

**II Congreso Nacional de Administración Pública  
“Reconstruyendo la estatalidad:  
Transición, instituciones y gobernabilidad”**

**“La Reforma del Estado a nivel local: los casos de Argentina y Sudáfrica”**

**Autores:** Lic. Marcelo O. Montes y Lic. Roberto Gustavo Luis González \*

Expositor: Lic. Roberto González

\* Profesores Adjuntos de Ciencia Política y Administración  
IAPCS, Universidad Nacional de Villa María

*El presente trabajo es fruto de un proyecto de investigación preliminar entre los cuerpos docentes de Ciencia Política y Management, de las Universidades Nacional de Villa María (Argentina) y Stellenbosch (Sudáfrica).*

El pensamiento global y el descubrimiento del entorno se hallan en el origen de la búsqueda de nuevos enfoques para la acción estatal y significan un viraje fundamental en la percepción de la centralidad de las organizaciones. Existe la conciencia de que el éxito de éstas ya no depende únicamente de la gestión interna de sus recursos. La posición de las organizaciones y sus acciones pasan de ser observadas desde adentro a efectuar una aproximación prioritariamente desde afuera.

En los casos de las reformas de los Municipios y Provincias de Argentina (con una totalidad de 2 millones de empleados públicos, incluyendo la Nación) y las emprendidas en los gobiernos locales de la República de Sudáfrica (1.066.000 agentes públicos), puede afirmarse que existen ciertos factores del entorno que pueden considerarse relevantes para el sector público (Bazaga Fernández, 1997, página 109), sin omitir el análisis histórico, que modela el rol de los gobiernos locales (The White Paper on Local Governments, Ministry for Provincial Affairs and Constitutional Development, 1998 :11) (Muller, J.J., 2002: 4-5).

Los factores mencionados son:

- Complejidad creciente en términos organizacionales y sociales, generada por el cambio tecnológico, la era global de la información (Internet y telecomunicaciones) y de las economías abiertas, que dificultan la supervivencia de despotismos e impactan sobre la mayoría de las instituciones, las cuales fueron pensadas para contextos más simples y estables que el actual.

En Sudáfrica, esta complejidad estuvo potenciada por las organización de las instituciones públicas que respondían al apartheid, desde 1948, y que fueron transformadas durante la democratización, a partir de la nueva Constitución de 1994.

En nuestro país, la democracia reinaugurada en 1983, supuso una consolidación de los procesos de descentralización (provincialización y municipalización), iniciados durante el último gobierno militar (1976-1982).

- Cambios tecnológicos continuos que obligan a las organizaciones públicas a adaptar sus procesos, estructuras y mecanismos de asignación de recursos.

La experiencia sudafricana indica que el cambio tecnológico es parte de una transformación organizacional iniciada durante la era del apartheid y responde particularmente a la idea de introducir herramientas de gestión dentro del marco de la estricta segregación residencial (Group Areas Act, 1948).

En Argentina, durante el gobierno autoritario, pero fundamentalmente con el gobierno radical de Alfonsín (1983-1989) y el justicialista de Menem (1989-1999), se predicó e intentó actuar a favor de una profunda modernización y reforma del aparato estatal, sobre todo, a nivel nacional.

- Transferencia de responsabilidades -con interacción recíproca- del Estado al sector privado y organizaciones sin fines de lucro, reservándose el primero, la función de conducción y control;

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

La transformación institucional concretada en Sudáfrica incluyó en primer lugar, la potenciación de las Autoridades Locales definiendo varios niveles de conducción local (Local Government Transition Act –1993-), que varían en la extensión de sus zonas de jurisdicción, presupuestos y organización:

- Consejos Municipales Metropolitanos;
- Consejos Municipales de Distrito;
- Consejos Municipales Transitorios;
- Consejos Municipales Rurales.

Argentina vivió durante los noventa, un intenso proceso de venta de activos estatales (privatizaciones), concesiones, tercerizaciones y desregulaciones, que estimularon la participación de compañías privadas y ONGs. Estas políticas fueron mucho más profundizadas a nivel central que a nivel local, en parte porque los gobiernos subnacionales son responsables de áreas y funciones a priori no susceptibles de traspaso al sector privado.

- Contraste creciente: frente al extraordinario crecimiento de la Productividad en las empresas privadas, muchas actividades estatales han resultado cuestionables por su relativa ineficiencia y su pesado financiamiento.

En el período de transición que en la actualidad está transitando el país sudafricano, se instituyó como necesaria la promoción de inversión privada en infraestructura pública local a fin de superar las restricciones propias del apartheid.

En Argentina, hubo un notorio consenso inicial a favor de las políticas privatistas de los noventa.

- Restricción presupuestaria como un dato, impuesto por los tratados de integración regional. Producto del cambio en el pensamiento económico, con un retiro progresivo del “cheque en blanco” keynesiano a los gobiernos, el tamaño de las organizaciones públicas respecto del PBI no tiene perspectivas de crecer, mientras que el costo de las actividades desarrolladas por el Estado tiende a aumentar.

La transformación institucional realizada en Sudáfrica implicó la reasignación de ingresos para la nueva conformación emergente de municipios. Los poderes locales carecieron de capacidad presupuestaria y de gestión para enfrentar las demandas consecuentes de la eliminación del apartheid, de la participación ciudadana, etc.

La descentralización en nuestro país también encontró dificultades de implementación. A los déficits de capacidad institucional y gestión, debe agregarse un sistema de transferencias intergubernamentales (Coparticipación Fiscal), plagado de incentivos perversos, que premia el derroche y la corrupción en el gasto local.

- Expectativas de participación. La opinión pública exige mayores niveles de democratización, transparencia y participación directa en el ámbito público.

Los consejos municipales en general, pero cada uno de sus miembros, en particular, han sido definidos como los representantes de los intereses de la comunidad siendo una de las funciones de éstos, la que se refiere a la concreción de la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el diseño y provisión de servicios municipales (The White Paper on Local Governments, 1998).

En Argentina, tales demandas de mayor participación se han canalizado a través de las reformas constitucionales provinciales y Cartas Orgánicas locales, que establecieron nuevos mecanismos de democracia semidirecta.

- Diversidad de la fuerza de trabajo y de la población en general, en términos raciales, étnicos, culturales y de género, generando demandas más complejas hacia los organismos públicos.

Durante el apartheid, se intentó en varias oportunidades, establecer medidas locales para “atenuar” los efectos de esta política pública. Algunas municipalidades blancas introdujeron oficinas especializadas para la gestión de asuntos concernientes a gente “de color” (coloured) e “indios” (indians). Ante la abolición del apartheid, la complejidad de la

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

gestión pública local aumentó por la explosión de demandas de la población de raza negra en cuanto a los deseos de integración, problemas de exclusión (Burkey, 1993:15).

En Argentina, mujeres, jóvenes y hasta inmigrantes de países vecinos, tradicionalmente excluidos del mercado laboral, se sumaron a él, con cierta intensidad, bajo nuevas modalidades promovidas de empleo, durante los años noventa.

- Interdisciplinarietà. Célebres militares exitosos de la Guerra del Golfo y deportistas famosos brindan lecciones a los empresarios, sobre estrategia y formación de equipos (“team building”) en las Escuelas de Negocios y Universidades especializadas en Gestión.

La transición institucional sudafricana hace que en la actualidad exista un gran interés sobre las metodologías para la generación de “capacity building” (capacidad institucional) con la implementación de herramientas provenientes del sector privado con los riesgos que conlleva la aplicación acrítica de estos conceptos en un contexto complejo como el actual de las instituciones públicas sudafricanas (Burger, Fox, Schwella y Muller, 1996:189)

En nuestro país, con el apoyo financiero de organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el BID, se promovieron programas de capacitación y reconversión de Recursos Humanos, que enfatizaban la generación de técnicas de liderazgo innovador y trabajo en equipo..

- La cultura local “importa”. A pesar de la marea globalizadora y supuestamente homogeneizadora, todavía subsisten culturas menos productivistas, con escasa vocación “entrepreneurial”, sin una ética del trabajo y más corruptas, que otras. Estos entornos culturales afectan países, regiones y ciudades, diferenciándolos y afectando su mejor o peor performance (B.Guy Peters, 1999: 124-180).

En Sudáfrica, la redefinición de los espacios de poder político, especialmente a lo que se refiere a la jurisdicción de las autoridades locales implementó una nueva escala de gobierno. El espacio municipal, que en algunos casos incluye a más de una ciudad, presenta algunas paradojas provenientes de las razas diversas, de los diferentes territorios y sistemas productivos incluidos en ellos.

En no pocas Provincias y ciudades argentinas, cierta cultura política paternalista, patrimonialista y clientelar entró en un profundo conflicto con la ejecución de los nuevos programas modernizadores.

- Cambio de los valores de la población, que le otorga primacía a la calidad de vida y al ambientalismo, es decir, la disponibilidad y uso del tiempo libre, la defensa ecológica y las condiciones de salud y seguridad física.

En este momento de transición, luego de más de 50 años de vigencia plena del apartheid, la sociedad sudafricana ha centrado su interés en la promoción de nuevos valores que están más cercanos a la participación pública en las decisiones de gobierno y al control sobre los resultados de la gestión gubernamental. Valores como la integración racial, el reconocimiento a la diversidad, o los que se refieren a la “acción afirmativa” (affirmative action) de principios de igualdad de raza provenientes de la Constitución de 1994 son los que en la actualidad tienen preponderancia en la República de Sudáfrica.

También en Argentina, existe una mayor expectativa y conciencia ecologista, y por lo tanto, una creciente responsabilidad gubernamental local, aunque se advierte superposición e ineficacia en materia de funciones, entre os tres niveles de gobierno.

- Integración regional.

Mientras Sudáfrica, puede perfilarse con liderazgo en la región meridional del continente africano, la Región Centro (Provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) o el Comahue, en Argentina, se constituyen en referentes ineludibles para las empresas y gobiernos allí ubicadas, en términos de acrecentar su competitividad y eficiencia. A nivel macro, el ALCA y la Unión Europea, compiten por la hegemonía de esta parte del continente.

- Envejecimiento demográfico que crea presiones fiscales insalvables para los

regímenes previsionales de reparto, impone cargas salariales asfixiantes para el mercado laboral.

Las crisis previsionales fueron elocuentes en los noventa, en los regímenes provinciales, aún en las jurisdicciones más "ricas" (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), que se negaron sistemáticamente a nacionalizar y por ende, privatizar sus sistemas de reparto.

Los factores descritos gravitan a la hora de diseñar la estrategia global de la organización pública, y tendrán consecuencias también sobre la planificación del desarrollo de recursos humanos. Hoy más que nunca, la persona es el elemento vivo de la Administración, el motor y el medio indispensable para que ésta pueda transformarse, innovar y satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad.

#### Cuatro visiones

Para algunos autores, la reforma del Estado es sinónimo de reducción de la intromisión indeseada del gobierno en los mercados y de incremento en la eficiencia burocrática: privatización, desregulación, tercerización, descentralización y eliminación del despilfarro, del fraude y del abuso, a través de reformas del sistema de gestión financiera.

Además de los fundamentos propios del desequilibrio fiscal, en Sudáfrica, el proceso de transformación estructural se asentó en la necesidad de redefinir el rol del Estado desde la perspectiva de integrar al Sector Público y Privado, en el sistema de la "economía mixta". En este sentido, el mayor desafío de las naciones en desarrollo es el de identificar las "vías propias" (sudafricanas) que conducirán a la economía mixta (Rodrik, 2000:16-17).

Esta corriente de pensamiento nació, en nuestro continente como consecuencia de la profunda crisis fiscal latinoamericana, y que trae aparejado el riesgo de situaciones de ingobernabilidad y pérdida de credibilidad en las instituciones. El producto político sería un accionar del Estado claramente restringido (Haggard, 1995).

Una segunda concepción de la "reforma del Estado" implica una expansión selectiva de las actividades gubernamentales. La propia orientación hacia el mercado ha creado también la demanda en favor de una nueva capacidad tanto administrativa como regulatoria, incluyendo la reforma postburocrática y la supervisión de los mercados como los financieros, empresas privatizadas y el medio ambiente. Esta segunda visión incluye un activismo, particularmente "hacia adentro" del Estado superviviente de los noventa, haciendo hincapié en la calidad de su rol, la modernización de su organización interna y la incorporación de nuevas técnicas de gestión e información.

El objetivo de generar nuevas instancias acordes a la fortaleza del Estado para constituirse como una autoridad con poder regulador, está impreso en el proceso de privatizaciones encarado en Sudáfrica a partir de 1994. En los objetivos del actual Ministerio de Empresas Públicas de Sudáfrica se encuentran, entre otros:

- facilitar el crecimiento económico atacando especialmente las conductas monopolísticas;
- promover la competitividad de las empresas públicas para posicionarse en los mercados globales, especialmente en el sur de África;
- promover la competencia justa, entendida ésta como un factor para la emergencia de nuevos emprendimientos;
- servir al control efectivo de las empresas privatizadas mediante el respeto a los marcos legales correspondientes;
- instalar capacidades organizacionales dentro del Estado para el cumplimiento efectivo de la regulación.
- financiar los requerimientos de la competitividad.

En el caso argentino, si bien se ha avanzado aún insuficiente y críticamente, con sus entes regulatorios nacionales, las Provincias y Municipios son débiles en su institucionalidad regulatoria respectiva.

Existe una tercera concepción, más abiertamente política, de la reforma del Estado.

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

Tras el primer período de reformas, caracterizado por Ejecutivos democráticos, a menudo aislados, en esta nueva etapa, se generan iniciativas para: reasumir el control del gobierno a través de la expansión del control y de las prerrogativas legislativas; el fortalecimiento de la supervisión judicial; la revigorización de los gobiernos provinciales y locales y, la receptividad a un conjunto más amplio de grupos de interés y de ciudadanos. La reforma del Estado pasa a ser un problema de responsabilidad ("accountability") y de participación. Para ello, es fundamental enfatizar fuertes exigencias de honestidad y moral en el funcionariado público, a través de rigurosos códigos de conducta.

Según Johannes Gildenhuis<sup>1</sup>, la transformación ocurrida en Sudáfrica a partir de 1993 contiene un fuerte componente ético. Más allá del innegable condicionante de la abolición del apartheid, se impone la necesidad que los funcionarios públicos gubernamentales, en todos sus niveles, deben ser personas sensibles a los valores de los ciudadanos y de los grupos sociales. Agrega Gildenhuis que éstos deben actuar responsablemente con respecto a los problemas de los ciudadanos y de la sociedad, sus demandas y valores.

Lamentablemente, Argentina –y en ello, no ha escapado su realidad local-, ha sido un caso de paupérrimo comportamiento ético-institucional, con una reforma política insuficiente. Las modificaciones a Constituciones provinciales han servido para el reeleccionismo de las autoridades provinciales pero no de igual manera, en términos de "accountability" horizontal.

Una cuarta y última visión cambia el ámbito o la referencia espacial, en relación a las anteriores, porque se vincula con la reforma de los organismos multilaterales, multiestatales o regionales. Existiendo poca literatura acerca de estos procesos, sí puede recordarse el gran debate particularmente en países como Estados Unidos, donde conservadores y progresistas cuestionan por igual, la eficacia y el costo de organismos como el FMI y el Banco Mundial, instituciones de gran envergadura que con sus sugerencias de políticas, demasiado inclinadas hacia el aumento de la carga impositiva, para equilibrar las cuentas fiscales, impactan sobre los países emergentes, a cargo de gobiernos irresponsables en el manejo de la hacienda pública doméstica.

En este sentido, la experiencia sudafricana en materia de privatizaciones concretadas en el marco de la lógica fiscal promovida por las organizaciones multilaterales de financiamiento, demuestra que éste proceso no ha sido del todo exitoso. Sus debilidades residen especialmente en lo que se refiere a la gestión pública de las privatizaciones y a la promoción de la competencia. "Las condiciones bajo las cuales se realizaron las privatizaciones, limitaron en gran manera los objetivos de eficiencia y equidad, entre otros"<sup>2</sup>.

El reciente default argentino, asombroso por su magnitud y complejidad, ha puesto en jaque, la credibilidad de los organismos multilaterales de crédito.

Los cuatro enfoques no son necesariamente excluyentes y además, comparten un rasgo común, pues son fundamentalmente normativos. Frente a determinados objetivos, se exhorta a los líderes políticos para que desarrollen una "voluntad" o un "compromiso" e inicien la reforma administrativa correspondiente. El gran déficit teórico radica en no suministrar ninguna pista acerca de por qué los políticos deberían, de hecho, elegir entre tal o cual conjunto de arreglos institucionales.

### Hacia un enfoque neoinstitucionalista de la reforma estatal

Erróneamente, se suele suponer que la reforma del Estado significa la reforma de la burocracia gubernamental. Sin embargo, ya resulta evidente que la burocracia se inscribe en una cadena más larga de relaciones principal-agente o de relaciones

---

<sup>1</sup> Johannes Gildenhuis, Ethics in Public Sector, School of Public Management and Planning of the University of Stellenbosch, Cape Town, 1995.

<sup>2</sup> Boubaki y Cosset, Privatisation in Developing Countries, Private Sector Note, 1996.

delegadas, desde los intereses de grupos y votantes hasta los intereses de los políticos; de éstos hacia los directivos de las agencias burocráticas; y de los directivos de las agencias hacia abajo a través de la cadena organizacional de mando. Así, la reforma institucional no puede ser sólo vista como una cuestión de corregir los incentivos burocráticos o sobre los recursos humanos internos, sino como un proceso inherentemente político.

Rhoda Kadalie, recuerda que durante un largo tiempo se implementaron en Sudáfrica y otras naciones del Sur de África, mecanismos de reformas, "... orientadas al mercado, orientadas al resultado, orientadas a la Nueva Gestión Pública ...que pusieron en evidencia, como primer impacto, la ineptitud de los gobiernos para alcanzar los objetivos de un mejor gobierno para los ciudadanos. Ello se debe a que muchas de las propuestas de reforma no incluyeron el hecho real que en definitiva, éstas eran fundamentalmente políticas ...<sup>3</sup>".

La política está plagada de incertidumbre: los políticos raramente poseen información perfecta sobre cuáles son las preferencias de los ciudadanos en cada cuestión: por lo tanto, los resultados de las políticas y reformas dependen en buena medida, de la transmisión de información entre estos actores políticos (Saiegh y Tommasi, 1998 :23).

Al analizar la reforma estatal como proceso político, debe dejar de focalizarse en los grupos de interés, para sí hacerlo en otros actores políticos, como los funcionarios electos que controlan -o pretenden controlar- la burocracia: los presidentes, sus ministros, legisladores, gobernadores, intendentes, concejales más los propios partidos. Los incentivos político-institucionales que todos ellos usen, influirán en cuanto al modelo de reforma administrativa que se adopte. Por ejemplo, la delegación de poderes, efectiva y eficiente en ministerios y agencias diferenciados en sus funciones, autónomos y al menos, parcialmente aislados de las presiones electorales de corto plazo y de los grupos de interés, requiere tanto de un apoyo legislativo coherente como del compromiso y de la participación de los grupos sociales interesados. También el análisis de la descentralización desde el interior de los ministerios gubernamentales, hacia niveles inferiores del gobierno o hacia agentes privados, requiere de un examen no sólo de la estructura de incentivos en el interior de las burocracias, sino entre los niveles del gobierno.

Asimismo, la delegación juega un papel crucial en la solución de problemas de acción colectiva. Por ejemplo, los legisladores tienen un interés común en una gestión fiscal efectiva, pero también compromisos que pueden hacer que busquen la obtención de beneficios particulares para sus electores. Si esta estrategia fuera unánime, entonces es fácil comprender cómo pueden formularse políticas subóptimas -el famoso "dilema del político"-: elegir entre las acciones que sirven directamente a sus intereses personales y aquellas, que, a la larga, podrían mejorar el bienestar general de sus sociedades- (Geddes, 1998 :286). La delegación a "comités de control" en el seno de la legislatura, a líderes de partidos, al Ejecutivo, o a agencias burocráticas, puede resolver estos problemas.

Los beneficios de la delegación han generado la denominada "falacia tecnocrática": la idea de que los difíciles y conflictivos problemas de políticas pueden ser resueltos mediante simples "cirugías" tecnocráticas. No obstante, así como los políticos en una democracia tienen interés en delegar, por razones de eficiencia, también tienen interés en controlar y mantener un seguimiento sobre los agentes burocráticos, de modo que estén atentos a las condiciones electorales, a sus electores y a las preocupaciones de los grupos de interés.

Los políticos procuran alcanzar el objetivo de controlar la burocracia, a través de

---

<sup>3</sup> Rhoda Kadalie, The South African context of Outcomes-based Governance, 8<sup>th</sup> Winelands Conference Edition of School of Public Management and Planning of the University of Stellenbosch, 2001.

mecanismos de supervisión ex ante y ex post. Dada la incertidumbre política, signada por la temporalidad de toda autoridad pública, que no es dueña de las agencias o programas que crean, el primer mecanismo ex ante se ejerce a través de la legislatura o del estatuto como tales, por ejemplo, especificando procedimientos de decisión, reglas del Servicio Civil, formas independientes de organización, horarios. Un segundo mecanismo de control ex ante se cumple a través de la filtración y selección del personal. Aún cuando los Ejecutivos y los legisladores tengan la voluntad de establecer un Servicio Civil relativamente independiente y basado en la meritocracia, es probable que insistan en el control político o al menos en el poder de veto sobre la designación de los altos administradores.

En cambio, una supervisión ex post sobre las agencias la puede constituir la auditoría: monitoreo, recompensa y sanción. Sin embargo, estos mecanismos de "patrullaje policial" en términos de McCubbins y Schwarz, son onerosos e inapropiados para enfrentar problemas de desviación burocrática y las dificultades para identificar y prevenir todas las contingencias futuras.

Este problema puede ser superado mediante el establecimiento de estructuras de toma de decisiones que instauren chequeos (puntos de veto) institucionales o de los grupos de interés, en los procesos decisorios de las agencias. A través de estructuras de "alarmas de incendio" –porque algo malo está pasando-, puede permitirse que los grupos de interés y ciudadanos incidan en el proceso decisorio de las agencias, participando en los procedimientos administrativos cuasi-judiciales o, más en general, fortaleciendo el proceso judicial (Moe, 1998 :219-223)

Ratificando entonces la naturaleza político-institucional de la "reforma del Estado", deben separarse dos aspectos de economía política. El primero es el referido al análisis de un diseño de las burocracias, que haga alinear los incentivos a los servidores civiles individuales con las metas organizacionales y sociales más amplias. El "neo-institucionalismo" y la aplicación de los modelos sencillos agente-principal han realizado avances substanciales en cuanto al abordaje de estos problemas de diseño organizacional.

El segundo aspecto, de importancia similar, se refiere a la comprensión de las incentivos que actuarán para que los políticos propicien estructuras administrativas eficientes y modernas (Haggard, 1995) (Saiegh y Tommasi, 1998, 9-34).

### La reforma del Servicio Civil

Sin duda, la fuerza motriz subyacente a ella en la década pasada fueron las restricciones fiscales. El crecimiento del gasto gubernamental en sueldos y beneficios fue indudablemente anterior a la crisis fiscal de los ochenta. Las presiones sobre los ingresos del gobierno que siguieron a esta situación, forzaron una aguda restricción del nivel de erogaciones gubernamentales. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo, incluyendo a Argentina, no respondieron reduciendo el empleo público, a nivel local, sino expandiéndolo y el producto fue una pirámide salarial achatada<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En Argentina, fueron los gobiernos subnacionales (Provincias y Municipios) los que más crecieron en sus erogaciones y plantillas de personal. Si en 1980, las provincias participaban con el 28,7% del gasto del sector público y los municipios con un 5,5% -cifras que oscilaron hacia arriba y hacia abajo en los años 1980, sin que se pueda detectar una tendencia clara-, en los años 1990 se advierte más claramente la definición de una nueva estructura en donde la Nación pierde participación vis a vis las provincias y municipios. Así, la participación de la Nación en el gasto del sector público promedió 53,8% entre 1991 y 1997 (67,3% entre 1980 y 1990), la de las provincias un 37,8% (27,8%) y la de los municipios un 8,4% (5.0%). Consecuentemente, mientras el gasto de la Nación en términos del PBI estuvo por encima del 19% durante toda la pasada década -promediando 21,7% entre 1980 y 1990-, cayó a 16.2% en 1992 y a 13,9% en 1997. En tanto, el gasto provincial estuvo en torno del 9% del PBI en los años 1980 para pasar a promediar 10,8% entre 1991 y 1997. En lo que hace al gasto municipal, pasó de 1,6% a 2,4% del PBI en los promedios comparados de ambas décadas. Un par de comparaciones más apuntan en la misma dirección

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

En primera instancia, en Argentina, la reforma administrativa pasó por recortar el tamaño del Servicio Civil, a veces arbitrariamente en forma general: achicamiento o eliminación de secretarías, direcciones generales, etc. Con el transcurso del tiempo, gran parte de los logros e impulsos iniciales se retrotrajeron e incluso, retornó la vocación parkinsoniana.

Los convenios colectivos firmados con los gremios estatales, poco pudieron hacer para lograr incentivos positivos a través de la descompresión de las escalas salariales; más competencia para el avance y sistemas de evaluación más discriminadores, junto con sanciones más severas para la corrupción y el abuso de funciones. Además, no lograron acabar con la tradición reivindicacionista y confrontacional, habitual históricamente en los sindicatos del sector público.

También se recurrió a las subcontrataciones, consultorías, becas y pasantías, con lo cual se constituyó una suerte de "burocracia paralela", con honorarios diferenciados y flexibles. Ciertamente, garantizar la discrecionalidad de las agencias tiene ventajas en relación con la flexibilidad. Sin embargo, conlleva el riesgo de que los niveles inferiores de la organización carezcan de la suficiente capacidad para manejar las decisiones de personal eficazmente, puedan actuar siguiendo una agenda ideológica independiente, o simplemente omitan actuar. Cuanto más descentralizado es el sistema, más capacidad administrativa exige.

Asimismo, existe un más amplio complejo de problemas relacionados con la forma en que los niveles más bajos de la burocracia han sido controlados, supervisados y evaluados en Argentina. Ha sido nefasta la sobrecentralización, no sólo con respecto a la gerencia del personal, sino también en relación al control de todos los insumos, tales como el control previo de las decisiones de gastos, la asignación central de los puestos vacantes, la aprobación central previa del reclutamiento, el despido, las promociones, los ajustes salariales y la especificación detallada de los procedimientos de revisión del desempeño.

Estas observaciones concernientes a las fuentes internas de fracaso burocrático han sido sustentadas en las lecciones derivadas de casos de éxito aparente. Pero aún modelos de "incentivos internos", como el japonés, desestiman una explicación fundamental de la ineficiencia interna de la burocracia: que los políticos prefieren que así sea. Observando los patrones de reclutamiento, se explicitan los vínculos críticos que existen entre la burocracia y los políticos y se vislumbran las condiciones bajo las cuales la reforma burocrática es más o menos probable (Haggard, 1995).

En Argentina, dado el carácter por ahora joven del sistema democrático, el protagonismo adquirido por la clase política ha dado lugar en el plano del Estado a la irrupción de una nueva burocracia (o aristocracia u oligarquía): la política y la política-técnica asociada. Ella tiene una inserción e influencia dentro del Estado que sobrepasa con creces sus posiciones formales adquiridas mediante legitimación electoral. Valorativamente, se visualiza al componente humano de la Administración Pública como un rubro crítico e inevitable del gasto público, como una carga o un pesado "lastre", como una mera cuestión de cumplimiento de normas, estatutos y reglamentos, o bien como una partida disponible para retribuir afinidades personales o familiares, lealtades partidarias y compromisos políticos. Bajo estas condiciones, en el mejor de los casos, la aristocracia política trafica influencias, en el peor, fracasa como management y en el medio, claro, se asocia con la corrupción (asociada a ambiciones personales y, sobre todo, al oscuro proceso de financiamiento de la política). Se presencia un juego circular en donde el

---

ya remarcada. Mientras que el gasto del gobierno nacional crece a un 1,9% anual acumulativo entre 1990 y 1997, el de las provincias aumenta a un 7,6% anual y el de las municipalidades a un 8,3% -todas las tasas calculadas sobre valores constantes-. Así, en una comparación de más largo plazo, se advierte que, sobre una base 100 para 1980, el gasto de la Nación alcanza un nivel de 88.2 en 1997, el de las provincias llega a 146,3 y el de los municipios a 172,9 (López Murphy y Moskovits, 1998).

principal interés de la clase política es ocupar puestos públicos (Domeniconi, 2001)

La comprensión de estas estrategias políticas requiere de un punto de vista diferenciado del Servicio Civil, como conformado por distintas clases de trabajadores: a) el "núcleo" del Servicio Civil, que a su vez está constituido por un "núcleo interior" de profesionales que ocupan las posiciones gerenciales superiores y el resto de funcionarios de apoyo y trabajadores de línea; b) los numerosos empleados reclutados para diferentes servicios sociales y c) los trabajadores temporarios o contratados, que en algunos Municipios argentinos, alcanzan ya al 40 de la planta total de personal.

Nuevamente, un énfasis indebido sobre las normas burocráticas internas lleva a desestimar la lógica política que determina las políticas gubernamentales hacia estas diferentes clases de empleados. Los políticos a menudo tienen fuertes incentivos para designar tecnócratas, porque buscan experticia sobre asuntos técnicos tales como las políticas macroeconómicas; sus reputaciones sobre su competencia, tanto ante el electorado en general como ante los inversores, descansan en tales percepciones sobre la capacidad técnica.

Sin embargo, las designaciones políticas también garantizan, sobre todo, apuntando a los niveles inferiores de la burocracia, beneficios particularizados para los electores; beneficios particularizados para los militantes y aseguran el apoyo de los legisladores.

El último control sobre el gobierno debe llevarse a cabo a través de formas institucionalizadas de participación. Esto puede asumir una forma "corporativista", como sería el caso promoviendo la participación de las ONGs en áreas en que ellas tengan experticia, o "legislativa", adoptando formas de gobierno local en las cuales se maximiza la participación de los ciudadanos. Los concejos municipales electos, trabajando con un intendente o gerente local que mantenga reuniones abiertas tienen más ventajas en esta materia que los alcaldes que operan sin estos cuerpos asesores o legislativos, y por lo tanto tienen más probabilidades de tomar decisiones en forma privada o en consulta con una estrecha base de electores.

Un buen modo de inducir la participación civil es que los programas financiados con fondos del gobierno central sean cofinanciados por los gobiernos locales. Relacionando performance y tributación se crea un fuerte incentivo para que la comunidad se involucre. Una solución complementaria sería la sanción de leyes que impongan un estricto código de comportamiento sobre los administradores locales, haciéndolos personalmente responsables -y legalmente imputables- cuando no pueden cumplir con los intereses de la comunidad. Estas leyes pueden actuar como un desincentivo poderoso contra la corrupción si las instituciones civiles pueden iniciar acciones legales contra los gobernantes locales (López Murphy y Moskovits, 1998)

Argentina ha imitado en mayor o menor medida, las normas del modelo jerárquico weberiano, al crear su propia administración pública. Sin embargo, degradaciones o perversiones de aquel modelo, subsisten a pesar de los intentos reformistas: la excesiva centralización de la autoridad, la inestabilidad de la supervisión, el legalismo, la comunicación inadecuada y la gestión deficiente de personal.

Hay vicios arraigados en los Recursos Humanos de la Administración Pública argentina, entre ellos, las tendencias a (Korinfeld, 1998) (Tesoro, 1997)

- servirse de la Administración en vez de servir a la sociedad
- enajenarse en las normas en vez de comprometerse por resultados
- resguardarse en la inercia en vez de aceptar desafíos
- refugiarse en la rutina en vez de buscar la innovación
- vegetar en vez de crecer
- valorar la antigüedad más que el desempeño
- nivelar hacia abajo en vez de hacia arriba
- cumplir (o no) un horario más que a alcanzar metas cotidianas
- la formalidad más que a la responsabilidad

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

- la apatía más que a la pertenencia y el compromiso
- al enclaustramiento defensivo más que a la interrelación sinérgica
- la crónica mediocridad en vez de la mejora permanente
- la improvisación más que el profesionalismo

Así, es frecuente que se vaya generando en la cultura de las organizaciones, un conjunto de reglas de juego, que tienden a configurar un virtual "Pacto de Mediocridad" implícito. Esta maraña cultural ha exhibido un notable dinamismo para neutralizar y adaptar a su propia inercia, las sucesivas medidas de reforma y modernización, desvirtuando la esencia de éstas y transformando a sus instrumentos en meros rituales que se acumulan a una frondosa e inconducente liturgia burocrática.

Respecto a la falta de transparencia, en general, más que una restricción explícita para el acceso a datos ("privatización de la información"), parece manifestarse cierto "recato burocrático" que podría caracterizarse como una resistencia pasiva, genérica y arraigada culturalmente.

No cabe duda que la indiferencia, la anomia y el maltrato -dando lugar a la clásica "gauchada", fueron los rasgos tradicionales de la burocracia local frente a las necesidades y expectativas del usuario cautivo (público, administrado, beneficiario, consumidor, cliente, ciudadano, contribuyente) al que debió servir.

Este completo diagnóstico afirma, por lo menos implícitamente, que el enfoque tradicional respecto de la administración pública ha fracasado y que por lo tanto, habría que proponer enfoques más gerencialistas o adheridos al New Public Management.

Sin embargo, en Argentina, esto parece prematuro, porque la actividad burocrática *real* es diferente. Esta diferencia entre las reglas aparentes y las reales puede denominarse "informalidad".

Las reglas formales de procedimiento son excesivas, porque los administradores no confían en los empleados públicos. Sin embargo, estas normas tienen efecto limitado, ya sea porque un exceso de normas significa normas contradictorias (que a veces reflejan un marco jurídico que se ha diseñado en partes que no concuerdan), o porque no hay un mecanismo eficaz de aplicación y las normas escritas pueden sencillamente ignorarse. Con mucha frecuencia, cuando una ley parece ineficaz, se sanciona otra, normalmente con insuficiente esfuerzo como para anular el efecto de la primera. Uno de los efectos consiste en reducir al mínimo, la interacción administrativa: los organismos no coordinan, la información se guarda. Otro de los efectos es promover soluciones informales. Si los ministerios no funcionan, se crean nuevos organismos fuera de la estructura administrativa formal o se subcontrata nuevo personal. Si los funcionarios públicos de carrera son ineficaces, se hacen nombramientos ad hoc para el puesto. Otro efecto, naturalmente, es promover el comportamiento oportunista, la corrupción y la evasión.

Las normas sobre personal basadas en el mérito, se eluden para favorecer los procedimientos que permiten el empleo por influencia política o confianza personal. La normativa para fijar y aplicar presupuestos suelen tener poco significado. Las exenciones fiscales, quedan fuera del presupuesto. Los presupuestos son poco realistas: la norma son los aumentos imprevistos del gasto y la reducción rápida de los ingresos. La información de los organismos acerca de los gastos es imprecisa, y con frecuencia de manera intencional.

La informalidad es una institución que eleva los costos de transacción burocrática, generando e institucionalizando oportunismo (traducido en corrupción, fraude, favoritismo y "rent-seeking") e ineficiencia. Por otra parte, permite que se lleven a cabo algunas transacciones esenciales, a través de ciertas medidas parciales correctivas y, a pesar de las normas. La contaminación o inflación puede ser la antítesis del Estado de Derecho. La informalidad parece reflejar la brecha entre la expectativa acerca de lo que el Estado debería hacer y la realidad de lo que puede hacer (Shepherd, 1998)

### Un balance de las reformas

La iniciación de la reforma estatal implica una ruptura con el pasado que es más probable que ocurra cuando es mayor el poder de los responsables de la toma de decisiones a nivel central. Las principales iniciativas parecen estar asociadas con los logros de cierto grado de autonomía ejecutiva no sólo respecto de grupos de interés, sino también de los legisladores. Asimismo, para que las reformas adquieran credibilidad, los mercados deben pensar que ellas serán difícilmente revertidas a discreción como consecuencia de decisiones individuales o de cambios electorales. El logro de esta continuidad, especialmente cuando se produce un cambio de administración, implica la adopción de patrones de relaciones entre el Estado y la sociedad diferentes a los que facilitan la innovación de políticas. Esta consolidación depende, en último término, del apoyo político proveniente de grupos definidos de beneficiarios del sector privado. Al mismo tiempo, la presencia de liderazgos constructivos y transformacionales, pueden alentar la configuración de estas coaliciones pro-reformistas, contribuyendo de esta manera al éxito de la nueva política (Haggard, 1995).

Se han aplicado diversos métodos para efectuar la reforma del sector público. Las reformas que afectan al sector público se pueden clasificar en dos niveles. En primer lugar, las reformas pueden ser discontinuas (o "aisladas"), como por ejemplo, una reducción de personal, o representar cambios permanentes en los procesos, como por ejemplo, las normas y reglamentos que controlan el tamaño del cuerpo de funcionarios públicos. En segundo lugar, las reformas se han aplicado a través de "enclaves" - generalmente órganos establecidos para fines especiales y aislados del resto de la administración pública- o en forma global, es decir, en la administración pública en su conjunto. Con frecuencia el suministro satisfactorio de servicios se ha logrado, creando enclaves que se mantienen fuera de la estructura ministerial (por lo general rinden cuentas directamente al presidente, de modo que están protegidos contra los intereses externos); cuentan con financiamiento protegido; y están sujetos a normas de control diferentes (generalmente normas que permiten mayor libertad respecto de las políticas salariales y mayor flexibilidad administrativa en cuanto a utilizar los recursos y recompensar el rendimiento profesional) (Shepherd, 1998)

Si bien, a veces, los enclaves han cumplido una función importante en términos de desarrollo en lo que respecta a la reforma de la administración tributaria y de aduanas y la reglamentación de la competencia, la protección del consumidor y el suministro de servicios públicos a través de organismos autónomos, pueden tornarse problemáticos. Porque son una manifestación de informalidad y porque debilitan los esfuerzos tendientes a reformar la administración pública básica porque eluden las normas que la gobiernan.

Otro especialista, si bien a veces, considera realista la postura de reformas parciales o experimentales, halla reparos. Derechos y obligaciones diferentes para los empleados públicos de un mismo sistema administrativo, suelen generar muchos problemas y hace ingobernable al personal. Piénsese por ejemplo, en diferencias retributivas dentro de una misma Administración para puestos idénticos o similares y los conflictos laborales que esta situación puede generar (Ramíó Matas, 2000).

### Conclusiones

Sudáfrica y Argentina han transitado caminos orientados a la reforma del Estado, con matices similares y al mismo tiempo, divergentes. Mientras la primera encaró su democratización a través de aquélla, la segunda la vinculó mayormente a su crónica crisis fiscal. En uno y otro caso, se trata de procesos incompletos, pero de vastas consecuencias para las futuras relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil en su conjunto.

Por otra parte, no se sabe lo suficiente acerca de los intentos más ambiciosos de efectuar reformas globales de la administración pública, de los cuales ha habido muchos

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

en los últimos decenios. Los resultados de algunos de ellos han sido desalentadores, pero aún no se pueden juzgar los resultados de los intentos actuales. Las tentativas de reforma han adoptado diversas formas, tales como planificación estratégica, mejoramiento continuo, Calidad Total, reingeniería, mejora de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, técnicas de gestión orientadas a los resultados, etc., pero toda empresa ha sido extremadamente dificultosa.

Finalmente, ¿será conveniente que nuestros países salten al New Public Management? Hay una acalorada discusión acerca de hasta dónde deben ir los países en desarrollo y con qué rapidez. Tal vez el mejor consejo sea la cautela. Pues, a menos que esa experiencia se sitúe en un contexto institucional -en el que se conoce perfectamente el proceso político y el fenómeno de la informalidad-, no tendrá gran eficacia (Shepherd, 1998).

Sólo puede reformularse el Estado, a través del cambio de incentivos, pero también con un ataque convergente y frontal, a través de nuevos liderazgos y una misión "evangelizadora", sustentada en visualizar a los recursos humanos como estratégicos para las organizaciones públicas. En cualquier caso, no podrá omitirse la relevancia que posee el campo de la política, para operar exitosamente en la consecución de los objetivos planteados.

**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:**

- BAZAGA FERNÁNDEZ, Isabel, El planeamiento estratégico en el ámbito público, en BAÑÓN, Rafael, CARRILLO, Ernesto (compiladores), La nueva administración pública, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- BURKEY, Stan, People First, Zed Books, London, 1993.
- DOMENICONI, Héctor, La reforma del Estado, en Diario Clarín, Suplemento Económico, Buenos Aires, domingo 29 de julio de 2001.
- GEDDES, Barbara, Los legisladores y la provisión de bienes públicos: un ejemplo de la política brasileña y un modelo, en SAIEGH, Sebastián M., TOMMASI, Mariano (compiladores), La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones, Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- HAGGARD, Stephan, La reforma del Estado en América Latina, publicado originalmente en: Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean: Rio de Janeiro, 1995 / Shahid Javed Burki, Sebastian Edwards y Sri-Ram Aiyer, ed. Washington: The World Bank, 1995.
- IZQUIERDO, Agustín, Ética y administración, en BAÑÓN, Rafael, CARRILLO, Ernesto (compiladores), La nueva administración pública, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- MINISTRY OF PUBLIC ENTERPRISES OF REPUBLIC OF SUDÁFRICA, An Accelerated Agenda Towards the Restructuring of State Owned Enterprises, Johannesburg, August 2000.
- KORINFELD, Silvia M., Incorporación de nuevas tecnologías de gestión, INAP, Serie I, Buenos Aires, 1998.
- LOPEZ MURPHY, Ricardo, MOSKOVITS, Cinthia, Desarrollos recientes en las finanzas de los Gobiernos Locales en Argentina, FIEL, Documento de Trabajo N° 58, Buenos Aires, Noviembre de 1998.
- MULLER, J.J. (Project Co-ordinator), A Civil Service sistema in transition, South Africa: from Apartheid to Democratisation, 2002.
- PETERS, B. Guy, La cultura política y la administración pública, en La política de la burocracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- RAMIO MATAS, Carlos (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España), Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina, aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos, CLAD, 2000.
- SAIEGH, Sebastián M., TOMMASI, Mariano (compiladores), La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones, Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- SHEPHERD, Geoffrey, El desafío de la reforma administrativa en América Latina, Versión revisada del documento presentado en el III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998. Versión resumida del Capítulo 7 de la obra de Shahid Javed Burki y Guillermo Perry, titulada Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter (la versión en español: Más Allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional), Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe: Puntos de Vista, 1998.
- SCHWELLA, Erwin, BURGER, Johan, FOX, William y MULLER, Johan, Public Resource Management; Juta Editors, Cape Town, 1996.
- TESORO, José Luis, La cuestión de los recursos humanos en los entes residuales del Estado, INAP, Serie I, Bs.As., 1997.
- THERON, Francois y SCHWELLA, Erwin, Public Development Management, School of Public Management and Planning, University of Stellenbosch Editors, Cape Town, 2000.
- VILLORIA, Manuel, La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico, en BAÑÓN, Rafael, CARRILLO, Ernesto (compiladores), La nueva administración pública, Alianza Editorial, Madrid, 1997.