

**3º CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. SOCIEDAD, ESTADO Y
ADMINISTRACIÓN.
"REPENSANDO LAS RELACIONES ENTRE ESTADO, DEMOCRACIA Y DESARROLLO".
San Miguel de Tucumán. 2, 3 y 4 de Junio de 2005**

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Impacto de la Reforma del Estado y las Reformas Administrativas en Argentina

Gustavo Edgardo Blutman*

2005

* Secretario Académico e Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP).
Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires.

1. Introducción

En los últimos años, Argentina y en general América Latina han vivenciado transformaciones en las relaciones Estado y Sociedad que han tenido como correlato cambios en el aparato público. Sin embargo, estos cambios no se sucedieron con la homogeneidad esperada, produciéndose impactos diferenciados en las distintas áreas del Estado.

Los cambios que están aconteciendo en la Argentina tienen su origen a escala internacional, observándose tres grandes tendencias dominantes (Crozier 1989): en primer lugar, la decadencia gradual del modelo predominante de producción en serie para el consumo de masas; el ascenso de las actividades de servicio y la penetración cada vez mayor de la filosofía del servicio en todas las actividades económicas, vuelven caducos los modelos de organización preferidos por la tecnocracia pública o privada. Por otro lado, la mundialización de la economía, que obliga a revisar los modos de intervención directos de los Estados nacionales. Por último, la importancia de la alta tecnología y de la ciencia, que obliga a conceder mayor atención a las regulaciones complejas y delicadas de esas actividades, y a hacer relativos los automatismos demasiado simples de los mercados industriales clásicos.

El efecto de estas tendencias será cada vez más evidente, y las sociedades que mejor se adapten y obtengan mayores ventajas se verán beneficiadas por un mayor desarrollo. Pero este proceso de adaptación es sumamente difícil, ya que plantea soluciones contradictorias e implica una modificación no sólo de la lógica del Estado sino también de la filosofía de la administración pública.

Si ha cambiado el modelo productivo, es imposible pensar que el modelo administrativo que le era funcional permanezca intacto. El modelo administrativo-burocrático inspirado en el industrialismo clásico era del tipo expresado por Max Weber: estandarizado, legalista, profesional, tecnocrático y cuantitativo. El modelo de tipo pos-industrial requiere capacidades diferentes: competencia, creatividad, flexibilidad, abandono de la tecnocracia, simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad a los cambios, fuerte tendencia hacia lo cualitativo de los servicios. Semejante posición asumen Osborne-Gaebler (1992) respecto al surgimiento de nuevas instituciones públicas, directas, descentralizadas, innovadoras, flexibles, dúctiles y capaces de aprender, que emplean la competencia, la elección del cliente, y otros mecanismos no burocráticos.

La idea de este trabajo nace de la observación de la necesidad de realizar una "verdadera" Reforma del Estado, tanto en las campañas de los diferentes partidos políticos, como en la práctica concreta llevada a cabo a través de medidas específicas. Las mismas han sido denominadas en ocasiones *Reforma del Estado*, *Reformas Administrativas del Estado* o *Modernización del Estado*. Se buscará darle un giro al análisis a partir de la indagación de las diferencias conceptuales de los fenómenos de estudio y de su aplicación en la realidad. ¿De qué hablamos cuando hablamos de Reforma del Estado?, ¿Cuándo considerar una Reforma Administrativa del Estado?, ¿Realmente ha habido Reformas del Estado y Reformas Administrativas del Estado en Argentina?

El presente trabajo tiene su origen en la necesidad de dar cuenta de dos hechos que, si bien tienen relación, apuntan a objetivos distintos desde las políticas aplicadas

por el Estado: la *Reforma del Estado de los '90* y las llamadas *Reformas Administrativas*. Aún persiste cierta confusión sobre estos conceptos, debida en gran parte al estilo discursivo de determinados actores políticos y sociales, como así también a numerosos artículos que han abordado la temática.

En este marco, las Reformas Administrativas han buscado encarar cambios hacia el interior del aparato público, que no han impactado con la fuerza deseada en la cultura organizacional de la administración pública. La Reforma del Estado en Argentina durante los '90 ha sido analizada desde distintos enfoques, pero la temática de las Reformas Administrativas ha sido relegada a un segundo plano para los distintos estudios del área.

En este sentido, la Reforma del Estado ha provocado transformaciones sustantivas en la relación con la sociedad, a diferencia de las Reformas Administrativas que han generado algunos avances aunque sin el correlato central de los cambios producidos en la cultura organizacional de la administración pública.

Debemos resaltar que no todo cambio administrativo implica una reforma administrativa. Por ejemplo, el remplazo de un tipo de estructura ministerial por otra, si bien es un cambio que puede afectar administrativamente al aparato público, no necesariamente supone una reforma administrativa.

Los planteos centrales que se han efectuado en lo relativo a la reforma del Estado en la Argentina han observado parte del fenómeno sin distinguir cuando los efectos han sido de raíz estructural y cuando éste afectó la relación del Estado con la sociedad. Las posteriores reformas del Estado después de los '90, tenían ese defecto central, no terminaban siendo Reformas del Estado sino Reformas Administrativas.

Estas limitaciones en el enfoque han llegado a confundir aspectos intraburocráticos con aspectos interburocráticos.

Los proyectos de reformas administrativas han dejado de lado un elemento puntual para su implementación como han sido las transformaciones culturales necesarias para cualquier tipo de cambio al interior de las organizaciones públicas. En este sentido, un tema poco estudiado —en general en el espacio público y en particular en el contexto de la Reforma del Estado y las Reformas Administrativas— ha sido el de la Cultura Organizacional. Si las transformaciones son solo cosméticas y no se ponen en práctica mecanismos que las acompañen en el marco de los valores y las presunciones de los empleados, es probable que la Reforma fracase o sea implementada parcialmente.

En este sentido, los objetivos de este trabajo apuntarán a:

- Distinguir los conceptos de Reforma del Estado y Reforma Administrativa del Estado.
- Analizar la diferencia entre el proceso de Reforma del Estado implementado durante la década del '90 y los posteriores intentos de Reforma (del Estado, Administrativas, de Modernización).

Los efectos estructurales que intentaremos marcar con la Reforma del Estado no fueron tan claros con las posteriores políticas de Reformas o Modernización. La puesta en escena de los modelos que circulan y que han querido darle aplicación a la Reformas, se contrastan con la poca relevancia de los mismos desde la mirada social, aunque sean trascendentes para otros sectores y grupos sociales.

Este entendimiento podría encauzar o replantear la incansable necesidad de proponer cambios significativos cuando la realidad va marcando otros ritmos.

El valor teórico de este trabajo se concentra en las distinciones mencionadas de Reforma del Estado y Reformas Administrativas que a su vez podrían soportar un basamento metodológico para posteriores investigaciones, tanto teóricas como empíricas.

Las explicaciones tentativas o hipótesis que se tratarán de trabajar están en función de observar que las Reformas del Estado desde los '90 en Argentina han ido de un grado alto a un grado de implementación política casi nulo. La Primera Reforma del Estado con características estructurales, tuvo un alto nivel de implementación, y las segundas Reformas y Modernizaciones posteriores del Estado tuvieron un impacto casi nulo. Esto sencillamente significa que no hubo Reforma, ni cambio, ni transformaciones sino ajustes al modelo reformista primigenio.

El grado de implementación dependerá del alcance de la Reforma, sin importar la denominación que se pretenda darle a ésta en cada momento político. El nivel discursivo de las estructuras de poder puede considerarse altamente abarcativo pero su instrumentación en la práctica resultar pobre.

Delimitaremos conceptualmente la diferencia entre Reforma del Estado y Reforma Administrativa del Estado. Ambos conceptos suelen asociarse y hasta asemejarse; buscaremos en este sentido precisar las diferencias entre ambos.

Una vez esbozado este marco teórico ejemplificaremos los procesos de Reforma argentinos a partir de los '90, para identificar en forma práctica las particularidades de estos desarrollos. Asumimos que la Primera Reforma del Estado supuso transformaciones profundas que cambiaron su rol. Los posteriores intentos de Reforma fueron sólo eso, intentos que, más allá de algunos cambios puntuales en ciertas áreas, ni siquiera lograron transformaciones administrativas significativas.

Las Reformas del Estado ocurridas en América Latina en los '90, por ejemplo, estuvieron inspiradas en los modelos y técnicas de gestión aplicados en los '80 por los países desarrollados. En los diversos planes de reforma, pueden leerse distintas declaraciones de principios que apuntaban a abandonar un viejo modelo burocrático de orientación legalista para adoptar uno nuevo, orientado hacia el cliente y el producto (Estévez – Blutman, 2004).

Es posible observar tres instancias temporales. En primer lugar, el pasado a través de la Reforma del Estado; en segundo lugar del pasado al presente y la implementación de las Reformas Administrativas; y por último, del presente al futuro, que sería lo que falta: el cambio cultural de las organizaciones públicas en el marco de los procesos arriba mencionados.



En este marco de Reformas se generaron proyectos, muchos de ellos financiados con fondos externos, que apuntaron a modificar entre otras cosas las estructuras y los

procedimientos administrativos. Se introdujeron nuevas tecnologías, nuevos conceptos organizacionales, sistemas de gerenciamiento innovadores, etc.

Algunas de las acciones centrales fueron la informatización de sistemas administrativos, creación de softwares específicos, reingeniería de procesos, descentralización o autogestión de organizaciones. Pero estos cambios fueron altamente acríticos desde el punto de vista del cambio cultural. Creemos que dichos cambios no deberían ser de adaptación a lo ya existente manteniendo el *status quo*, sino implementarse como mecanismos de superación y de compromiso.

2. Breves consideraciones acerca de la conceptualización de la Reforma del Estado

Se parte de la idea que el Estado es una relación de fuerzas que produce el pacto de dominio y que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados (Fleury, 2002).

El Estado pasa a ser un campo estratégico de lucha (arena), en la cual los diferentes actores se enfrentan. Desde esta perspectiva, la discusión sobre la Reforma implica cambios en la distribución del poder. El lugar en el que se dirimen las distintas fuerzas es su aparato administrativo, pero esto no debe ser visto como una simple alteración del organigrama, sino como un cambio de relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos (ibídem).

A diferencia de las Reformas Administrativas o de Modernización, la Reforma del Estado implicaría cambios en las relaciones del bloque en el poder, incluyendo un nuevo modelo de desarrollo y una diferente inserción en la economía internacional.

Como veremos más adelante, el caso de la Argentina muestra que la conformación de nuevos actores en la fracción de las clases dominantes, manifiesta un sentido estructural en el papel que le ha dado orientación a la Reforma del Estado en este país.

Aparecen cuatro procesos básicos de la Reforma del Estado (Fleury op. cit):

- la delimitación de las funciones del Estado y reducción de su tamaño;
- la disminución del grado de interferencia del Estado;
- el aumento de la *governance* o capacidad decisoria del gobierno;
- el aumento de la gobernabilidad o poder del gobierno.

Lo que va quedando en claro en los procesos de reforma es la referencia ritual a la necesidad de mejorar la gestión pública, sin observar las conclusiones frustrantes y los fracasos que estos cambios han traído (Martínez Nogueira, 2003).

Uno de los problemas centrales ha sido el trasplante acrítico de los modelos de los países más desarrollados, como respuesta al elevado centralismo, burocratización, sectorialización y ausencia de participación que traía el paradigma weberiano. Gran parte de los impulsos de utilización de los mecanismos de estas tecnologías modernas fueron dados por el avance de los organismos internacionales (ibídem).

En muchos de estos casos, las políticas impulsadas por dichas entidades por medidas de reducción del Estado, con ajustes y reestructuraciones. En el ambiente primaba la supremacía de las políticas de mercado y de la iniciativa individual, con supuestas claras evidencias de los "fallos del Estado" (ibídem).

Gran parte de las reformas se han hecho con la escasez de recursos como *leit motiv*, que si bien no es la única razón, al menos es una muy fuerte a tener en cuenta en los aspectos financieros, técnicos y sociales.

Por otra parte, entre los años '30 y los '60 el Estado fue un factor de desarrollo económico y social, y es a partir de los '70 cuando comienza a entrar en crisis. Las respuestas a esa crisis fueron la ola neoconservadora y las reformas económicas orientadas al mercado. Aquellas respuestas terminaron siendo inviables y generaron la reconstrucción del Estado (Bresser Pereira, 1998). La crisis estuvo asociada al carácter cíclico de la intervención estatal, y al proceso de globalización que redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales.

La crisis del Estado de Bienestar que provoca este *revival* del pensamiento liberal se produce centralmente por una **sobrecarga** del Estado (ingobernabilidad), que impide satisfacer demandas y genera un constante aumento en su déficit fiscal. La contribución de los políticos con sus promesas y de los burócratas con el aumento del presupuesto son un factor clave en la crisis.

En síntesis, las causas de las Reformas del Estado asociadas a aspectos de la gobernabilidad pueden hallarse en (UCA, 2002):

- ✓ La crisis de las finanzas públicas: crisis del petróleo, épocas de hiperinflación, déficits fiscales, estancamientos de las economías, etc.
- ✓ La pérdida de confianza en las instituciones públicas: guerra de Vietnam, servicios que el Estado deja de ofrecer, el Estado no resuelve el problema de la inflación.
- ✓ Globalización, mundialización o financierización.
- ✓ Efectos de las nuevas tecnologías de la comunicación y la informática.
- ✓ Ascenso de la nueva derecha en los países centrales, como el caso de Reagan en EEUU. y de Thatcher en Inglaterra en la década del '80.

Estas causas pueden rastrearse a través de los orígenes del propio crecimiento del Estado, luego de la crisis del '30. El impacto del Estado Benefactor y de las teorías keynesianas en la economía van a dar el sustento para el crecimiento a gran escala del Estado capitalista, especialmente después de la crisis del '30, cuando se sospechaba que el mismo capitalismo se encontraba en sus últimos postrimerías.

Para mantener el Estado capitalista, la estrategia de los países fue la de dar un giro en sus políticas con medidas de intervención en el aparato público y en el mercado. Con este criterio es posible considerar estas transformaciones como una verdadera Reforma del Estado, ya que la relación social de alianzas o fracciones en el poder que se articulan, serán relativamente distintas a las que sostenían los Estados existentes.

Guerras mundiales mediante, una mayor intervención en la sociedad y el mercado por parte del Estado reflejará esa situación de transformación que tendrá su punto cúlmine en las distintas Reformas del Estado en el mundo y particularmente en Argentina en los '80 y '90.

La discusión acerca del tamaño del Estado y por ende su necesidad de reformarlo, no es una cuestión técnica sino política. Si se habla de tamaño, se está hablando también

de análisis comparativos, y lo que para uno pueda parecer grande para otro puede parecer pequeño.

Por otra parte, es interesante observar el surgimiento de un nuevo lenguaje que acompaña los procesos de reforma y modernización. Palabras como "capacidad", "efectividad", "legitimidad", "autonomía", "transparencia", "accountability", "governance", "responsiveness", (Guiñazú, M. C. 1999) se hacen carne en el sistema comunicativo que acompaña el nuevo set de "verdades" de las transformaciones.

Cuatro han sido los conceptos recurrentes del Banco Mundial: "capacidad", "efectividad", "legitimidad" y "autonomía" (ibídem).

No es novedad recurrir al cambio de nombre cuando el antiguo se desgasta o desprestigia; del mismo modo se suele imitar una moda internacional, muchas veces fruto de una infortunada traducción, o por la pretensión de los sucesivos gobernantes de singularizarse. Así se han referido a las Reformas del Estado como revolución, innovación, reorganización, adaptación, transformación, depuración, cambio, reestructuración, adecuación, mejoramiento, reingeniería, modernización. Ahora, la moda es la Reforma del Estado. A ella se destinan comisiones, seminarios, encuentros y, desde luego, discursos (Chanes Nieto, 2001).

Las visiones y clasificaciones del Estado han pasado por las de Estado mínimo-máximo, grande-chico, ágil-lento, etc.; todas estas tipologías son miradas que responden a modelos dentro del sistema capitalista y por ende respaldan esas mismas relaciones. Que sea máximo, grande y ágil no nos dice nada acerca de, por ejemplo, cómo se encargará de redistribuir el ingreso, solucionar las crisis, etc.

Los principales obstáculos de la reforma se concentran en la existencia de ganadores y perdedores de las políticas aplicadas, y de cómo compensar a los perdedores, a la fuerza política de los grupos clave y el diseño de las instituciones estatales.

Para los actores de la reforma aparecen tres advertencias: muchas reformas se hacen de manera radical como respuesta a una amenaza o durante la "luna de miel" de un nuevo gobierno. La segunda advertencia sería contemplar los posibles obstáculos y reparos, como modo de planificar la reforma, evitar la captura del Estado por parte de ciertos grupos de interés y buscar así un consenso social. Por último, es importante destacar que las reformas no se dan por accidente; las fuerzas que quieren mantener el *status quo* intentarán conservarlo.

La pregunta de cuándo y por qué se realizan las reformas, puede responderse en dos ejes: ante una amenaza externa o por una crisis económica. En este último caso, el proceso de estabilización estará focalizado en cómo redistribuir los diferentes efectos, a la capacidad inicial del Estado y a los liderazgos políticos.

El cambio será mejor cuando los decisores de políticas desarrollen un diseño táctico, establezcan la reforma secuencialmente, compensen a los perdedores de los cambios y construyan consensos. En síntesis: cuando los líderes tengan clara visión del futuro (WDR 1997).

Sin embargo estas buenas intenciones, son sólo eso, buenas intenciones que se acumulan como preceptos generalistas sin sustento práctico. ¿Quiénes son los perdedores? No es un tema soslayable. Los resultados obtenidos después de estos años muestran que los más afectados fueron los sectores con recursos menores o nulos. Las compensaciones alcanzadas fueron por consiguiente escasas o nulas. ¿Cuál ha sido la justificación? Que las reformas no habían sido encaradas con los criterios mencionados.

No sólo el Banco Mundial desarrolló informes respecto a los procesos de Reforma del Estado, el BID (2002) por su parte estableció criterios específicos de Modernización del Estado, partiendo de la premisa de que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza son procesos complementarios, que se refuerzan recíprocamente.

Se busca un Estado Moderno en un contexto de profundización de la democracia y de la participación de la ciudadanía, ya que esto garantizará por un lado, una relación eficiente entre Estado y mercado, y por otro, políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos, ya que no puede haber un Estado eficiente sin una sociedad civil vigorosa.

El BID (ibídem) reconoce que en las dos últimas décadas han habido importantes progresos en términos de Reforma del Estado y democratización, pero que las condiciones de debilidad política institucional persisten, y limitan los esfuerzos por un desarrollo sostenible y equitativo. En términos de modernización, el proceso entre los países ha sido desigual, y también se observan disparidades entre el proceso de modernización a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, las especificaciones respecto a los progresos deberían ser analizados con mayor detenimiento, ya que los resultados obtenidos pueden ser positivos para algunos y negativos para otros.

En estos años reformistas se aprendieron básicamente dos lecciones: La primera está vinculada al marco conceptual en el cual se formulan los procesos y proyectos de Reforma del Estado. La segunda, se refiere a proyectos específicos de reforma institucional y a aspectos operacionales vinculados a los mismos.

3. Breves consideraciones acerca de la conceptualización de la Reforma Administrativa del Estado.

Argentina ha vivido estos últimos años el desmantelamiento del Estado intervencionista, observándose dos planos: el de la discusión sobre los objetivos y funciones a cumplir por el aparato estatal, y el de las políticas concretas desarrolladas en torno a esa problemática, que dieron como resultado una completa reestructuración del aparato estatal (Campione 1999).

Con respecto al primero de estos planos, la orientación fue tratar de desentrañar las distintas racionalidades propuestas como guía a la acción estatal. El debate se dio entre aquellas propuestas centradas en el ajuste, de visión fiscalista (opción vencedora), y las que prestan atención a una refuncionalización del aparato estatal.

El plano de las políticas se analiza como un proceso con dos aspectos principales:

- 1) El apartamiento del Estado de buena parte de sus funciones anteriores, que afectan tanto al abandono de actividades de carácter social, orientadas a la reasignación de recursos y distribución de la riqueza, como aquellas orientadas a la regulación del proceso de acumulación capitalista y la intervención directa en el mismo.
- 2) La configuración de un nuevo modelo de accionar estatal, que asume un rol mucho menor en la producción de bienes y servicios y en la regulación de la actividad económica, pero cuenta con una gran

concentración de poder orientado a producir una reformulación global de la estructura de acumulación del país.

Estas transformaciones son las comprendidas dentro de lo que suele denominarse aparato o aparatos del estado. En su acepción amplia, "aparato/aparatos del Estado" es el conjunto de organismos-instituciones que componen la parte "visible y tangible" de la totalidad englobada en el concepto Estado, el que comprende (y excede largamente) a la "exterioridad" de los aparatos. La pertinencia simultánea del singular y el plural, emana de tratarse de una pluralidad de organismos, cuya diversidad estructural y funcional puede resumirse en un principio de "unidad". En nuestro país, la denominación Administración Pública Nacional responde al lenguaje jurídico-administrativo. Este término tiene un costado equívoco, en tanto que engloba en el sustantivo "Administración" a organismos que conjugan tanto la función de "administración", como la de "elaboración de políticas", excluyente de aquella (Campione op. cit.).

Sin embargo, los cambios apuntarán sobre los dos ejes señalados. Por eso, es posible pensar en la utilidad de la vieja categoría de la Reforma Administrativa como marco de referencia conceptual para abordar una parte importante de las transformaciones necesarias en los poderes del Estado (Koldo Echebarria Ariznabarreta, 1998).

La Reforma del Estado, dada la amplitud de su objeto, puede separarse en dos categorías. Por un lado, estarían las reformas que afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en la que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas. Por otro lado, las reformas pueden centrarse, no tanto en el proceso como en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. Las primeras son llamadas reformas institucionales y las segundas, reformas sustanciales (Ibídem).

La Reforma institucional incorpora lo que se denomina las Reformas Administrativas. Estas últimas pueden ser continuas cuando se afectan las instituciones administrativas (servicio civil, gestión financiera y presupuestaria, gestión de compras) o discontinuas, donde hay un cambio de carácter y de identidad de la institucionalidad.

Más allá de su definición, profundizar en el significado de la Reforma Administrativa exige ahondar en sus posibles contenidos, es decir, en los modelos o propuestas ideológicas que sustentan la definición de las disfunciones en el aparato estatal y las propuestas de sustitución de la institucionalidad. Este paso requiere un esfuerzo para encontrar categorías conceptuales que permitan agrupar y ordenar las medidas y propuestas que aparecen desordenadamente expuestas en los programas de reforma. Es posible encontrar cuatro modelos de Reforma Administrativa (Ibídem):

1. Garantista: en donde prevalecen los ideales de libertad y justicia;
2. Eficientista: donde prima la racionalidad económica y "managerialista";
3. Contractualista: se ofrecen pautas antiburocráticas sin perder de vista la racionalidad económica;
4. Servicial: cuyo objetivo es la gestión, el aprendizaje y la participación.

En Argentina, salvo la Reforma del Estado que comenzó en los '90, el resto de las políticas que intentaron transformar el Estado fueron denominadas Reformas del Estado, aunque en la realidad han sido intentos de reformas administrativas que apuntaron centralmente a la reducción del gasto público y el déficit fiscal.

Estas Reformas Administrativas han incluido cambios en diferentes estructuras de la Administración Pública, en algunos casos, con el aporte de fondos provenientes del financiamiento externo a través del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los resultados obtenidos son dispares, destacándose el uso como "carnada" de supuestas nuevas tecnologías administrativas e informáticas modernas, enfocando en las mencionadas Reformas eficientista y contractualista, y dejando en un segundo plano a las otras dos, garantista y servicial, ésta última cercana a los mecanismos de introducción de cambios culturales del aparato público.

Los modelos implementados apuntaron especialmente al diseño de planes vinculados con el ajuste del gasto. Los objetivos a veces explícitos y otros implícitos buscaron la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas a través de dispositivos de reducción de plantas, a través de la simplificación de procedimientos (tecnologías informáticas o reingenierías) o la reducción de personal. Esas Reformas Administrativas no incluyeron mecanismos de cambio de la cultura de las organizaciones, por lo que las transformaciones implementadas generaban lo que podría denominarse una implementación asistémica: se introducen cambios pero sin la consecuente apropiación por parte de las instituciones y sus componentes de las nuevas implementaciones. ¿De qué sirve entregar equipamiento informático a quienes no saben utilizarla, no se la capacita para su uso y mantiene toda la documentación manual y escrita? Pregunta ejemplificadora para entender el mantenimiento de culturas tradicionales con nuevas direcciones en el funcionamiento del sistema institucional.

Las críticas a la imposición de modelos externos por parte de las economías desarrolladas sobre las menos desarrolladas empezó a tener fuerza, no sólo por las fallas producidas por la implementación pseudo-neutral, sino también por la potente aparición de un actor tal como las Fuerzas Armadas, al que creía verse con un fuerte efecto modernizante.

Como veremos más adelante, la idea de Modernización ha sido utilizada como eufemismo de Reforma Administrativa, y tanto en los gobiernos militares como en los de posteriores gobiernos civiles democráticos, dicha modernización ha quedado en el camino.

La Reforma Administrativa no estaría contemplando, en principio, esas posibilidades transformadoras; por el contrario, estarían siendo diferentes tipos de ajustes de los sectores de poder ante cambios en el entorno. En síntesis, podemos rescatar que las afectaciones que se realizan en el aparato público cumplirían funciones dentro del entramado intraburocrático.

Para Bresser Pereira (1998) la Reforma Administrativa estaría emparentada con la "gubernancia", es decir con la capacidad gerencial del Estado. Dicha Reforma ha sido un tema recurrente en los discursos políticos. Históricamente, son destacables dos reformas estructurales: la reforma administrativa burocrática de principios de siglo XX y la administración gerencial a partir de los '80.

Se alcanzará la "gubernancia" y la Reforma Administrativa tendrá éxito cuando el Estado se vuelva más fuerte y más reducido, superando la crisis fiscal, delimitando su

actuación, con elites políticas con poder de decisión y funcionarios públicos que conformen una burocracia capaz (ibídem).

Insistimos en que las Reformas Administrativas, Segundas Reformas del Estado, o Reformas de segunda generación son entendibles con estricta referencia a la Reforma del Estado de los '90. Esta última puede pensarse con un objetivo de encogimiento del mismo no mejorarlo, corriendo las fronteras sustituyendo Estado por mercado (Oszlak, 1999).

Si bien los impulsores de las "Segundas Reformas" tenían como objetivo continuar y afianzar los procesos estructurales de años anteriores, la trascendencia de las medidas, a diferencia de la Primera Reforma eran mínimas, habiéndose incluso aplacado los objetivos al no concretar las políticas diseñadas.

Aparecía un gran número de herramientas para las Reformas Administrativas. Esta laxitud impedía definir claramente ciertos objetivos homogéneos, que serían:

- ✓ Reforma y reestructuración de Ministerios y organismos públicos.
- ✓ Cambio de estructuras.
- ✓ Gestión por resultados.
- ✓ Cartas compromiso.
- ✓ *E-government*.
- ✓ Cliente en vez de usuario.
- ✓ Presupuesto por Programas.
- ✓ Reingenierías.
- ✓ Descentralización, etc.

Una pregunta que uno puede realizarse respecto de las Reformas Administrativas del Estado es si son transferibles entre los distintos países, es decir, qué posibilidad de *benchmarking* se puede instrumentar. Pollitt (2002) nos marca las dificultades al respecto al manifestar su complejidad:

- Las tecnologías que se transfieren son problemáticas en su implementación, las tareas que se requieren no son sencillas.
- Se busca rapidez, pero el proceso es realmente lento por las diferentes etapas por las que tiene que pasar.
- Lo que puede parecer un acuerdo de buena vecindad entre países en realidad encubre un gran negocio.
- Existen varias puertas de acceso a las tecnologías, personal de organismos internacionales, consultoras de administración, servidores civiles recientemente jubilados con tiempo para la consultoría y eruditos académicos.
- El idioma entre los países no es sencillo y por el contrario las palabras suelen ser confusas, con distintas connotaciones.

Las Reformas Administrativas son una consecuencia, un desprendimiento lógico-instrumental de una política previamente definida, en este caso en un contexto de carácter macro, nacional, referido a la modernización del aparato gubernamental, en sus

diferentes niveles. Una reforma administrativa implica actualizar las organizaciones del Estado a las normas, competencias y mandatos que la Constitución y la ley exigen.

En este sentido, el Estado ha tenido que competir con las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos subnacionales, las instituciones supranacionales, las regiones administrativas, etc. Esta competencia ha sido producto en gran parte de la retirada del Estado; lo que ha sido llamado el Estado como organización de "segundo piso" (Bozzo et al, 1999).

El fracaso central de la Modernización puede deberse a no plantearse como parte integral del avance del sistema democrático y de la generación de ciudadanía. De hecho, si observamos hacia dónde han apuntado este tipo de reformas, vemos que un eje principal fue la modernización de los sistemas de comunicación y las tecnologías informáticas, sin que esto necesariamente repercutiera en mejoramiento de la calidad de vida ciudadana.

Los llamados procesos de reforma o modernización no son neutros, y en muchos aspectos los organismos de crédito internacional han enfocado sus políticas a reducir su capacidad de acción, varias de esas veces a partir de la reducción de la nómina salarial.

Cuando no existen estas condiciones, el Gobierno decae o retrocede incluso aunque haya sido "modernizado". Con una sutil crítica a los gobiernos "reinventados", se manifiesta la necesidad de determinadas capacidades básicas por parte del gobierno vinculadas a la cotidianeidad del aparato público: información oportuna, consideración de los empleados, cortesía en la atención, etc. como elementos más modernos que las mediciones de satisfacción de los empleados o innovaciones presupuestarias.

La modernización debe estar asociada con la renovación de las condiciones económicas y sociales de la población. Si bien el mal desempeño del Estado puede generar focos de corrupción, malos servicios, malos contratos, excesiva informalidad, un Estado moderno no garantiza que esos "fallos" desaparezcan. El nudo en cuestión es que un Estado en conjunto con desocupación, pobreza, miseria, es el verdadero terreno fértil para la corrupción, la informalidad, el mal trato, etc.

4. Acerca de las Reformas del Estado en Argentina

La crisis del Estado de Bienestar puede explicarse por el fin del modelo de sustitución de importaciones, el alto endeudamiento externo y el creciente proceso de Globalización. Sin embargo, estas tres visiones suelen mostrarse aisladas y alejadas del papel que le ha tocado a los grupos económicos, orientados a la ganancia rápida, y con un Estado que ha protegido esos comportamientos (García Delgado, 2001).

Esta crisis también se encuentra analizada con el quiebre de la *matriz estado céntrica* que se había caracterizado en Argentina durante gran parte del siglo XX (Garretón–Cavarozzi, 1992). Esta matriz diluía las fronteras existentes entre el Estado y la sociedad, donde los actores no se diferenciaban claramente del Estado y eran, en algunos casos, parte de él.

El proceso de transición democrática que comienza en 1983 con el Presidente Raúl Alfonsín apuntaló las características culturales del sistema. Sin embargo, en un proceso no solucionado de crisis fiscal, endeudamiento, hiperinflación, los resultados terminaban no siendo solventes para el clamor participativo de la sociedad que veía con

buenos ojos el fin de la dictadura, pero cuestionaba la eficacia de las políticas económicas.

El efecto negativo producido por el gobierno militar (1976-1983), la imposibilidad del gobierno radical (1983-1989) resolver el problema económico que arrastra las fallidas políticas de los sectores militares y liberales anteriores, encuentran una sociedad en parte desarticulada para pensar en el largo plazo, y en parte agradecida por la solución en el corto plazo de la problemática de la hiperinflación que arrastraba desde hacía más de 15 años, la reelección presidencial post Pacto de Olivos y la reforma constitucional, indicadores todos del aval que se otorgó a las decisiones desplegadas hasta ese momento.

Sobre esta base se asentó la Reforma del Estado, que va a ser el articulador de las diferentes políticas en los diferentes ámbitos que incluyen la relación Estado-Sociedad. Sin embargo, el debate acerca de cuándo es Reforma del Estado y cuándo Reformas Administrativas aún continúa en los diferentes círculos intelectuales y políticos, sin haber logrado hasta ahora homogeneidad teórica alguna.

La Reforma del Estado en Argentina durante los '90 ha tenido una gran cantidad de análisis de distinta índole. No obstante, el estudio de las Reformas Administrativas ha sido considerado en una escala inferior, y gran parte de la discusión "cuasi periodística" ha equiparado, y por lo tanto confundido ambos términos.

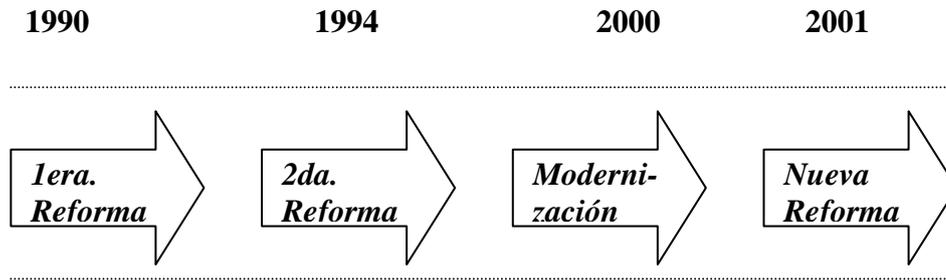
Por ejemplo, hablar de Reforma del Estado como de privatizaciones, ha traído mucha confusión en las discusiones contextuales, ya que se han tratado ambos procesos como equivalentes. Un caso claro al respecto es el decreto 575/90 modificatorio de los pliegos de la privatización de la compañía de teléfonos ENTel y la de Aviación, Aerolíneas Argentinas, en cuyos considerandos aparecen ambos términos como semejantes: "*Que resulta necesario y conveniente definir para todos los procesos de privatización y/o de Reforma del Estado...*"

El proceso de Reforma del Estado es más abarcativo que las propias privatizaciones de empresas públicas, incluidas éstas últimas como una "estrategia" que apuntala la Reforma. A los efectos de evitar confusiones, intentaremos adentrarnos en el debate a partir de la puesta en claro de lo que involucran las Reformas Administrativas del Estado y la Reforma del Estado propiamente dicha.

La diferenciación entre un tipo de Reforma y otra no es poca. Mientras que la Reforma del Estado implicaría cambios estructurales a nivel social, político y económico, la Reforma Administrativa produciría modificaciones, sustancialmente, en las formas de gestión del aparato público (Blutman, 1998). De todas maneras, es factible destacar que las Reformas Administrativas puestas en marcha han tenido también un fuerte sesgo en las variables del ajuste económico, repercutiendo en aspectos sociales y políticos.

De esta forma, los cambios en el Estado se traducen en cambios de esa relación social, es decir de la articulación conflictiva de distintos intereses que pugnan por hacer prevalecer sus opciones. Las Reformas Administrativas, por el contrario, estarían apuntando a la transformación de las objetivaciones del estado, centralmente del aparato público, dejando intactas las relaciones sociales de dominación.

Procesos de Reformas de Estado en Argentina



a) Primera Reforma del Estado

Es posible distinguir la Primera Reforma del Estado (años 1989 a 1994), con características estructurales que modificaron las relaciones con la sociedad civil. Se ha remarcado que la profundidad de las transformaciones no quedó concentrada en el espacio del aparato público.

Existen cuatro dimensiones, cada una con sus indicadores, que identifican los cambios estructurales que implicó la Reforma del Estado (Blutman, 1998): 1)- transformaciones en su papel: privatizaciones, descentralización, desregulación, desmonopolización, etc.; 2)- cambios en la política económica: política tributaria, reducción del gasto público, canje obligatorio de plazos fijos por bonex, Mercosur, plan de convertibilidad, etc.; 3)- cambios organizacionales en empresas y sociedades del Estado y en las Instituciones Autónomas; 4)- política de recursos humanos: reducción, ampliación, profesionalización, empleo, previsión social, asociaciones sindicales, obras sociales.

Resulta necesario aclarar que estas cuatro dimensiones no se comportan como compartimentos estancos, sino que entre ellas existen múltiples vínculos. La clasificación tiene por objetivo el ordenamiento de las políticas desplegadas para el logro de lo que se ha llamado “el proceso de Reforma del Estado”. Esta Reforma estaría encarando cambios que modifican la racionalidad burocrática por una racionalidad con características más cercanas al gerenciamiento privado, lo que en algunos círculos se ha conocido como *New Public Management*. Los productos son un modelo de gestión basado en resultados, metas y objetivos de la agenda gubernamental, pero más aún, buscaría transformaciones estructurales en la relación Estado–Sociedad.

La Reforma del Estado en Argentina tuvo características neoliberales, sustentada por un corpus teórico que impulsaba el ajuste y la disciplina fiscal, la reducción del papel del Estado y el control del gasto público. El modelo que amparaba esta política se corporizaba en el influjo internacional producido por lo que dio en llamarse el “Consenso de Washington”.

Esta Primera Reforma tiene características estructurales en función de la globalidad y sustantividad de los cambios, y la adaptación de una nueva alianza de grupos políticos y sociales en el poder que, en función de modelos vigentes a escala internacional, forjaron una nueva alianza de clases.

b) Segunda Reforma del Estado.

La desestabilización de la economía mexicana, conocida como *efecto Tequila*, dio comienzo en 1994 a una crisis con efecto en cascada como el *efecto Vodka* y el *efecto Caipirinha* marcando el principio del fin de un ciclo de financiamiento del crecimiento en base al endeudamiento externo. Por entonces, hasta las autoridades gubernamentales comenzaron a admitir que el atraso cambiario comenzaba a traer serios problemas a la economía Argentina, especialmente en el intercambio comercial con los países limítrofes, socios en la construcción del MERCOSUR.

Ante dicha situación y los desajustes del gasto público comienza un nuevo ciclo de ajuste estructural con el objetivo de recuperar los equilibrios macroeconómicos. Para ello comienzan a aplicarse nuevamente políticas autotituladas de Reforma del Estado. Señalamos más arriba que la Primera Reforma implicó cambios estructurales en la relación Estado–Sociedad, pero los objetivos de esta Segunda Reforma no tuvieron ni el consenso ni los resultados de la Primera. Las crisis internacionales mencionadas fueron parte de las motivaciones que llevaron a las autoridades a encarrilar las políticas por la vía del gasto público y el déficit fiscal.

Si bien se puede decir que el disparador de esta Segunda Reforma fue la Reforma Constitucional de 1994, la realidad demuestra que aquél fue un componente adicional que buscaba mantener los lineamientos del poder para hacer efectivos los ajustes planificados.

En 1997 el Banco Mundial comienza a darle impulso a las llamadas *reformas de segunda generación*, tratando de poner énfasis en aspectos sociales, éticos, transparencia, como intento de evitar la corrupción generalizada (World Development Report, 1997). Si bien el informe no da recetas, provee marcos estructurales para encarrilar los procesos de Reforma, en primer lugar, promoviendo que los Estados no intenten hacer mucho con pocos recursos, es decir dotarlo de capacidades, y en segundo lugar, revigorizando las instituciones públicas.

La lectura de los documentos del Banco nos permite delinear estrategias muy emparentadas con la llamada *Nueva Gerencia Pública*, pasando de grandes consignas a recetas marcadas como las supuestas salidas de la crisis. Esas recetas tuvieron efectos dispares en cada uno de los países en que fueron aplicadas. Lo más interesante es el grado de neutralidad en las cuales fueron presentadas.

Entre las medidas que comienzan a rondar la Segunda Reforma, encontramos el Decreto 290/95 que impone reducciones sobre el Presupuesto Nacional, destinadas a superar la crisis financiera del sector público. Dichas medidas fueron complementadas con la elevación del Impuesto al Valor Agregado, IVA, al 21%. El objetivo de una mayor recaudación no se logró, ya que la disminución de la actividad económica contrarrestó el aumento mencionado.

A las debilidades externas y a las crecientes debilidades internas, la Segunda Reforma no despertaba en la ciudadanía un mecanismo de cambio. Se iba perdiendo la mística de los resultados de la baja de la inflación y de la eficiencia de las empresas privatizadas que habían mejorado los servicios públicos.

La confrontación interna al Gobierno melló las oportunidades de éxito de este proceso de ajuste. El mensaje que envolvió la estrategia de la Segunda Reforma consistió en presentarla, finalmente, como un instrumento para optimizar la gestión pública dentro del modelo de Estado vigente. En tal sentido, las adecuaciones del aparato estatal - en el discurso del gobierno - habrían de implicar ajustes, en términos de estructuras, dotaciones y presupuesto, pero estarían subordinados a este objetivo final y no conllevarían una referencia a un proceso de transformación real. Se buscaba consolidar al Estado central como una organización de segundo piso, desligada de la

prestación y administración de servicios directos a la población y concentrada en roles de regulación, promoción y orientación de la iniciativa privada (Bozzo et al, 1999).

Las llamadas *primeras reformas* orientadas al mercado redujeron y redefinieron el rol del Estado, provocando posteriormente nuevas reformas incrementales en las estructuras administrativas y de gestión. El primer grupo de reformas se desató con amplio consenso social y con escasa crítica de una oposición sin fuerzas.

La segunda ola de reformas es decididamente más costosa y difícil de lograr, en la medida en que los resultados obtenidos no pueden verse inmediatamente en el corto plazo. Se trata de trabajar sobre costumbres, hábitos y culturas fuertemente arraigadas en los aparatos administrativos. Esta distinción entre primera y segunda ola o etapa, nos permite diferenciar las primeras reformas estructurales radicales, de reformas administrativas complejas, graduales y específicas.

Las coincidencias respecto a la pobreza de la Segunda Reforma es rescatada por Andrieu (2002), quien destaca que no atacaba el área legislativa y los productos que la Reforma Constitucional de 1994 quería imponer. A esto se le suma algo no menor: el deterioro social persistente y creciente.

c) Modernización del Estado (Dec. 113/01)

El plan de Modernización encarado a partir del año 2000, comprendió básicamente la defensa nacional, la asistencia a jubilados y pensionados, la transparencia y la política anticorrupción, el cambio del modelo de gestión para una administración pública orientada a resultados, la carta-compromiso con el ciudadano, la planificación estratégica asociada a la reingeniería de procesos, el gobierno digital y el proyecto Cristal.

Según señalaba el plan, la política de Modernización se asentaba sobre dos conceptos fundamentales: 1) el aumento de la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios que el Estado prestaba a la ciudadanía; y 2) el aumento de las capacidades del Estado para conseguir recursos que permitieran financiar políticas orientadas a lograr una mayor equidad social. En función de ello debía reorientarse la asignación de los recursos presupuestarios a efectos de mejorar la calidad del gasto, logrando la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Los ejes rectores del plan eran:

- el establecimiento de modelos de gestión orientados a resultados, con flexibilidad en la utilización de los medios pero estricto en la prosecución de los fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumentarían la transparencia de la gestión.
- la eliminación de superposición de funciones, responsabilidades y recursos al interior del Estado, con el objeto de producir una mejor asignación en los recursos, mejorar la producción estatal, reducir los conflictos y clarificar las áreas de competencia.
- el fortalecimiento de las políticas indelegables del Estado: Legislación, Justicia, Educación, Salud, Seguridad, Defensa, Previsión Social, Promoción Social y Empleo.

- el fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado, con el objeto de resguardar los intereses de los usuarios y el interés público comprometido en las prestaciones.
- el fortalecimiento y optimización de los organismos de recaudación con el objeto de asegurar el cumplimiento voluntario de las obligaciones, generando un aumento en la equidad tributaria que permitiera mejorar los servicios al contribuyente.
- el fortalecimiento de los canales de diálogo y participación con los diversos actores de la sociedad civil, de manera de garantizar que el Estado se constituyera en un efectivo prestador de servicios a la ciudadanía.

Este conjunto de medidas presentadas como un plan se enfocaron claramente en un lineamiento altamente vinculado al Nuevo Gerenciamiento Público (NPM). Sus resultados a la fecha han sido por demás bajos.

Nueva Reforma del Estado

La resolución 68/2002 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, creó el Gabinete de Modernización y Reforma del Estado, con la misión de formular un plan específico para la administración pública. Su finalidad tendía a lograr un Estado simple, efectivo, eficiente y transparente, basado en los principios de equidad, participación ciudadana, calidad de servicios a la ciudadanía y profesionalización.

El diagnóstico inicial indicaba que el Estado no funcionaba porque en general se gastaba mal e ineficientemente. A eso se sumaba la existencia de una multiplicidad de reglamentaciones, pocos incentivos en los empleados para mejorar su desempeño y una expansión de estructuras que generaba exceso de personal en algunas áreas y escasez en otras, incluyendo solapamiento de funciones, producto en parte del clientelismo político.

La comisión creada a tal efecto, marcó como rasgos negativos distintivos: la ausencia de cultura y responsabilidad presupuestaria, financiera y de endeudamiento público; la burocratización, atraso tecnológico, ineficiencia y falta de transparencia en el sistema de compras y contrataciones; la falta de profesionalización de la función pública; el desorden y atraso de la administración patrimonial y de bienes del Estado; y la ausencia de políticas para los entes y empresas residuales derivados de procesos de privatización.

Pese a lo ambicioso de los objetivos y los graves problemas mencionados, los resultados logrados han sido prácticamente nulos, quedando la normativa instaurada como una mera declaración de necesidades y no como un plan para ser implementado.

5. Reflexiones finales

Si bien el título de esta ponencia aparece como una marquesina iluminada que intenta saciar la sed de respuestas a los cambios acontecidos, la limitación formal de esta presentación queda en un conjunto de conceptos y estrategias que, si bien no dan cuenta de la totalidad del fenómeno, al menos deja un conjunto de preguntas y cuestionamientos que facilitan el camino para investigaciones futuras.

No queríamos culminar sin resaltar que mientras la Primera Reforma tuvo características estructurales, la Segunda Reforma, el Plan de Modernización y la nueva Reforma apuntaron a objetivos más inmediatos, sin encarar cambios profundos que lograran mayor desempeño y transparencia a la gestión.

De todas formas los **impactos** diferenciados entre la Primera Reforma del Estado, en cuanto a la nueva conformación de una alianza de clases, y los posteriores intentos reformistas, son altamente evidentes por la profundidad de las medidas tomadas. La segunda Reforma y el Plan de Modernización terminaron siendo un conjunto de medidas dispersas que garantizaron la continuidad del modelo vigente.

6. Bibliografía

- ANDRIEU, Pedro (2002) "Sociedad, Economía y Estado" selección de textos 1998-2001 CECE UBA.
- BID "Estrategia de modernización del Estado" Taller de consulta. Barcelona 2002.
- BLUTMAN, Gustavo (1998) Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989-1992". Eudeba Buenos Aires.
- BOZZO, C.; LOPEZ, B., y ZAPATA, A. (1999) "La segunda Reforma del Estado, Crónica de un fracaso anunciado" en serie de Investigaciones en Administración Pública Gustavo Blutman (comp.) CIAP - FCE - UBA.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1988) " La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". Desarrollo Económico vol. 38 N° 150.
- CAMPIONE, Daniel (1997) "El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas" en "Investigaciones sobre Estado, Políticas y Administración Pública" Gustavo Blutman (comp.) oficina de publicaciones del CBC - Facultad de Ciencias . Económicas - IIA CIAP
- CHANES NIETO José (2001) "Alcances y límites de la reforma del Estado" Congreso CLAD 2001. www.clad.org.ve
- CROZIER, Michel: "Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio", Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- DALBOSCO, H. (2002) "Reforma y Organización estatal en los '60 y los '90". UCA Programa "La Deuda Social Argentina" Estado, Sociedad y cultura democrática en la Reforma del Estado Argentino. Instituto para la Integración del Saber, Buenos Aires, Argentina.
- ECHEBARRIA ARIZNABARRETA Koldo (2001) "Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública". Congreso CLAD 2001. www.clad.org.ve
- ESTÉVEZ, Alejandro – BLUTMAN, Gustavo (2004) "El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes? En Revista de Gerencia Venezolana año 9 N° 25.
- FLEURY, Sonia (2002) " Reforma del Estado" INDES
- GARCIA DELGADO, Daniel (2001) "Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural" Flacso – Sociales - Grupo Editorial Norma. Buenos Aires, Argentina
- GARRETON, A. – CAVAROZZI, M. (1992) ¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica?. Perfiles Latinoamericanos N° 1, México.
- GUIÑAZU, María C. (1999) "Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del
- MARTINEZ NOGUERA, Roberto (2003) "Calidad institucional y Reforma de la Gestión Pública: Modelos y Aprendizajes" Política y Gestión Volumen 5 Homos Sapiens editores Rosario Santa Fe Argentina.
- OSBORNE – GAEBLER "La Reinención del Gobierno La Influencia del Espíritu Empresarial en el sector público" Paidos - Estado y Sociedad – 1992

- OSZLAK, Oscar (1999) " DE MENOR A MEJOR: el desafío de la "segunda" reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad, N° 160 Venezuela.
- POLLITT Christopher (2002) "Reforma de la Administración Pública: Conocimientos Confiables y Experiencia Internacional" Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, Facultad de Ciencias Económicas Londres.
- SCHICK Allen (2002) "El Estado que Rinde : Reflexiones sobre una Idea a la que le ha Llegado la Hora. Pero Cuya Implantación aun esta Pendiente" Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, Facultad de Ciencias Económicas Londres
- SCHICK Allen (2003) "La Modernización del Estado. Reflexiones sobre las Reformas de la Próxima Generación para Fortalecer la Capacidad para Gobernar". BID
- SPINK, Peter (1997) "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform" Latin American Studies Association, Guadalajara, México.
- UCA - varios autores- (2002) Programa "La Deuda Social Argentina" Estado, Sociedad y cultura democrática en la Reforma del Estado Argentino. Instituto para la Integración del Saber, Buenos Aires, Argentina.
- WEBER, Max (1972 "Ensayos de Sociología Contemporánea". Ed: Martínez Rocca, Barcelona.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT - WDR (1997) "The State in a Changing World" BIRF USA.