

**EL FUTURO DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO:
De la ilusión tecnocrática a la reconstrucción de lo público**

Mgter. Iván Ase*

Introducción

La Argentina atraviesa hoy una de las crisis más profundas de su historia. Han sido innumerables los trabajos e investigaciones que en los últimos años han intentado aprehender en toda su complejidad este fenómeno desde sus dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales, institucionales y éticas.

Así, y sin ánimo de redundar sobre datos por todos conocidos, desde distintas miradas existe consenso de que lo que ha estallado en los últimos años fue un modelo de país cuyas aristas más sobresalientes se diseñaron a través de las políticas, hoy definidas como “noventistas”. En este sentido, el fracaso del proyecto Neoliberal en la Argentina, no sólo, es sostenido por sus críticos permanentes, sino también, en la actualidad, por algunos de sus intelectuales más reconocidos.¹

Es decir, lo que está puesto en cuestión es todo el proceso de reformas llevado adelante en el país desde finales de los 80, pero con mayor radicalidad durante los noventa. La crítica a la “agenda” reformista Neoliberal apunta tanto a sus fundamentos ético-políticos, como a su ineficacia para obtener los resultados prometidos y su escasa “sustentabilidad” social en el mediano y largo plazo.

Paradójicamente, los procesos de reforma desarrollados han servido, al menos, para demostrar la inexactitud de algunos de los supuestos propios del paradigma Neoliberal que orientó a los mismos. En particular, debe señalarse la “caída” del “mito” del efecto derrame y del postulado que relacionaba de manera mecánica crecimiento económico con la producción de bienestar y creación de empleos.

La hipótesis de que la generación de sectores de la economía con importantes niveles de rentabilidad, alcanzados a través de altas tasas de inversión en tecnología y por procesos de reconversión que les permitieran ganar en productividad, eficiencia, y competitividad; posibilitaría lograr niveles de crecimiento económico cuyos beneficios se derramarían sobre el conjunto de la sociedad se mostró falsa. Por el contrario, las “locomotoras” del crecimiento sólo dejaron a su paso pobreza, marginalidad y exclusión.

Pero, como si lo anterior no fuera suficiente, el crecimiento económico de los noventa tuvo la virtud de haber “desenganchado” a éste de la generación de empleo. En especial, en nuestro país, han convivido tasas de crecimiento cercanas a los dos dígitos con tasas de desocupación cercanas al 15%. A lo que debe agregarse que los escasos puestos de trabajo generados se caracterizaron por su precariedad, informalidad y baja calidad.

Estos efectos se han acompañado, además, de un inédito proceso de deslegitimación de las instituciones políticas y de la política como actividad, que alimentan la incertidumbre sobre el futuro de la democracia. El incumplimiento de las promesas de la economía de mercado, parecería haber puesto en cuestión la “utilidad” de la democracia como tal². El final de todo este proceso no podría haber sido peor con la caída improvisada, aunque inevitable, del sostén de todo el andamiaje político, económico y jurídico de los noventa, esto es, la Ley de Convertibilidad, con

* Docente e Investigador del IIFAP/UNC y de la Carrera de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNRC.

¹ Para una autocrítica tardía al respecto ver reportaje a Juan José Llach en Diario La Nación del 13/09/03.

² Una reflexión más amplia sobre estos temas se desarrolla en Ase, Iván; Reforma Política y Políticas Sociales: Recuperando la política para la producción del bienestar. Ponencia presentada en el Curso de Formación Ciudadana, organizado por el Consejo de Partidos Políticos de la ciudad de Río Cuarto, Noviembre de 2002.

sus descomunales costos en términos, tanto, de destrucción de riqueza, como, de generación de pobreza.

Es en este contexto en el que se hace necesario repensar el futuro de los procesos de reforma estatal, en particular, los procesos de modernización administrativa.

En este sentido, la reforma de la administración pública ha sido parte central de la llamada “agenda” de reformas estructurales de la década pasada. Esta política fue presentada como la clave para la transformación del estado en términos de eficiencia, eficacia, productividad y transparencia. Pero, además, la Reforma Gerencial del Estado formó parte de todas las recomendaciones y acuerdos entre nuestro país y los Organismos Multilaterales de Crédito.

Sin embargo, es posible afirmar que, ha sido disímil el trayecto recorrido por cada uno de los componentes políticos de los procesos de reforma estatal en las últimas dos décadas. En cuanto a las transformaciones en la economía y al ajuste fiscal se han producido notables resultados. Las privatizaciones, la desregulación, la descentralización, la apertura comercial, la liberación de la circulación de capitales, el achicamiento del estado tanto en su tamaño como en su capacidad de intervención sobre los mercados, fueron, entre las más importantes, las estrategias principales utilizadas para avanzar en la dirección señalada.

Pero, en cuanto a los proyectos de modernización administrativa o gerencial del estado, los logros han sido decepcionantes. Aún más, es tanto lo que se ha dicho y tan poco lo logrado en este tema que, ya algunos autores, se animan a señalar a ésta como “la reforma imposible”³.

Ahora bien, cabe preguntarse, la vinculación de estas políticas con la agenda global Neoliberal, sumado al fracaso de las mismas, le quita, en un contexto como el actual, legitimidad a las políticas de reforma y modernización administrativa? O por el contrario, la crítica a su orientación Neoliberal no se contradice con la aceptación de la necesidad de mejorar la gestión pública?

En caso de responder afirmativamente la segunda pregunta, ahora cabría interrogarnos sobre cual debería ser la orientación y al servicio de que objetivos debería estar el proceso de reforma estatal?

Ha sido una evidencia palpable en los últimos veinte años que, más allá de la retórica en cuanto a la supuesta diferenciación entre políticas reformistas de primera y segunda generación, la reforma de la administración pública ha estado siempre condicionada por las urgencias emanadas de las restricciones fiscales⁴. Reformar el estado, durante los “años de oro” del Neoliberalismo, ha sido casi sinónimo de achicamiento y ajuste.

Pues bien, en este trabajo avanzaremos sobre algunas ideas que, a partir de sostener que la reforma del aparato administrativo estatal debería seguir ocupando un lugar central en la agenda de gobierno, sirvan para redefinir la orientación de la misma colocándola al servicio de la construcción de una fuerte institucionalidad pública y de la profundización de la democracia.

La Reforma de los Noventa: Un proceso inconcluso o fracasado?

Hemos dicho en la introducción de este escrito que la reforma administrativa del estado formó parte central de la agenda reformista de la última década, pero que, no obstante tamaño énfasis, los resultados obtenidos al respecto en América Latina (tal vez con la excepción de Chile), y en particular Argentina, han sido magros.

³ Schneider, Ben Ross; La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 20, Junio 2001.

⁴ Ghio, José María; Informe Reforma del Estado y Modernización Administrativa: Argentina 1989 – 1999. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile – BID, Estudio de Caso N° 6, Informe Final, Noviembre de 2000.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

La necesidad de reconfigurar las estructuras y modos de funcionamiento del viejo Estado Populista se instala en el debate político Latinoamericano ya en los finales de los setenta, pero adquiere notable relevancia a mediados de los ochenta y sobretodo en los noventa. Aunque es cierto, que en la primera etapa de este proceso lo que predominaba era la premisa imperiosa de lograr estabilidad macroeconómica a través de un conjunto de cambios que modificara el comportamiento de los actores económicos y financieros, la reforma del aparato estatal estuvo de manera permanente, tanto en su calidad de medio o de fin, en los debates y discusiones.

En este sentido, y en función de este primer objetivo estabilizador, ha sido más lo que se ha avanzado en la redefinición de un nuevo tratado de límites entre el estado, la sociedad y el mercado, con saldo favorable a este último, que hacia una verdadera transformación de la administración pública. Las políticas de achicamiento (“downsizing”), desregulación, descentralización y privatización fueron los pilares sobre los que se asentó un proceso que no sólo implicó una reducción funcional del estado sino también una disminución en cuanto a su capacidad de intervenir en la esfera económica y de la reproducción social.

Las insuficiencias de estas políticas “de primera generación” para mejorar la gestión pública fueron más que ostensibles. No resolvieron la mayoría de los problemas que motivaron la necesidad de la reforma, agudizaron otros e incrementaron las vulnerabilidades estatales. Por lo cual, no resulta sorprendente que a mediados de los noventa, los mismos actores que habían arrojado al estado al desván de los objetos inútiles volvieran sobre sus pasos y redescubrieran la importancia del mismo para garantizar la sustentabilidad de algunos de los objetivos macroeconómicos alcanzados y para procurar algunos nuevos. Entran en escena las reformas de “segunda generación”.

Los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) comienzan a plantear la necesidad de “rehabilitar el estado”⁵, mientras que autores como John Williamson asumen la exigencia de que la política debe dejar de recortar al estado para dedicarse a fortalecer sus instituciones, imprescindibles para lograr un crecimiento sostenido y equitativo⁶.

Así, algunos autores afirman que a partir de ese momento se conforma un verdadero supermercado de modelos de “Estado deseable”. Entre una variedad de ellos puede optarse por el Estado necesario, socio, facilitador, inteligente, atlético, mínimo, sensato, modesto, reinventado, catalítico o empresarial. Es decir, un Estado pequeño pero fuerte, previsor pero proactivo, autónomo pero delegador, ganador pero no gastador, orientado al cliente pero no clientelista. Pero, además, ético, transparente, desburocratizado, informado, profesionalizado y tecnológicamente moderno⁷. En síntesis, se suponía que, Estados que ni siquiera habían logrado el “status” pleno de Estados Burocráticos en el sentido webberiano, lograrían en el corto plazo y con la ayuda técnica y financiera de los OMC, transformarse en modelos de Estados que serían la “envidia” de los países desarrollados.

El diagnóstico del que se partía sostenía que, no obstante haber reducido su tamaño y su capacidad de intervención, el “nuevo estado” seguía adoleciendo de los mismos vicios que su versión Populista. El clientelismo, el patrimonialismo, el amiguismo, el nepotismo, la irracionalidad, la arbitrariedad, la falta de herramientas idóneas en la gestión, seguían siendo “lacras” estatales que no se compadecían con los procesos modernizadores en curso⁸. Aún más, se sostenía que, un estado con estos vicios de funcionamiento, no hacía sostenible en el tiempo algunos de los

⁵ Banco Mundial; The State in a Changing World. Washington, 1997.

⁶ En Diario The Economist, 30/11/1996; citado por Popik, Sebastián; Una Agenda de Investigación sobre la Reforma de la Administración Pública en la Argentina. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 13, Agosto de 1998.

⁷ Oszlak, Oscar; De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del estado. En Revista Nueva Sociedad 160, Marzo – Abril de 1999.

⁸ Algunos autores completaban el diagnóstico de las enfermedades estatales clasificando los tipos de fallas institucionales (relacionadas a los recursos, a la política y organizacionales) que las ocasionaban. En Naim, Moisés y Graham, Carol; La Economía Política de la Reforma Institucional en América Latina, presentado en la Conferencia de la Fundación MacArthur/Bid sobre Reformas que Mejoran la Eficiencia y la Equidad en América Latina, Abril 1997.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

objetivos alcanzados en el campo macroeconómico. La modernización estatal era una necesidad imperiosa y así quedó plasmado en múltiples proyectos con financiamiento internacional.

Ahora bien, cabría preguntarse qué implicaba modernizar el aparato del estado? Qué se entendía por modernización de la administración pública?

En el debate académico y político de mediados de los noventa se fueron haciendo hegemónicas dos orientaciones en relación a estos procesos. Orientaciones que a los fines analíticos es posible diferenciar claramente, pero cuyos aspectos principales aparecían entrelazados en los programas reformistas de la época.

La primera de estas orientaciones, que denominaremos "gerencialista" o tecnocrática, es la que se expresa acabadamente en lo que se conoce como la Nueva Gerencia Pública (NGP), sobre todo, en su versión anglosajona.

Esta perspectiva considera, de manera sintética, que todos los vicios propios de los Estados Latinoamericanos pueden resolverse en la medida que se introduzcan al mismo las más modernas tecnologías de gestión empresarial, ya probadas exitosamente en el terreno de las organizaciones privadas.

La NGP toma como referencias las experiencias de reforma estatal ocurridas en países tales como Nueva Zelanda, Australia, Inglaterra y EEUU, y los textos, en particular, de David Osborne en relación a la "reinención del gobierno" y a la necesidad de construir un Estado Empresarial⁹.

Toda esta perspectiva de cambio en la administración pública tiene como fundamento una crítica despiadada del modelo de organización burocrática de tipo webberiana, al que acusa de la mayoría de los males presentes del estado y considera como incapaz de adaptarse a los desafíos del mundo contemporáneo.

En este sentido, se afirma "Nuestra tesis es sencilla. El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizada, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funciona muy bien. Lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros. Se volvieron excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él. Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta de este siglo no funcionan bien en la sociedad y la economía de los noventa, incesantemente cambiante, rica en información y animada por una intensa actividad cognoscitiva"¹⁰.

De este modo, se sostiene que la desburocratización del gobierno implica ni más ni menos que un proceso de "Reinención" del mismo, para lo cual es necesario imbuir a éste de un espíritu empresarial. No obstante sostener, en algunos apartados de sus textos, la existencia de algunas diferencias entre empresa privada y sector público, insiste de forma intensa en que los principios sobre los que se basa su propuesta de "reinención" son absolutamente universales y útiles para las organizaciones privadas, del sector público y las comunitarias sin fines de lucro.

Así, el proceso de reinención del gobierno no es más que el reemplazo de los sistemas burocráticos por sistemas empresariales. No se trataría de una simple reorganización cosmética de la administración pública, ni de la mera modernización tecnológica de la misma, ni de un proceso de ajuste de las cuentas públicas, ni del achicamiento liso y llano del sector, se trataría, por el contrario, de una transformación sustantiva y definitiva, de un verdadero cambio del "ADN" de la administración pública.

⁹ Los textos principales a los que se hace mención son Osborne, D. y Gaebler, T.; La Reinención del Gobierno, Piados 1994; y Osborne, D. y Plastrik, P.; La reducción de la burocracia, Piados 1998.

¹⁰ Osborne, D. y Plastrik, P.; La reducción de la burocracia. Piados 1998.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Para alcanzar este objetivo y lograr que los sistemas públicos produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar, se requiere, según estos autores, aplicar un conjunto de estrategias que constituyen una suerte de "catecismo reinventor": diferenciar las funciones de planificación de las de la mera ejecución, descentralizar poder de decisión ("empowerment") hacia los niveles inferiores de la organización, introducir en la gestión una lógica de evaluación de resultados, orientar los servicios hacia los clientes y propiciar un cambio de la cultura organizacional mediante la introducción de nuevos incentivos.

En definitiva, se considera que los males del estado surgen de sus deficientes herramientas de gestión y de una cultura organizacional que no premia la obtención de resultados ni la innovación, por lo cual, las soluciones que se proponen están centradas, casi, exclusivamente en el terreno gerencial.

La segunda de las orientaciones referidas anteriormente es la llamada "Neoinstitucionalista" y que sostiene que los problemas de los estados latinoamericano se explican por su debilidad institucional o por la existencia de instituciones no consistentes con economías de mercado.

En este sentido, sostienen que en un modelo de desarrollo centrado en los mercados, la primera misión del estado, y de la administración pública, es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mismos mediante la creación del tejido institucional necesario para ello. Se afirma que "los mercados descansan sobre una base institucional. Al igual que el aire que respiramos, algunos de los bienes públicos que esas instituciones expresan son tan fundamentales para la vida económica diaria que pasan desapercibidas. Sólo cuando están ausentes, como ocurre actualmente en muchos países en desarrollo, comprendemos su importancia. Sin los rudimentos de un orden social, sustentado por instituciones, los mercados no pueden funcionar"¹¹.

Consideran a las instituciones como las reglas de juego¹² en una sociedad y sirven para estructurar, a partir de generar diversos incentivos, los intercambios entre los actores. Así, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos, y en tanto creación humana, evolucionan y pueden ser alteradas por humanos.

Las instituciones son consideradas eficaces en la medida que sirvan para estimular el desarrollo económico y, por lo tanto, no se opongan al funcionamiento de los mercados.

En este sentido, las instituciones tendrían como finalidad: a) encauzar la información sobre la situación del mercado, sus bienes y participantes, b) definir y hacer observar los derechos de propiedad y los contratos, determinando quién consigue qué cosas y en qué momento, y c) intensificar o reducir la competencia en los mercados.

Afirman que los costos de transacción asociados a la búsqueda de información, a la observancia de los derechos de propiedad y a la limitación de la competencia pueden impedir la aparición de mercados integrados. Pero las instituciones eficaces pueden reducir esos costos.

Mediante estas tres funciones, todas las estructuras institucionales repercuten en la distribución de los activos, ingresos y costos, así como en los incentivos de los participantes en el mercado y en la eficiencia de sus transacciones. Al distribuir los derechos entre los agentes más eficientes, las instituciones pueden aumentar la productividad y el crecimiento. Cuando determinan los incentivos de la inversión, por ejemplo, fortaleciendo los derechos de propiedad, pueden influir en los niveles de inversión y en la adopción de nuevas tecnologías. Si determinan los derechos de

¹¹ Banco Mundial; Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development. Washington 1997.

¹² Esta corriente ha popularizado la metáfora de las reglas de juego como manera de definir las instituciones. Esta propuesta conceptual puede ser encontrada en North, Douglass; Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica 1993.

mercado, por ejemplo, mediante una ley sobre la competencia, limitan las rentas de los productores y protegen a los consumidores frente a posibles subidas de precios. Finalmente, cuando aclaran los derechos de quienes se encuentran en posición de desventaja en los mercados, las instituciones pueden influir directamente en las vidas de los pobres¹³.

Finalmente, consideran que la creación de instituciones es una tarea compleja, gradual y en donde no hay soluciones únicas, pero en relación a la cual, a su vez, no tienen dudas, está directamente relacionada a la posibilidad de asegurar el crecimiento económico y el progreso social¹⁴.

Llegados a este punto, se hace necesario interrogarnos sobre los resultados obtenidos por estos procesos reformistas, desarrollados a lo largo de las dos últimas décadas, y que, algo no menor, consumieron una parte importante del financiamiento recibido por el país en dicho lapso.

Desde una mirada crítica, lo primero que sobresale en todo este proceso, es el hecho de que los resultados obtenidos no pueden desligarse de la manera en que fueron presentadas las propuestas de reforma estatal.

Más allá de que el énfasis pueda haber estado puesto, en algunas ocasiones, en lo gerencial, como en lo institucional, en otras; las propuestas siempre adquirirían un carácter “técnico”, “neutral”, y en donde “lo político” se limitaba a un superficial análisis de los actores involucrados. Su carácter estrictamente técnico (y apolítico) servía para presentarlas casi con carácter científico, y cuya aplicabilidad estaba (como todo lo que dice la ciencia) fuera de debate. Si se quiere, una versión renovada del “only one best way” taylorista aplicada bajo la doctrina NHA (No Hay Alternativas)¹⁵.

En este sentido, no está de más insistir en que, las propuesta reformistas impulsadas en las últimas décadas no revisten un carácter “meramente” técnico, sino que involucran concepciones filosóficas, metodológicas e interpretativas que aún son objeto de debate intelectual acerca de la relación Estado – Sociedad. Pero, además, sugieren y delimitan marcos epistemológicos para proponer diagnósticos sobre la crisis del estado y políticas para superarlas¹⁶. El “tecnocratismo” no sólo sirve a los fines de encubrir estos supuestos, sino también, para mantener en la oscuridad a la constelación de intereses que resultarán “ganadores” por la implementación de dichas políticas.

Ahora bien, y como si lo anterior no fuera suficiente caracterización, hay que agregar que, los diseños reformistas, en especial los promovidos por los OMC, adquirirían también un carácter universal, eran aplicables a contextos diversos, casi estandarizados¹⁷, sin considerar las condiciones sociales, históricas, políticas y culturales de los contextos donde se planteaba su

¹³ Banco Mundial; Instituciones para los mercados. Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Ediciones Mundi – Prensa, Madrid 2002.

¹⁴ Algunos autores ponen tanto énfasis en el desarrollo institucional que entran en conflicto con la orientación gerencialista de reforma estatal. Al respecto afirman “Nuestra tesis básica es que el aseguramiento de todos estos bienes públicos exige la superación de aspectos patrimoniales y clientelares que siguen impregnando la mayoría de nuestras administraciones públicas.....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, en 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, responsable del buen desarrollo de las funciones exclusivas y superiores del Estado.....Todos los razonamientos precedentes deberían ser suficientes para demostrar que, en los ámbitos de la acción exclusiva del Estado, la burocracia lejos de ser una forma organizativa periclitada, sigue siendo una necesidad funcional del capitalismo moderno”. Prats, Joan; Reinventar la Burocracia. Construir la Nueva Gerencia Pública. Se encuentra en www.iigov.org/pnud.

¹⁵ La doctrina NHA aparece en Krugman, Paul; La masa de trabajo es un cuento. Diario La Nación 11/10/03.

¹⁶ Guiñazú, María Clelia; Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial. Revista Política y Gestión N° 3. Ediciones Homo Sapiens, Agosto 2002.

¹⁷ En los ambientes académicos y políticos se definía a este tipo de programas como “enlatados”, haciendo uso de la jerga televisiva que define así a programas del tipo “serie”, producidos para su consumo universal y masivo.

implementación. Esta ausencia, también, incidía en el hecho de que los programas reformistas adolecían de consideraciones sobre su viabilidad política o la manera de procurársela. La “indigencia” en el análisis político de estas propuestas era más que elocuente.

En todo caso, esta manera de presentar las reformas, sólo consiguen enunciar un conjunto de valores, en algunos casos de significación, pero no logran articular un edificio teórico que explique y posibilite la implementación de reformas en el sector público¹⁸.

Es claro a esta altura, y teniendo en cuenta lo anterior, que en relación a sus resultados lo que quedó al final del proceso, no ha sido un “Estado Reformado” que ha logrado modificar la lógica de su funcionamiento. Por el contrario, lo que ha resultado es lo que podríamos acordar en denominar un “Estado Remanente”¹⁹, es decir, un Estado conformado “por lo que quedó” luego de haber sido sometido, de manera poco racional y con escasa lógica interna, a políticas de achicamiento, reestructuración y descentralización compulsiva.

Así, el cuadro de situación en el aparato del estado al final de este período terminó siendo más complicado que el original, debido a que se desorganizó aún más la ya precaria estructura burocrática existente. El achicamiento indiscriminado y las reducciones irracionales de personal, sumado a las numerosas y siempre fracasadas “racionalizaciones” y “reorganizaciones”, sólo provocaron la descapitalización de las burocracias más importantes y especializadas debido al éxodo de los individuos más calificados y la politización de esas posiciones; en suma, la decadencia espectacular de la planta estatal. Es posible afirmar que, la degradación severa, no sólo, del funcionamiento, sino también, del concepto mismo de servicio público, tiende pues a constituir un resultado de este período.

Si de lo que se trataba, era de terminar con los vicios más notables de la “tradicional” gestión pública, es decir, terminar con el clientelismo, la arbitrariedad, el favoritismo, el nepotismo, la feudalización de las agencias públicas, la irracionalidad, la baja productividad, la desmotivación de los recursos humanos, la descoordinación y superposición de funciones, la carencia de sistemas de información confiables, es posible afirmar, entonces, que los recientes programas de modernización estatal no han servido para convertirse en un punto de inflexión entre lo “viejo” y lo “nuevo”.

Aún más, si aceptamos que los programas de reforma no han solucionado los viejos problemas, debemos también afirmar que, los mismos han creado algunos nuevos, que por su alcance y magnitud merecen ser mencionados especialmente.

Pues bien, la precarización de las plantas de personal del estado es una de las consecuencias más evidentes de las políticas de reforma y uno de los problemas ha resolver hacia el futuro.

La estabilidad de los empleados públicos ha sido uno de los temas permanentemente problematizados por las propuestas reformistas. La misma ha sido considerada la responsable de la baja productividad, desmotivación e ineficacia de los empleados públicos, por lo cual la mayoría de los programas financiados por los OMC plantean, casi como condición para su ejecución, la búsqueda de modalidades flexibles de contratación del personal estatal²⁰. Este tipo de

¹⁸ Oszlak, Oscar; idem cita N° 7.

¹⁹ La idea de “Estado Remanente” aparece en Martínez Nogueira, Roberto; La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad. Revista Política y Gestión N° 1, Ediciones Homo Sapiens, Noviembre del 2000.

²⁰ En relación a este tipo de propuestas, cabe preguntarse, ¿es posible construir un estado, garante de los derechos y eficiente en la administración de sus recursos, si sus empleados se encuentran precarizados y a merced de los humores políticos de coyuntura? ¿Sería un signo de modernidad tener una administración pública conformada por funcionarios que al tomar decisiones sientan su necesaria autonomía permanentemente amenazada por el temor a un despido? ¿Es deseable, en la actualidad, un aparato estatal cuyos integrantes entren y salgan acompañando a las conducciones políticas de turno y cuyo único criterio para hacerlo sea el de las lealtades partidarias o el de la identidad de intereses? ¿La flexibilidad en las modalidades de contratación es una solución para los problemas de Estados en los cuales la “flexibilidad” y la “arbitrariedad” ha sido la constante.

sugerencias, también, encuentra sentido en la necesidad fiscal de transformar de manera gradual el gasto en personal, tradicionalmente inflexible a la baja, en sensible a los problemas de financiamiento estatal.

Todo esto, no sólo ha producido un lento, pero continuo, reemplazo, en las plantas estatales, del personal permanente por personal "contratado"²¹, sino que ha terminado acentuando el clientelismo, la politización, la ausencia del criterio de mérito y la arbitrariedad en el proceso de conformación de las burocracias estatales.

Aquí, es posible visualizar de que manera, una propuesta pensada para Estados en los cuales la rigidez burocrática es un problema, produce efectos no virtuosos en aquellos Estados en los cuales los problemas no están precisamente asociados a un excesivo burocratismo.

En síntesis, los viejos problemas del estado que quisieron ser sacados por la "puerta", terminaron reingresando por la "ventana", legitimados ahora, en nombre de las más modernas técnicas gerenciales. Los programas reformistas lograron así transformar nuestras defectuosas "burocracias patrimoniales"²² en un nuevo tipo de "burocracias precarizadas".

Para concluir con este apartado, debemos decir que la reforma administrativa del estado, tal como se planteó con particular énfasis desde mediados de los noventa, produjo resultados ostensiblemente decepcionantes debido a que estuvo siempre condicionada por las urgencias fiscales, adquirió un perfil ingenuamente tecnocrático, careció del análisis político necesario para garantizar su viabilidad, no consideró las particularidades sociales, políticas y culturales de los contextos en que se implementó, trazó diagnósticos que no se correspondían con los problemas de la región, todo lo cual colaboró para que la reforma planteada no fuera un bisagra entre dos modelos de estados con lógicas de gestión radicalmente diferentes.

Lo esencial, invisible a los ojos

Hemos dicho hasta aquí que, los programas de reforma y modernización administrativa impulsados en los últimos quince años no lograron producir los resultados esperados, a pesar de la insistencia, casi obsesiva, con que se plantearon y la enorme cantidad de recursos que se dispusieron para llevarlos adelante.

Sin embargo, es necesario decir que, esto no ha sido así en todos los ámbitos en los que se impulsaron reformas en dicho período. Baste mencionar los cambios radicales producidos en las reglas de juego que rigen el funcionamiento de la economía, las transformaciones ocurridas en el campo de las políticas sociales o en el de la prestación de los servicios públicos. Para muchos, todos estos elementos han hecho de la sociedad argentina algo absolutamente diferente a lo que fue hasta mediados de los ochenta. Por lo tanto, cabría preguntarse, por qué en medio de semejante contexto general favorable a los cambios estructurales, la lógica administrativa del estado se mantuvo impermeable a los mismos?

²¹ Como un caso paradigmático de este proceso puede ubicarse al de la Provincia de Córdoba que, luego de aprobar en Enero del 2000 la Ley 8836 de Modernización del Estado, la cual es un compendio de las sugerencias que los OMC suelen realizar sobre el tema, inició un proceso de estas características. Como ejemplo que sirve para fundamentar esta afirmación baste decir que el Ministerio de Salud de Córdoba gastaba alrededor del 4% de sus recursos en personal no permanente en el año 1999. Este porcentaje asciende a alrededor del 35% durante el año 2003. (Datos obtenidos de los Presupuestos Generales de Gastos y Recursos aprobados por la Honorable Legislatura de la Provincia de Córdoba). Para un análisis más detallado de la Reforma del Estado en Córdoba y su relación con la NGP ver Ase, I. y Buriyovich, J.; La Reinención del Estado Cordobés: Una Reingeniería de la Ciudadanía. Revista Administración Pública y Sociedad, IIFAP – UNC, N° 14, 2001.

²² Weber, Max; Economía y Sociedad, Tomo IV. Fondo de Cultura Económica, 1944.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

En primer lugar, hay que decir que, lo que se derrumbó en la Argentina es lo que algunos autores llaman la Matriz Estado Céntrica²³ (MEC) de organización social, y fue reemplazada por lo que podría denominarse una Sociedad de Mercado. La MEC fue una matriz de tipo integrativa, ya que, a lo largo de casi cuarenta años, y a pesar de las turbulencias políticas y los desequilibrios económicos, logró que la gran mayoría de los argentinos se incorpore material y simbólicamente a arenas colectivas que tuvieron como característica algún modo de regulación estatal. El agotamiento de la MEC ha cambiado profundamente la trama social de la Argentina.

Ahora bien, la MEC, además de caracterizarse por la estatización y su perfil integrativo, se destaca por el síndrome de hiperpolitización²⁴. El Estado sustituye parcialmente al mercado al dirimir cuestiones de la competencia de los agentes privados y se constituye en el anclaje de un régimen político organizado jerárquicamente. La MEC supone, además, un modo particular de relación entre el Estado y los Actores de la Sociedad, que implica la dependencia de los mismos respecto de la actuación del Estado, a la vez que una dependencia de éste respecto de aquellos para el mantenimiento de sus políticas. Las relaciones entre el Estado, la estructura político – partidario y la sociedad civil tienden a la fusión, la imbricación, la subordinación o eliminación entre algunos de los componentes de esta triple relación²⁵.

A su vez, esta matriz se caracteriza por la extrema debilidad de las instituciones representativas y de la inexistencia de mecanismos institucionales para adoptar decisiones y resolver conflictos, por lo que prima un patrón de negociaciones segmentado y discrecional²⁶, fundado en una legitimidad que se apoya en el intercambio de beneficios tangibles más que en lo procedimental. De esta manera, las políticas públicas se convierten en la arena privilegiada para disputarse privilegios, beneficios o rentas extraordinarias.

El aparato estatal, carente de la más mínima autonomía, conforma, de esta manera, un entramado de “ventanillas” capturadas por intereses sectoriales o corporativos desde donde se generan comportamientos oportunistas y se toman decisiones colectivamente irracionales que sirven para transferir privilegios y rentas a los mismos.

En este contexto, el clientelismo, el patrimonialismo, la arbitrariedad, el favoritismo, el nepotismo, la falta de mecanismos institucionales para la asignación de recursos, la ausencia de herramientas racionales de gestión, no son “patologías” propias de la persistencia de patrones tradicionales de gestión, sino que constituyen las condiciones necesarias para una gestión pública al servicio de esta matriz política.

Las reformas Neoliberales de la última década produjeron un profundo proceso de desestatización de la sociedad, desplazando hacia el Mercado la mayoría de las decisiones de asignación de recursos y abriendo al mismo áreas vinculadas con la reproducción social. Sin embargo, las mismas se hicieron sobre la misma lógica de interacción entre el Estado y los Actores.

²³ El concepto pertenece a Cavarozzi, Marcelo; *Autoritarismo y Democracia (1955 – 1996)*. La transición del Estado al Mercado en la Argentina. Ariel 1997.

²⁴ Cunill Grau, Nuria; *Repensando lo público a través de la sociedad*. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD – Nueva Sociedad, 1997.

²⁵ Cunill Grau, Nuria; *idem* cita 24.

²⁶ También Lo Vuolo acuerda con esta lógica de funcionamiento de lo que él llama Estado de Bienestar Argentino. Al fundamentar como se reconcilian las funciones contradictorias del Estado afirma que “por medio de negociaciones bilaterales entre cada grupo de interés y el Estado. La mayor parte de los gastos públicos estaban privatizados y alimentaban una intransparente puja distributiva que trasladaba las presiones de unos sobre las espaldas del conjunto.....está práctica derivó en “ventanas” que atendían intereses particulares y funcionaban como cajas desarticuladas que ignoraban las restricciones de financiamiento global, por lo cual alimentaban presiones inflacionarias.....Este tipo de relaciones entre el Estado y los distintos grupos de presión no pueden considerarse como “compromisos” sino como “pseudo – compromisos”.....Estos pseudo-compromisos agravaron la crisis fiscal de las cuentas públicas, debido a que el poder de coerción del Estado se apropiaba para fines particularistas”. Ver en Lo Vuolo, R. Y Barbeito, A.; *La Nueva Oscuridad de la Política Social*. Miño y Dávila Editores, 1993.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Las transformaciones citadas se hicieron en un clima de exacerbación de las prácticas clientelares, de tolerancia hacia la cooptación de las instituciones republicanas, de aceptación del uso de incentivos económicos (legales o no) como forma de generación de apoyos y cooperación a favor de las mismas. La colonización, por parte de intereses particulares, de áreas completas del estado fue una constante “noventista”. Pero, además, este proceso se acompañó de un fuerte componente de personalización de la acción política.

Estos rasgos fueron útiles a los fines de que, quienes llevaban adelante las reformas, reconstruyan la autoridad de gobierno, pero al precio de erosionar las instituciones democráticas y dilapidar la oportunidad de construir capacidades de efectiva acción estatal²⁷.

Si la economía del modelo de sustitución de importaciones fue criticada por haber conformado un tipo de capitalismo nacional asistido y prebendario, las reformas de los noventa la reconfiguraron en clave Neoliberal, pero con un rasgo igualmente “rentístico” y no competitivo²⁸.

La comprensión plena de todo este proceso permite afirmar que, las prácticas más distorsivas de la gestión pública, absolutamente funcionales a un modo particular de construcción de poder político desde el Estado, difícilmente puedan ser modificadas con perspectivas reformistas meramente técnicas que ponen todo el acento en la necesidad de modernizar herramientas gerenciales o marcos institucionales.

Por el contrario, la pretensión de modificar las características tradicionales de la gestión pública, es una tarea eminentemente política, pero de una complejidad tal, que excede las posibilidades de los manuales de consultoría o los proyectos “llave en mano”.

Nueva generación de reformas o la generación de una nueva reforma?

La Argentina se encuentra hoy iniciando el largo camino de salida de la crisis más profunda de su historia. Luego de las elecciones presidenciales del 2003 se ha producido un impactante proceso de reconstrucción de la autoridad pública, inimaginable por su velocidad luego de los episodios de Diciembre de 2001 y de la fuerte descomposición del sistema político que estos expresaban.

Este camino se caracteriza por una autoridad presidencial que sostiene un discurso de ruptura con todo el proceso de reformas previo. Se ha instalado en la sociedad la sensación de estar en lo que podríamos denominar “un final de época”, aunque, a la vez también, en los albores de un todavía no demasiado claro proyecto de futuro.

En este contexto, es necesario precisar lo que implica esta bisagra, puesta en relación al pasado reciente, para los siempre inconclusos proyectos de reforma administrativa.

Así, para quienes la reforma del estado tuvo siempre un objetivo exclusivamente fiscal, tal vez hoy, la misma haya perdido algo de sus encantos. No hay reforma posible que pueda hacer en tan breve tiempo lo que hizo sobre el gasto público nacional la “megadevaluación” del 2002 con su consiguiente shock inflacionario. Si se trata del ajuste fiscal ningún proceso racional de cambio estatal puede competir con los episodios antes referidos. Los mismos permitieron una brutal licuación del gasto público, habilitando la recuperación de ciertos equilibrios en relación a los egresos y a sus posibilidades de financiamiento. Para quienes se inscriben en esta vertiente seguramente de lo que se trata ahora es de administrar lo producido con políticas fiscales

²⁷ Cavarozzi, Marcelo; La agenda progresista en la Argentina y la Política: solución o disolución. Revista Política y Gestión N° 2, Homo Sapiens 2001.

²⁸ Un “capitalismo político” según la expresión de Vicente Palermo. En Palermo, V. ¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales en la Argentina. En Entre el Abismo y la Ilusión. Peronismo, Democracia y Mercado. Grupo Editorial Norma 1999.

“prudentes” y no embarcarse en políticamente costosos procesos de cambio al interior de la administración pública²⁹.

Por su parte, aquellos que añoran las políticas de los noventa, y que no asumen aún su fracaso, estarán pensando, tal vez, en reformas de una nueva generación (tercera o cuarta) que sirvan para enmendar los males producidos o completar las tareas pendientes. Pero todo esto, sin cuestionar, ni en sus aspectos sustantivos ni instrumentales, a dichas políticas, y tratando de salvar, mediante nuevas generaciones de las mismas la continuidad del proceso. En síntesis, no se trataría de reconocer un fracaso sino de solicitar “un poco más de tiempo”.

Ninguna de estas dos perspectivas son las que se sostienen desde estas páginas. No pensamos la reforma administrativa como una herramienta al servicio del “ajuste” fiscal permanente y de corto plazo. Por el contrario, consideramos que una reforma racional puede, inclusive, generar algún aumento de gasto en lo inmediato en función de la necesidad de realizar una fuerte inversión en capacitación para el RRHH y en tecnología. Y tampoco la consideramos como un proyecto tecnocrático, “apolítico”, al servicio de colocar al Estado en sintonía con los intereses exclusivos de los actores económicos. Un Estado “eficiente”, sólo para los mercados, termina siendo un Estado “injusto”, sin ciudadanos.

Nos preguntamos al principio de este trabajo, si seguía siendo necesaria y cual debía ser la orientación de la reforma administrativa del estado a la luz del fracaso de los modelos “noventistas”.

En este punto, volvemos a insistir en que esta tarea debería seguir siendo parte principal de la agenda de un gobierno “progresista”. El desafío de construir una gestión pública que pueda vincular valores tales como eficacia y eficiencia con los de justicia e igualdad sigue siendo una tarea pendiente para quienes rechazamos las utopías de los “Estados Mínimos” y consideramos al Estado cumpliendo un papel protagónico en nuestras sociedades. Transformar el sentido común que dice que “todo lo que hace el estado es ineficiente”, “en el estado se roba la plata de la gente” o “el estado hace todo tarde y mal” será una tarea compleja y que requerirá un enorme compromiso de los actores involucrados.

Es por esto que consideramos que, más que una reforma del estado, lo que hace falta es una enorme tarea de “reconstrucción” del estado, pero a partir de una profunda transformación de la lógica de vinculación entre Estado y Actores sectoriales. Ahora, como ya lo dijimos, terminar con la apropiación privada del aparato público, con la actuación auto-referenciada y con la falta de responsabilidad pública³⁰, no es posible sólo acudiendo a un actualizado “recetario” de innovaciones en el campo de la gestión. Por el contrario, y sin desconocer la importancia de los saberes técnicos, estos logros se obtienen como resultado de una cíclopea tarea política.

Tarea política, porque reformar la lógica de la reforma en el sentido que venimos sosteniendo implica, en primer término, una discusión en torno a valores. La reconstrucción del estado debe primero responder la pregunta de ¿qué estado y para qué proyecto de país?³¹, ¿para qué modelo de desarrollo?, ¿para qué tipo de inserción en la economía y el mundo globalizado?. Responder estos interrogantes implica abrir un ejercicio de debate y construcción de consensos políticos en relación a estos temas.

²⁹ En relación a este tema no deja de llamar la atención que luego de años de insistir sobre la materia, el FMI no ha incluido, ni en la Carta de Intención firmada con el gobierno argentino ni en su anexo llamado Memorandum de Políticas Económicas y Financieras del Gobierno Argentino para el Período 2003 – 2006, una sola mención a la necesidad de Reforma del Aparato del Estado, salvo alguna referencia a compromisos de mejora en la administración tributaria y en la gestión contable del gasto público. Por el contrario, todo el énfasis está puesto en la necesidad de reconstruir las instituciones que dan previsibilidad a los derechos de propiedad y al cumplimiento de los contratos.

³⁰ Cunill Grau, Nuria; idem cita 24.

³¹ Thwaites Rey, Mabel; ¿Qué Estado para qué proyecto de país?. Diario Le Monde Diplomatique, Agosto 2003.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Política, también, porque es imposible una tarea como la señalada sin una conducción desde el sistema político ampliamente legitimada. En este sentido, la Argentina atraviesa una crisis de legitimidad de sus instituciones políticas y de la política como tal, de dimensiones inéditas. El vaciamiento de sentidos de la política como herramienta de transformación de la sociedad, el descrédito, la desconfianza, la frustración en cuanto a las promesas de la política han hecho estallar los vínculos de representación.

La política aparece, en el sentido común colectivo, teñida de sospechas, ligada a las más flagrantes traiciones, a los más despreciables actos de corrupción. La negociación política, tal vez el instrumento principal de las democracias plurales, se visualiza siempre ligada al intercambio de favores y beneficios entre sus protagonistas y no a la construcción argumentativa de consensos.

Es por todo esto que, no hay posibilidades de reconstruir el estado si de manera paralela no se instrumentan las transformaciones en el sistema político necesarias para devolverle su legitimidad y capacidad de representación. En definitiva, es en el sistema político donde se construyen muchas de las prácticas que distorsionan y le quitan racionalidad a la gestión pública³².

Ahora bien, así como afirmamos que todo este proceso no es un proceso técnico sino fundamentalmente político, también decimos que el mismo debe recuperar su dimensión pública.

Es decir, una reforma de la administración pública que rompa con la lógica de la captura y la cooptación, necesita ser sacada de los estrechos círculos de discusión y negociación que son habitados exclusivamente por políticos, tecnoburocratas y miembros de las corporaciones. La participación ciudadana, a través de mecanismos de democracia participativa que complementen a los representativos, es capaz de romper con los clásicos “dilemas políticos” de las reformas y afianzar la construcción de instituciones que recuperen su dimensión pública.

La noción de lo público, en un sentido normativo, remite a lo que es de todos e interesa a todos, y por lo tanto interpela a la Sociedad en su conjunto. Pero, hay que decir que, lo público no es un dato dado sino una construcción. Implica que la Sociedad se auto-gobierna a través de un Estado Democrático en el cual, en tanto la representa, se realiza lo público, pero también remite a la capacidad de auto-organización y de satisfacción de necesidades de manera autónoma³³. En este esquema, es la Sociedad la que adquiere protagonismo en detrimento del Estado y el Mercado.

Las “perversiones” de la gestión pública ponen en cuestión este sentido de lo público. Pues bien, la invocación al ciudadano y a la participación social tienen enorme potencialidad a los fines de ponerle un límite a la “privatización” de la administración pública.

Esto supone que, a pesar de sus costos³⁴, es posible favorecer un espacio de deliberación pública en el cual, a partir de valores como el de igualdad y pluralismo, se recupere la capacidad de la sociedad de participar en la formación de la voluntad política. Pero, además, un mayor involucramiento de los ciudadanos en la complejidad de la resolución de los problemas comunes le da una nueva legitimidad a la gestión pública y le quita el peso de estar siempre sospechada de otorgar beneficios arbitrarios.

³² En este sentido acordamos con Prats i Catalá en cuanto a que “la falta de reformas políticas que mejoren la transparencia y la participación de los diversos sectores sociales perpetúa la asignación ineficiente e injusta de los recursos públicos y privados, sin que las consecuencias negativas del crecimiento y de inequidad puedan ser superadas mediante la sola elevación de las capacidades gerenciales. Prats i Catalá, Joan; Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina. En Revista Nueva Sociedad N° 160, Marzo – Abril 1999.

³³ Cunill Grau, Nuria; idem cita 24.

³⁴ Subirats realiza algunas reflexiones sobre ¿cómo compartir toda la complejidad de las decisiones públicas entre el mayor número de ciudadanos posibles?. Subirats, Joan; ¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, UAB. En www.top.org.ar

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

El fortalecimiento de los mecanismos de participación y responsabilización ciudadana no implica en absoluto el debilitamiento de las instituciones de representación, por el contrario, requiere su fortalecimiento simultáneo. Pero es el reconocimiento de una tensión entre poder político e interés público lo que hace necesario el ejercicio de una función crítica y de control de la sociedad sobre el estado.

Finalmente, se trata de un proceso complejo y plagado de obstáculos, pero que a su término permitirá reconfigurar las relaciones Estado Sociedad, y la reforma del estado no será ni más ni menos que el proceso de construcción de una nueva institucionalidad pública al servicio de la igualdad y la democracia.

Bibliografía

- Ase, Iván; Reforma Política y Políticas Sociales: Recuperando la política para la producción del bienestar. Ponencia presentada en el Curso de Formación Ciudadana, organizado por el Consejo de Partidos Políticos de la ciudad de Río Cuarto, Noviembre de 2002.
- Ase, I. y Burijovich, J.; La Reinención del Estado Cordobés: Una Reingeniería de la Ciudadanía. Revista Administración Pública y Sociedad, IIFAP – UNC, N° 14, 2001.
- Banco Mundial; Instituciones para los mercados. Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Ediciones Mundi – Prensa, Madrid 2002.
- Banco Mundial; Expanding the Measure of Wealth. Indicators of Environmentally Sustainable Development. Washington 1997.
- Banco Mundial; The State in a Changing World. Washington, 1997.
- Cavarozzi, Marcelo; La agenda progresista en la Argentina y la Política: solución o disolución. Revista Política y Gestión N° 2, Homo Sapiens 2001.
- Cavarozzi, Marcelo; Autoritarismo y Democracia (1955 – 1996). La transición del Estado al Mercado en la Argentina. Ariel 1997.
- Cunill Grau, Nuria; Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD – Nueva Sociedad, 1997.
- Ghio, José María; Informe Reforma del Estado y Modernización Administrativa: Argentina 1989 – 1999. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile – BID, Estudio de Caso N° 6, Informe Final, Noviembre de 2000.
- Guiñazú, María Clelia; Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial. Revista Política y Gestión N° 3. Ediciones Homo Sapiens, Agosto 2002
- Krugman, Paul; La masa de trabajo es un cuento. Diario La Nación 11/10/03.
- Lo Vuolo, R. Y Barbeito, A.; La Nueva Oscuridad de la Política Social. Miño y Dávila Editores, 1993.
- Martínez Nogueira, Roberto; La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad. Revista Política y Gestión N° 1, Ediciones Homo Sapiens, Noviembre del 2000.
- Naim, Moisés y Graham, Carol; La Economía Política de la Reforma Institucional en América Latina, presentado en la Conferencia de la Fundación MacArthur/Bid sobre Reformas que Mejoran la Eficiencia y la Equidad en América Latina, Abril 1997.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- North, Douglass; Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica 1993.
- Osborne, D. y Gaebler, T.; La Reinención del Gobierno, Piados 1994.
- Osborne, D. y Plastrik, P.; La reducción de la burocracia, Piados 1998.
- Oszlak, Oscar; De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del estado. En Revista Nueva Sociedad 160, Marzo – Abril de 1999.
- Palermo, V. ¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales en la Argentina. En Entre el Abismo y la Ilusión. Peronismo, Democracia y Mercado. Grupo Editorial Norma 1999.
- Popik, Sebastián; Una Agenda de Investigación sobre la Reforma de la Administración Pública en la Argentina. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 13, Agosto de 1998.
- Prats i Catalá, Joan; Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina. En Revista Nueva Sociedad N° 160, Marzo – Abril 1999.
- Prats, Joan; Reinventar la Burocracia. Construir la Nueva Gerencia Pública. Se encuentra en www.iigov.org/pnud.
- Schneider, Ben Ross; La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 20, Junio 2001.
- Subirats, Joan; ¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, UAB. En www.top.org.ar
- Thwaites Rey, Mabel; ¿Qué Estado para qué proyecto de país?. Diario Le Monde Diplomatique, Agosto 2003.
- Weber, Max; Economía y Sociedad, Tomo IV. Fondo de Cultura Económica, 1944.