiento ha conducido a olvidar *qué se hace*, con su inevitable corolario de “*hacer bien lo que está mal*”, tantas veces denunciado. En este sentido, Joan Prats Catalá citando a Yehezkel Dror, denuncia el paradójico resultado de hacer más eficientemente lo incorrecto. (Joan Prats Catalá “La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales” en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad <http://www.iigov.org>

[v] Echebarría Ariznabarreta, Koldo. “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en Documentos del V Congreso del CLAD/2000. <http://www.clad.org.ve/anales5>

[vi] Esta distinción no es exclusiva de las Reformas Institucionales, sino que es aplicable a las Reformas Sustanciales.

[vii] “Una Nueva Gestión para América Latina”, Documento del Consejo Científico del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), 1998. Documento electrónico: <http://www.clad.org.ve/gespub.html>

[viii] Idem 8.

[ix] Echebarria, Koldo y Mendoza, Xavier. “La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público”, en “¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”, Carlos Losada i Marrodán, Editor; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999.

[x] Prats i Catalá, Joan. “La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos Neoinstitucionales”. Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iigov.org>