

DE MENOR A MEJOR: EL DESAFIO DE LA “SEGUNDA” REFORMA DEL ESTADO

Oscar Oszlak

Introducción

Cada generación vive su tiempo histórico como una etapa única e irrepetible. Del pasado rescata a veces personajes o eventos para marcar ciertas continuidades históricas, pero en su mirada hacia ese tiempo pretérito predomina casi siempre una actitud de ruptura y diferenciación. Con ello, tal vez, pretende marcar una voluntad de progreso y superación, colocando, de este modo, una bisagra entre dos tiempos que, a la vez, une y separa.

Desde esta óptica, todo cambio, toda reforma, se vive como novedad, aún cuando el pasado haya conocido experiencias semejantes que pudieron haberse frustrado o dado lugar a otros procesos de transformación. Sólo el observador futuro se encuentra en la privilegiada posición de establecer continuidades o discontinuidades históricas, por más que los actores de cada tiempo sean conscientes de su protagonismo como agentes de cambio. La “Segunda Revolución Industrial”, la “Nueva Figuración”, el “neoliberalismo” constituyen ejemplos del tipo de términos que los observadores utilizan para aludir a procesos o fenómenos que ya ocurrieron, continúen o no vigentes en el momento de la observación.

Hoy, en el campo de las transformaciones del estado, se hace referencia a “segundas reformas” o de “reformas de segunda generación”. Con ello se alude implícitamente a una etapa previa –la de “primera generación”- de la que serían su correlato, continuación o culminación. La referencia también recorta un período histórico en el que parecería que nada existió antes de la “primera reforma” ni nada será necesario después de la “segunda”, ya que de “terceras” no se habla. Por otra parte, la alusión pretende establecer una secuencia inevitable, que sólo se explica por una suerte de determinismo histórico, según el cual la lógica del proceso de transformación estatal debe ajustarse a un curso lineal y predeterminado.

Estos señalamientos no deben interpretarse como un simple juego de palabras ni como un planteo meramente semántico. Su propósito es, más bien, poner de manifiesto –y cuestionar- algunas premisas de las que parten quienes concuerdan con la idea de que existen dos momentos, etapas o “generaciones” en la reforma del Estado. La primera premisa consiste en suponer que la preocupación por la reforma surgió recién a partir de los años 80, impulsada por las políticas de Thatcher y Reagan, que marcaron un camino y ganaron rápida aceptación en otros contextos. Otra premisa insinúa que la secuencia “primera-segunda” reformas representa un modelo a seguir, que por otra parte predomina en la mayoría de las experiencias mundiales, lo cual reafirmaría su intrínseca legitimidad. Y una tercera premisa induciría a pensar que, de completarse exitosamente la secuencia, el Estado habrá adquirido atributos institucionales que lo convertirían en un genuino exponente del tal mentado y utópico “estado necesario”.

En la primera parte de este artículo examinaré en qué medida estas premisas resultan sostenibles a la luz de algunos de los procesos de reforma del Estado verificados en América Latina durante el presente siglo. Seguidamente, intentaré conceptualizar el sentido y contenido de la primera y segunda generaciones de reformas. Ilustraré el tratamiento de este tema con referencias al caso argentino, que ha sido paradigmático como modelo de reformas secuenciales, así como a otras experiencias latinoamericanas, aunque de manera menos sistemática. Por último, me referiré al desafío implícito en las reformas pendientes en la región, con independencia de la etapa en que se inscriban o “generación” a las que pertenezcan.

La prehistoria de la reforma

La historia del siglo XX recoge innumerables experiencias de intentos de reforma estatal en gran escala, entendidas como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarlo –como se dice tradicionalmente- de mayor eficiencia y eficacia. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como “reformas administrativas”, expresión mucho más precisa para referirse al tipo de cambios impulsados bajo su advocación.

Los anuncios periódicos de reformas masivas pueden ser observados como hitos o promontorios, como momentos de condensación y aceleración, a lo largo de un proceso de cambio lento e incremental. Más allá de sus impactos y consecuencias inmediatas, cabe destacar el valor retórico y simbólico de esos afanes reformistas, en tanto expresan una voluntad transformadora de la sociedad y del Estado. Al respecto, March y Olsen (1983), luego de analizar la historia de las reformas administrativas llevadas a cabo en los Estados Unidos durante buena parte del siglo, llegan a la conclusión de que el balance no resulta alentador o, al menos, registra cambios muy por debajo de las expectativas inicialmente planteadas en cada experiencia. No obstante, estos autores subrayan que la intención manifiesta y el propio mensaje constituyen valores que la ciudadanía aprecia, y afirman en tal sentido que un presidente de la nación podría ser criticado más por lo que no dice que por lo que no hace en esta materia.

La experiencia latinoamericana nos brinda numerosos ejemplos de estos periódicos raptos reformistas. En un trabajo reciente, Spink (1997) examina 70 años de reforma en la región, a partir de las misiones Kemmerer de los años 20 y comienzos del 30 llevadas a cabo en Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú. Intentos semejantes se produjeron en Brasil, Argentina, Paraguay y Panamá en los años 30 y 40. Gilbert Siegel (1964) y Lawrence Graham (1968) estudiaron detenidamente las reformas del servicio civil brasileño durante el Estado Novo de Getulio Vargas. En la década del 50, la creación de la EBAP en Brasil y del ICAP en Costa Rica marcaron el inicio de un proceso de formación de escuelas e institutos en toda América Latina que terminarían por convertirse en los actuales ENAPs e INAPs.

Recién a partir de los años 60 y 70, los esfuerzos se volverían más sistemáticos. La Alianza para el Progreso fue un importante detonador de las reformas de esas dos décadas, que tuvieron en la USAID su principal instrumento de asistencia técnica a los gobiernos de la región. Simultáneamente, dieron comienzo las misiones de las Naciones Unidas, que realizaron diagnósticos y efectuaron recomendaciones en gran número de

países.¹ La prédica de CEPAL, con su énfasis en la planificación y la necesidad de contar con aparatos estatales capaces de implementar los planes de desarrollo, otorgó un impulso adicional al debate y la acción reformista. Por otra parte, Venezuela y México, que atravesaban por esos años el *boom* económico producido por el excepcional aumento del precio del petróleo, desplegaron una intensa tarea de capacitación de agentes estatales y de promoción de reformas en el sector público. No casualmente, fueron los países que en 1974 impulsaron la creación del CLAD, lo cual significó una importante contribución a la generación e intercambio de conocimientos y experiencias en torno a la reforma administrativa.

En esta breve recorrida a través del siglo, puede comprobarse que existieron en América Latina intentos recurrentes de implementación de reformas administrativas, mucho antes de que comenzaran a ordenarse y numerarse según generaciones. A mi juicio, sin embargo, dos características propias de estas experiencias parecen diferenciarlas claramente de las iniciativas encaradas a partir de los años 80 y, sobre todo, de los 90.

Primero, el clima ideológico en el que se gestaron aquéllos procesos reservaba al Estado un papel fundamental como instancia articuladora de las relaciones sociales y, por lo tanto, no se cuestionaba seriamente su intervención en este plano.² En general, las estructuras y dotaciones estatales habían alcanzado su máxima expansión durante los años 60 y 70. Junto con la asunción de un creciente rol empleador, se había expandido el aparato empresario, regulador y subsidiador del Estado. Las recomendaciones de reforma no sugerían la eliminación de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional de aquéllas y un mejor control en la asignación de éstos. Esta situación contrastaría abiertamente con las orientaciones promovidas a partir de la década siguiente, que a su tiempo darían lugar a lo que hoy conocemos como la “primera generación” de reformas del estado.

Segundo, el balance global de las iniciativas reformistas reseñadas más arriba mostró escasos progresos.. En tal sentido, coincido con Spink (1997) en que las reformas en gran escala, entendidas como intentos sistemáticos y masivos dirigidos a transformar a fondo la administración pública, no consiguieron ser implantadas exitosamente en América Latina, sobre todo durante la vigencia de gobiernos pluralistas y democráticos. A lo sumo, sus resultados sólo llegaron a representar una mínima fracción de las expectativas iniciales, tal como ocurriera en la experiencia norteamericana. Y aunque por su propia naturaleza los regímenes burocrático-autoritarios tuvieron mejor fortuna en cuanto a dictar legislación, establecer sistemas, crear agencias e instituir ciertas prácticas administrativas, los resultados por lo general no se sostuvieron en el tiempo. En cambio, las reformas que impulsaron muchos de esos mismos países desde la segunda mitad de los ochenta y, especialmente, durante la década actual, pudieron concretarse con un grado de éxito mucho mayor.

¹ Véase, por ejemplo, Oszlak, 1972. Es interesante señalar que durante la década del 50, la Fundación Ford promovió una serie de estudios sobre la administración pública de varios países asiáticos y africanos, a través del Comparative Administration Group.

² Recién a fines de los setenta, y especialmente con la simultánea llegada al poder de gobiernos conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña, comenzó una reversión del ciclo ideológico que constituyó al Estado en el chivo expiatorio de la crisis económica, impulsada primero por los precios del petróleo y hacia el final de la década, por el inminente *default* de la deuda externa. Regímenes militares latinoamericanos, como el argentino, sostendrían en este nuevo clima ideológico que “*achicar el Estado es agrandar la Nación*”.

Sería legítimo preguntarse sobre la diferente suerte corrida por las reformas previas respecto de las más recientes. Una primera explicación radica en la dispar naturaleza de los cambios perseguidos en cada caso, lo cual, fuerza es reconocerlo, podría invalidar hasta cierto punto el ejercicio comparativo. En efecto, las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo. Menos Estado no significaba comprimir su estructura y dotación por un simple afán racionalizador, sino porque ese aparato desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser consideradas ilegítimas. De hecho, la cuestión de la racionalidad organizativa y funcional del Estado fue postergada para una segunda etapa. El objetivo era desprenderse de segmentos institucionales completos, a través de su eliminación lisa y llana o su transferencia a otros actores e instancias jurisdiccionales. En cambio, las reformas pre-80s tendieron, mas bien, a fortalecer y tornar más eficiente el aparato estatal existente, tal como, aparentemente, se intenta ahora con las reformas de segunda generación.

La segunda reforma ¿de qué?

Es difícil analizar la “segunda reforma” sin una previa referencia a la “primera”. En esencia, en esa etapa se decidió seguir una secuencia que comenzaba por redefinir el papel del Estado, continuaba con la reestructuración del aparato institucional resultante de tal redefinición y culminaba con una reducción de la dotación de personal, consecuente con las dos decisiones previas. La reconversión neoliberal de los años 70 y 80 partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica.

Se apeló así a la descentralización, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; a la privatización, que puso en manos de empresas privadas (y a menudo, de empresas **estatales** transnacionales) la provisión de los principales servicios públicos; a la desregulación, que implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, las que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; y a la tercerización de servicios, que llevó a numerosas instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias. También fueron raleadas las plantas de personal.³

Pese a su espectacularidad, las reformas de primera generación correspondieron a la “etapa fácil” de la reforma del estado. Comprometieron un activo liderazgo del Poder Ejecutivo, que en varios casos dispuso de muy amplios poderes para administrar el proceso de reforma por decreto, sustrayéndolo, prácticamente, de la discusión política parlamentaria. Ello fue facilitado, además, por el debilitamiento o pérdida de legitimidad de otros actores (v.g. sindicales, militares) que, en circunstancias diferentes, bien podrían haber jugado un papel contestatario y obstructor del proceso (Cfr. Naim, 1995).

³ Durante esta primera etapa, los gobiernos aplicaron muchas veces cirugía innecesaria. Pero seccionar áreas enteras de intervención no fue equivalente a profundizar el cambio en el aparato institucional sobreviviente. Así como no sería razonable amputar una pierna para eliminar una eczema en un muslo, aún si el tratamiento dermatológico resulta prolongado y de resultado incierto, tampoco resulta justificado deshacerse de organismos públicos necesarios porque su fortalecimiento institucional es difícil.

Esta explicación, basada en el clima de opinión y la particular constelación de fuerzas políticas que se configuró durante el período más duro del ajuste estructural y la estabilización económica, no agota sin embargo el espectro de factores causales que se conjugaron para asegurar el “éxito” de la primera reforma. La “facilidad” de esta etapa inicial dependió no sólo de condiciones de viabilidad político-ideológica favorables sino, también, de la relativa “simplicidad” de las propias reformas planteadas. No se trataba, como ocurría en las décadas de la prehistoria reformista, de **introducir** cambios, sino de **extraer** áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales. La intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito.

Paradójicamente, estas explicaciones ensombrecerían el panorama de la *segunda reforma*, por cuanto sus objetivos (aunque no siempre sus instrumentos) coinciden, en gran medida, con los que se vieron frustrados durante el largo período previo a los años 80. Es decir, esta nueva generación de reformas vendría a reeditar, en cierto modo, la necesidad de aprobar las asignaturas que quedaron pendientes al cabo de décadas de reforma administrativa inacabada.

No obstante, es preciso destacar algunas importantes diferencias. Hoy la reforma ha pasado a ser una condicionalidad del financiamiento externo y esto opera como un factor altamente determinante de su permanencia en la agenda estatal. No sólo como exigencia de disciplina fiscal y de cumplimiento de metas de reforma, sino también como fuente casi excluyente de los recursos disponibles para llevar a cabo los cambios. Además, no sólo existe ahora una opinión pública más sensibilizada al discurso de la reforma sino que este discurso se ha uniformado, reduciendo el debate a la índole de los instrumentos de cambio a emplear, más que a la necesidad del cambio mismo. Existe, pues, mayor coincidencia en el diagnóstico y se cuenta con experiencias ejemplarizadoras (como las de Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda e, incluso, Argentina) que se han constituido en modelos a rearmar en los diferentes países.⁴

Pese a estas coincidencias, no parece existir consenso acerca de los contenidos y alcances de las reformas estatales de segunda generación. Ello también ocurrió con la primera oleada de reformas. Tanto las normas que dictan los gobiernos como las declaraciones públicas de sus representantes, introducen un alto grado de ambigüedad en esta materia. Parte de la dificultad deriva del hecho que la reforma del Estado, en cierto sentido, puede ser vista como un aspecto de un proceso más amplio de transformación social. También resulta difícil separar la reforma del Estado de ciertas reformas económicas de ajuste estructural y superación del déficit fiscal.

La contribución de Naim (1995) constituye, probablemente, el intento más sistemático de especificación de los desafíos de la segunda generación de reformas y, a la vez, de diferenciación respecto de la primera. Para este autor, los instrumentos típicos de esta etapa incluyen la reforma de legislación y prácticas laborales; la reforma del servicio civil; la reestructuración del gobierno, especialmente ministerios de índole social; la renovación

⁴ Existe, en este sentido, un efecto de mimesis reformista, sobre todo entre los “*late-comers*” a este proceso de transformación, como es el caso de los países del ex-bloque soviético. La disponibilidad de financiamiento internacional, atado a las políticas de ajuste, originó una “venta” masiva de los programas de reforma inspirados especialmente por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los Bancos Regionales, cuyo rasgo saliente es la similitud de las propuestas. Basta echar una ojeada a la publicación “Development Business” del Banco Mundial, dirigida especialmente a las firmas consultoras que proporcionan la asistencia técnica, para comprobar la común orientación de las actuales reformas. Además, su impacto es muy significativo, siendo escasos los proyectos encarados al margen de este mecanismo por iniciativa de los propios gobiernos.

del sistema judicial; la actualización de capacidades regulatorias; la conversión y reestructuración sectorial; las privatizaciones "complejas"; el desarrollo de la capacidad de promoción de exportaciones; y la reestructuración de relaciones entre los estados y el gobierno federal. No obstante, la experiencia ha permitido comprobar que los objetivos y contenidos de la segunda reforma difieren de contexto en contexto y dependen, a menudo, del alcance que haya tenido la primera.

A la inespecificidad de su contenido se agrega su confusión conceptual. No se advierte, por ejemplo, un intento de diferenciación entre lo que son principios o valores de la reforma, lo que son nuevos roles implícitos y lo que son instrumentos de cambio. El ya clásico decálogo propuesto por Gaebler y Osborne, empleado muchas veces como enunciado de las reformas de segunda generación, se refiere fundamentalmente a principios y valores que deben orientar la "reinversión del gobierno", sin alusión a etapas. Aunque en su mayoría estos principios contienen supuestos instrumentales, no delimitan el papel del estado ni conducen unívocamente a un programa de acción.

De acuerdo con sus enunciados y con la orientación adoptada actualmente por gran número de países, la "reinversión" del gobierno supone la búsqueda de mayor efectividad en la acción estatal, lo cual, según esta visión, podría lograrse reuniendo las siguientes condiciones:

- guiarse por una misión;
- orientarse por resultados;
- tener una orientación empresaria (ganar en lugar de gastar);
- tener capacidad de anticipación;
- estar descentralizado;
- orientarse hacia el mercado;
- servir al cliente;
- cumplir un papel "catalítico".

Esta enunciación no distingue entre primeras y segundas reformas. Según los principios que propone, los gobiernos deberían:

1. Diseñar una estrategia de modernización estatal a partir de una **visión** de sociedad deseable y, consecuentemente, de una **misión** que apunte a su concreción.
2. Instituir normas y mecanismos que gradualmente sustituyan los controles de procesos por evaluaciones de **resultados**. Ello implica que la asignación de recursos debe guiarse por objetivos, productos y metas acordados y verificables, en lugar de hacerlo por la automaticidad de los gastos comprometidos a través de la rutinaria reproducción presupuestaria. En su aplicación práctica, este principio ha dado lugar a los denominados *contratos de gestión*.
3. Incorporar selectivamente ciertas prácticas propias de una **orientación empresaria**, tales como la recuperación de costos de servicios (en la medida que lo aconseje la función social del estado), el *marketing* institucional o la tercerización de servicios, sin por ello renunciar a su papel esencialmente público y no lucrativo.
4. Desarrollar y difundir sistemas de información que alimenten los circuitos decisorios y aumenten la **capacidad de anticipación** del gobierno a través de los procesos de planificación, seguimiento y control de gestión. Ello exige un serio esfuerzo en materia de

diseño, desarrollo e implantación de sistemas de información en las diversas áreas de la actividad estatal.

5. Profundizar procesos de **descentralización** ya iniciados, apoyando el fortalecimiento de las instancias de gestión subnacionales y agencias ejecutoras. Ello puede requerir, entre otras cosas, acciones de capacitación, introducción de tecnologías de gestión o promoción de proyectos productivos en el nivel regional y municipal.
6. Formular políticas integradas que alienten la actividad productiva del sector privado, particularmente las actividades agro-industriales y mineras, la promoción de PYMES y de micro-emprendimientos, o el **desarrollo de mercados** en el plano local, nacional e internacional.
7. Mejorar el **servicio al cliente**, en su diversa condición de usuario, contribuyente, beneficiario o sujeto de regulación, mediante acciones de reestructuración, desburocratización, reingeniería de procesos, capacitación de funcionarios e introducción de técnicas de calidad y sistemas de información soportados computacionalmente.
8. Cumplir un **rol catalítico**, es decir, no depender sólo de sus propios recursos y actuar en cambio como un factor facilitador, movilizador y autónomo en emprendimientos con empresas privadas u ONGs, otros estados y organismos transnacionales, sin renunciar a su identidad distintiva y sus objetivos específicos.

Como puede observarse, el rango de opciones instrumentales asociado con cada uno de los principios de la “reinención del gobierno” es variado, admitiendo al mismo tiempo distintos alcances en cuanto al papel apropiado del estado.

En la siguiente sección utilizaré el caso argentino para ilustrar algunos de los problemas de conceptualización y aplicación de las reformas de segunda generación, así como para evaluar sus perspectivas de éxito en éste y otros contextos.

Argentina: ¿un modelo a imitar?

El Informe 1997 del Banco Mundial colocó en el centro de su preocupación el desafío de la reconstrucción del estado. Muchos se preguntaron por qué se había vuelto necesario reconstruir aquello que el propio Banco había recomendado reducir, años antes, a su mínima expresión. La respuesta es simple: porque le resultaba evidente que junto con el desmantelamiento estatal se había vaciado la escena pública y desgarrado el tejido social, comprometiendo la paz social y la gobernabilidad democrática.

Argentina había sido uno de los más fieles y aplicados ejecutores de las reformas de primera generación. Mientras en 1950, el estado nacional contabilizaba tres veces más empleados públicos que los estados provinciales, en 1997, la relación se había invertido y las provincias empleaban cinco veces más personal que la Nación. Los 900.000 empleados públicos existentes en 1990 en el gobierno nacional, no llegaban, siete años después, a 300.000. No es que los despidos fueron de la magnitud que sugiere la resta ni que tanta gente se hubiera evaporado. Una parte importante del personal, afectado principalmente a servicios de educación y salud, fue transferido a las provincias y municipios. Con la masiva privatización de empresas y servicios públicos, otra parte cambió de empleador. Finalmente, un número no despreciable intentó -en su mayoría con poco éxito- incorporarse al nuevo batallón de

cuentapropistas creado por los retiros voluntarios y los despidos involuntarios que acompañaron estos procesos.

De este modo, el otrora majestuoso y omnipotente estado nacional emprendió un camino de encogimiento, cuya reversibilidad no entra por ahora en ningún pronóstico. Por el contrario, alentado por poderosos grupos empresarios que controlan muchos de sus accesos y resistido a menudo por estados provinciales que nunca se resignaron a hacerse cargo de nuevas áreas funcionales sin una adecuada contrapartida de recursos, el estado nacional no sólo vendió las “joyas de la abuela”⁵ sino que se desprendió también de hospitales, escuelas y otras alhajas menos apetecibles, traspasadas a la jurisdicción provincial y municipal. De paso, renunció a seguir cumpliendo en muchas áreas los roles de promotor, regulador, empleador, subsidiador y otros por el estilo, que caracterizaron su larga etapa intervencionista.

Por estas y otras razones, la primera fase de la reforma del estado significó, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo. Los gobiernos provinciales pasaron a asumir un papel mucho más relevante como eje central del vínculo Estado-ciudadanía, mientras que el sector más concentrado del capital se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos.

En general, las áreas transferidas a los estados subnacionales, el mercado, la sociedad civil o incluso a las familias, que vieron acrecentada la carga de su autorreproducción con motivo de la retirada del Estado nacional, no fueron “ajustadas” antes de adoptarse las correspondientes decisiones. Ello ocurrió *a posteriori* en las empresas beneficiadas con la privatización o concesión de servicios públicos, que en la mayoría de los casos procedieron gradualmente a realizar fuertes recortes de personal a medida que se reequipaban y modernizaban sus tecnologías operativas. Lo mismo ocurrió con el ajuste de los presupuestos familiares, que debieron soportar, simultáneamente, la eliminación de tarifas subsidiadas con motivo de la desestatización en la provisión de servicios públicos y el encarecimiento de éstos, debido a la supresión del “free riding”⁶ y a la falta de control de los sobrepagos por parte de los débiles entes reguladores.⁷

No ocurrió lo mismo con los servicios de educación, salud o vialidad, transferidos a las jurisdicciones subnacionales, cuyos gobiernos generalmente mantuvieron (o incluso acrecentaron) las dotaciones de personal recibidas desde el gobierno nacional.⁸ En cuanto a los organismos públicos que antes cumplían funciones reguladoras (de precios,

⁵ Término usualmente utilizado en Argentina para referirse a las empresas públicas que constituían el patrimonio empresarial del estado, que en muchos casos fueron malvendidas pese a su rentabilidad y gestión relativamente eficiente.

⁶ Por ejemplo, mediante controles más estrictos de usuarios “enganchados” a redes eléctricas o de pasajeros de servicios ferroviarios que viajaban sin pasaje.

⁷ Según un estudio financiado por el Banco Mundial, los sobrepagos en las tarifas representan un 16% más del costo normal, que se eleva al 20% en los sectores de menores recursos (Oszlak y Felder, 1998).

⁸ En los últimos 3 a 4 años, varios gobiernos provinciales efectuaron fuertes recortes en los gastos en personal a través de la suspensión o quita de ciertos componentes salariales. También promovieron la desvinculación voluntaria de los empleados, o su retiro anticipado, contando para ello con importantes recursos provenientes del financiamiento internacional. Pese a estas medidas, el ajuste de las dotaciones de personal no avanzó significativamente.

mercados, divisas, inversiones, etc.), simplemente fueron disueltos y, en ciertos casos, parte de su personal fue distribuido entre otros organismos públicos existentes. Finalmente, los retiros voluntarios o jubilaciones anticipadas, que implicaron reducciones en la planta de puestos, tendieron a producir una creciente deformidad en la composición y perfil de la dotación de personal, ya que su carácter indiscriminado afectó la racionalidad técnica implícita en la función de producción estatal.

El precipitado desmantelamiento del Estado nacional acarrió serias consecuencias: a) al no programarse los cambios ni preverse sus efectos, se trocó **hipertrofia** por **deformidad** del Estado; b) al privatizarse empresas públicas con mínimos recaudos, se comprometió la **capacidad de regulación estatal**, sustituida en los hechos por un verdadero **Estado privado**; c) al descentralizarse servicios casi a ciegas, se afectó la **capacidad de gestionarlos** por no contar los gobiernos provinciales con recursos financieros y organizativos suficientes; d) al desmovilizarse y/o excluirse del proceso de reforma a actores y mecanismos fundamentales de la democracia (Congreso, partidos, ONG's, órganos de fiscalización, audiencias públicas), se tendió a acentuar su debilidad frente al nuevo poder económico; y e) al aplicarse en forma ortodoxa e inflexible las recetas sugeridas por los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial), la inercia de las reformas dificultó la oportuna corrección del rumbo que estos mismos organismos propugnan periódicamente.⁹

En 1996, facultado por la legislación vigente, el gobierno del Presidente Menem anunció con bombos y platillos el lanzamiento de la Segunda Reforma del Estado. No era un planteo original: en toda América Latina se venía pregonando el inicio de lo que podría llamarse la reforma **hacia adentro** del estado, es decir, su fortalecimiento institucional: una estructura aligerada, menos trámites, mayor capacitación, vigencia efectiva de una carrera del funcionario, incorporación de tecnología.

Pero esta vez, podía augurarse que el trámite elegido -otorgar superpoderes a la Jefatura de Gabinete para intervenir en todos los proyectos en curso o a iniciarse en los órdenes nacional y provincial- no iba a producir los resultados ejecutivos y drásticos de la primera etapa. Pronto se comprobaría que mejorar el estado resulta mucho menos sencillo que achicarlo.

La Ley 24629 y sus decretos reglamentarios 558/96 y 660/96, fijaron las orientaciones de la *segunda generación* de reformas. Los objetivos explícitos de la norma legal difirieron muy poco de los que inspiraron el Programa de "reinvención del gobierno" norteamericano: orientación al ciudadano; responsabilidad por resultados; contratos por objetivos; definición de estándares (*benchmarks*); incentivos al desempeño; capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública.

Sin embargo, las metas, decisiones y resultados concretos logrados en el marco de la segunda reforma, guardaron escasa relación con esos ambiciosos objetivos. Buena parte de las reformas planteadas (reestructuraciones, racionalización de las plantas de personal, introducción de tecnologías, profesionalización de la función pública, cambios culturales, desburocratización) continúan siendo asignaturas pendientes. **Menos** estado no significó necesariamente **mejor** estado; y la legitimidad social de sus nuevos roles no

⁹ En Oszlak (1997) utilizo el término "travestismo discursivo" para referirme a los frecuentes cambios de énfasis en las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, frente al efecto inercial de las reformas efectivas puestas en marcha por los gobiernos, cuyo curso no puede modificarse tan fácilmente como el discurso.

pudo construirse al mismo ritmo con que se destruía la legitimidad de los anteriores. La aplicación de cirugía mayor en esa primera fase no fue acompañada por un adecuado tratamiento post-operatorio. La reforma "hacia afuera", que había achicado el dominio funcional del Estado y corrido su frontera con la sociedad, no originó una verdadera reforma "hacia adentro" del aparato estatal.

Bozzo y otros (1997) han analizado detalladamente las consecuencias de la aplicación del programa de la segunda reforma. Del balance realizado por dichos autores, rescato las siguientes conclusiones:

- El Estado nacional mantuvo estructuras¹⁰ y mecanismos institucionales de control social, frente a los efectos desestabilizadores de un modelo económico que condujo a una creciente concentración del poder económico y a un mayor desequilibrio en la distribución del ingreso y la riqueza. Ello reforzó el aparato político del Estado nacional con el fin de consolidar alianzas estratégicas, mantener programas asistencialistas y desarrollar políticas de neto corte clientelar.
- La organización política del Estado sufrió pocas modificaciones pese a la reforma constitucional concretada en 1994. No se consiguió establecer un nuevo equilibrio entre poderes que pusiera mayores restricciones al papel hegemónico del Ejecutivo ni se logró limitar el carácter presidencialista de la estructura gubernamental.
- Las reformas institucionales introducidas por las normas que dispusieron la segunda reforma demostraron tener un carácter fundamentalmente fiscalista y no dieron lugar a medidas de refuncionalización orientadas a dotar de mayor eficiencia y transparencia a la gestión estatal. "El análisis funcional de la configuración actual del aparato estatal arroja como conclusión que las disfuncionalidades preexistentes a la Reforma, continúan apareciendo en más de un 80% de los temas de estructuración deficiente" (Bozzo y otros, 1997).

Hasta la fecha, la tan mentada "segunda reforma" genera más expectativas que hechos, recrea mecanismos similares a los que elimina¹¹ y exige a la burocracia estatal, en tono apremiante, el cumplimiento de tareas y plazos que no conciben con la real capacidad de ejecución existente.¹² Es, esencialmente, retórica, declarativa, lo cual no es intrínsecamente

¹⁰ Continuando la tónica reduccionista de la primera generación de reformas, el Decreto 6660/96 dispuso la racionalización, supresión, fusión o transformación de organismos y la nueva configuración que debía tener el Poder Ejecutivo una vez que los ministros produjeran los recortes estructurales dispuestos. Aunque esto no resultaba objetable, la norma sólo intentaba reparar algo que había creado el propio gobierno. En efecto, a comienzos de 1991, se había reducido a 65 el número total de secretarías y subsecretarías del gobierno nacional, limitándose severamente la cantidad de unidades de menor nivel. Cinco años después, y luego de otros intentos "racionalizadores", los ocho ministerios existentes se repartían una cifra record de 189 secretarías y subsecretarías. Con la medida adoptada en 1996, todavía subsistían 119 unidades de estos niveles, es decir, casi el doble de las existentes en 1991. Para colmo, de haberse confirmado el anuncio presidencial de crear cuatro nuevos ministerios, las tendencias cariocinéticas hubieran seguido, seguramente, procreando nuevas células organizativas. Además, al producirse en 1989 el cambio de gobierno, la Administración Pública contaba con más de 900.000 funcionarios, lo cual podría justificar un mayor número de secretarías y subsecretarías. Actualmente, menos de 300.000 han sobrevivido a la primera reforma del estado, lo cual no parece tener un correlato a nivel de la estructura organizativa.

¹¹ La URME no hizo más que reemplazar a la desaparecida Comisión Ejecutiva de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA), que funcionaba anteriormente en el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

¹² Mediante un decreto del P.E.N. se creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, otorgándole una serie de facultades y obligaciones que suponían una injerencia decisiva en prácticamente todas las áreas que podrían ser objeto de reforma y modernización estatal: reestructuración organizativa; acciones de privatización, descentralización y desregulación pendientes; proyectos

cuestionable. Lo que despierta dudas es la real voluntad y capacidad disponibles para materializar los cambios enunciados, por parte de un estado cada vez más ausente. Es que la "segunda reforma" parece estar inspirada más por urgencias fiscales y presupuestarias, que por una legítima convicción acerca de la necesidad de preservar para el estado nacional un rol trascendente en la orientación y desarrollo de la economía o en la morigeración de las desigualdades sociales, objetivos irrenunciables de una auténtica transformación estatal.

La experiencia argentina es también ilustrativa de la heterogeneidad que caracteriza a los contenidos y alcances de las reformas de segunda generación. En Abril de 1997, el presidente del Banco Mundial elevó al Gobierno Argentino el documento bianual de Estrategia de Apoyo al País, proponiendo focalizar sus acciones en: 1) mejorar el desarrollo social, incluyendo el alivio a la pobreza y el desarrollo de los recursos humanos; 2) mejorar la capacidad institucional y el desempeño de los gobiernos, particularmente los provinciales, para administrar los servicios clave en las áreas social, de infraestructura y medio ambiente;¹³ 3) consolidar las reformas estructurales exitosas, incluyendo reformas de las finanzas públicas, los mercados de trabajo y el sector financiero, de modo de asegurar la exitosa implementación del programa y mejorar la gobernabilidad por medio del desarrollo institucional.

Con el trasfondo de este documento, a fines de 1997 el Banco Mundial produjo un Informe Preliminar denominado "Argentina – Reformas de Segunda Generación", en el que se proponen "amplias reformas institucionales y en el campo de las políticas públicas, que podrían ayudar a Argentina a enfrentar los desafíos de sostener un alto crecimiento económico a largo plazo y reducir la pobreza". Para ello, propone cinco componentes: 1) inversión de calidad en capital humano; 2) mercados financieros eficientes; 3) marco regulatorio mejorado; 4) calidad en el sector público y buen gobierno; y 5) fortalecimiento fiscal.

Como se advierte, no existe una delimitación nítida entre la primera y segunda generaciones de reformas estatales. El objetivo inicial del ajuste estructural y la eliminación del déficit fiscal continúa siendo una prioridad de los programas, aún cuando ahora las acciones se concentran especialmente en el nivel subnacional. Las reformas en la administración tributaria continúan siendo blanco de la segunda reforma, como lo fuera de la primera. Y la calidad de la gestión pública sigue constituyendo una prioridad, sin que

de fortalecimiento institucional en curso o previstos; asistencia a los procesos de reforma administrativa provincial; seguimiento de los avances que se produjeran en cada área en el mejoramiento de la gestión; desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos y tecnológicos; nuevos regímenes de viáticos y de compras de bienes; etc. Casi todos los organismos estatales existentes se vieron obligados por esta norma a informar a la URME, en plazos perentorios, sobre las acciones, proyectos e iniciativas en curso o a realizarse en estas áreas. De cumplirse fielmente estas exigencias, un alud de papel hubiera cubierto en pocos días la sede de la URME para que ésta propusiera qué hacer en cada caso. Costaba creer que, por la envergadura de la tarea, la Jefatura de Gabinete podría disponer de la capacidad institucional exigida para realizar un serio seguimiento, análisis y evaluación de cuanto se estaba realizando o pensaba realizar en los ámbitos nacional y provincial en materia de reforma.

¹³ Existe un alto grado de coincidencia entre esta propuesta y la planteada por Tobelem (1998), para quien los cuatro grandes objetivos del Estado "reinventado" son: a) equidad y reducción de la pobreza; b) protección del medio ambiente y de los recursos naturales; c) rehabilitación y expansión de infraestructura; y d) regulación y justicia.

se avance suficientemente en la explicitación de las medidas que podrían contribuir a lograrla.¹⁴

Segundas partes, ¿pueden ser buenas?

Con o sin anestesia, la etapa quirúrgica de la reforma estatal fue breve y radical. Redujo la obesidad del "paciente", pero también removió órganos vitales y aumentó su vulnerabilidad. Ahora, la *segunda reforma del estado* debe afrontar desafíos mucho más áridos: "fortalecer" lo que queda e incorporar nuevas funciones que procuren restablecer los equilibrios políticos y sociales perdidos, más allá de mantener los macroeconómicos ya logrados.

Para ello, existe un verdadero supermercado de modelos de "estado deseable", donde cambian los rótulos pero no mayormente la naturaleza de los productos ofrecidos. En sus góndolas puede optarse entre el estado "necesario", "inteligente", "atlético", "mínimo", "sensato", "modesto", "reinventado" o "catalítico", lo cual, en resumidas cuentas, equivale a ser pequeño pero fuerte, previsor pero proactivo, autónomo pero delegador, ganador pero no gastador, orientado al cliente pero no clientelista. Además, agregaría, debe ser ético, transparente, estar desburocratizado, informado, profesionalizado y tecnológicamente *aggiornado*. ¿Quién podría estar en desacuerdo con estas propuestas? Es casi como afirmar que *es mejor ser rico y sano que pobre y enfermo*.

Referirse al estado necesario supone, por oposición, aludir al estado *innecesario*. En tal sentido, para evaluar la dimensión del desafío que entraña implementar las reformas pendientes, explicitaré primero aquellas pautas y orientaciones de la gestión pública que deberían ser abandonadas:

- El mantenimiento de empresas, actividades o proyectos deficitarios, que exigen subsidios o transferencias gubernamentales y no se justifican por razones estratégicas o necesidades sociales impostergables no atendibles por otros medios.
- La vigencia de regulaciones innecesarias o que afectan negativamente el funcionamiento de los mercados y el comportamiento de los agentes económicos y sociales. Eliminarlas entraña, naturalmente, suprimir los organismos responsables de su aplicación.
- La excesiva centralización de ciertas gestiones que podrían ser realizadas más eficazmente en el nivel subnacional, así como, inversamente, la recentralización de otras gestiones que pudieron haber originado una sobredotación de recursos en el nivel regional.
- El mantenimiento, al interior de las instituciones estatales, de ciertos servicios (v.g. guarderías, imprentas, lavaderos, limpieza, mantenimiento, talleres) cuya prestación puede ser brindada por el mercado en condiciones más ventajosas.
- La existencia de estructuras organizativas diseñadas sin aplicar criterios técnicos razonables, con exceso de unidades y perfiles de puestos inadecuados, lo que origina excesos y carencias de personal según la naturaleza de las funciones.

¹⁴ Con respecto a los estudios sobre los procesos de reforma burócratica-administrativa, la modernización de la gestión y las formas de medir y/o evaluar la productividad administrativa en Argentina, Repetto (1998) destaca, coincidentemente, "la falta de contenido sustantivo en las propuestas relacionadas con las tecnologías administrativas a ser aplicadas en el sector público (...) Los estudios más recientes de índole técnica están focalizados en el tema de los recursos humanos del sector público".

- La toma de decisiones en condiciones de alta incertidumbre, sin contar con el auxilio de información oportuna y confiable.
- La asignación de recursos presupuestarios sin una contrapartida de resultados y metas comprometidos y de una especificación de déficit de capacidad institucional a resolver.
- La ausencia de rendición de cuentas por la producción de resultados, la adquisición y mantenimiento de bienes y el uso de recursos.
- El funcionamiento de una carrera administrativa sin procesos formales de selección, capacitación programada, evaluación de desempeño periódica y remuneraciones que incentiven el ejercicio de la función pública.
- La falta de corresponsabilidad y compromiso en la implantación de reformas organizativas y de gestión que cuentan con la asistencia técnica de consultores externos.

Segundo, para erradicar las pautas y prácticas que mantienen un aparato estatal *innecesario* se requiere llevar a cabo un serio y sostenido programa de reformas todavía pendientes. En este examen programático, continuaré “dialogando” con los principios de la “reinvención del gobierno”, a fin de mantener la consistencia del análisis:

1. Se considera de “buen gobierno” que exista competencia entre prestadores de servicios, pero la interpretación práctica de este precepto ha sido crear monopolios privados mediante la privatización. Si bien esta cuestión no forma parte de la segunda generación de reformas, el hecho de que el proceso privatizador no se ha completado en gran número de países mantiene abierta la discusión acerca de su necesidad, oportunidad, alcances y mecanismos de instrumentación.
2. Se postula que el poder reside en los ciudadanos, quienes deben ejercer el control de las actividades estatales. Muchos han sido los mecanismos de participación y control social de la gestión pública ensayados hasta la fecha, registrándose algunos éxitos y numerosos fracasos. Como gran laboratorio social, el campo sigue abierto a la experimentación, no resultando fácil extraer fórmulas de comprobada eficacia a ser aplicadas en otros contextos.
3. Se considera deseable medir la actuación de las agencias gubernamentales a través de sus resultados, para lo cual se proponen, a veces, instrumentos como la construcción de indicadores y la suscripción de contratos programa entre órganos de conducción política y agencias ejecutoras. El desafío es triple: adquirir la capacidad para traducir objetivos institucionales a metas cuantificables; contar con sistemas de información que den soporte al diseño de indicadores de resultados; y, sobre todo, transformar una cultura administrativa que, en el mejor de los casos, sólo acepta que se evalúe la gestión en función del cumplimiento de los procedimientos establecidos.
4. La orientación por objetivos (y no por reglas o reglamentos) es, asimismo, un valor entendido, pero no un instrumento de acción. Este principio, estrechamente vinculado al anterior, presupone varias cosas: una visión consensuada sobre el papel del estado; una clara delimitación de responsabilidades (competencias y resultados) de cada institución gubernamental; una definición precisa de los destinatarios y servicios a ofrecer. O sea, condiciones en las que el poder y los intereses sectoriales pesan mucho más que la racionalidad técnica de los instrumentos de gestión.

5. La redefinición de los usuarios como clientes también requiere crear condiciones y disponer de instrumentos de difícil aplicación. Por ejemplo, introducir mecanismos de calidad total, mejorar la atención al cliente, establecer *citizens´ charters*, en suma, una verdadera revolución en la interacción entre ciudadanía y gobierno.
6. Privilegiar la prevención antes que el tratamiento y solución de los problemas cuando surgen, implica redescubrir el viejo principio de que es mejor prevenir que curar. Para ello, el principal instrumento es la información pero aún la disponibilidad de sistemas para su obtención, procesamiento y recuperación no asegura que los usuarios potenciales la emplearán en los procesos de consulta y toma de decisiones. Los resabios culturales de un estilo decisorio compulsivo, donde la motivación prevalece sobre la comprensión de los problemas sobre los que se actúa (Hirschman, 1965), dificultan la incorporación rutinaria de la prevención como estilo alternativo.
7. Invertir esfuerzos en la generación de recursos que compensen los servicios brindados por las instituciones estatales, exige que la ciudadanía acepte una nueva forma de relación económica con el estado. La implantación práctica de este enfoque no se reduce a una simple mercantilización de tales servicios. Implica, por el contrario, aplicar sofisticadas herramientas que permitan prever posibles impactos negativos desde el punto de vista de la equidad distributiva.
8. También la descentralización es vista desde una óptica preceptiva que no siempre se compadece con las exigencias instrumentales de su implantación efectiva. Vale la pena recordar, al respecto, que la descentralización forma parte de un continuo en el que se contraponen con requerimientos centralizadores de otra naturaleza. Además, no se limita a un desplazamiento funcional en las responsabilidades de gestión, sino que abarca también decisiones fiscales y cambios en las relaciones de poder. Por lo tanto, la decisión de descentralizar no puede fundarse únicamente en criterios valorativos sino en análisis circunstanciados caso por caso.
9. La preponderancia de mecanismos de mercado por sobre soluciones burocráticas es un enunciado aún más abstracto que los anteriores y supone cambios culturales sumamente complejos al interior del aparato estatal, tales como la reingeniería de procesos, la desburocratización de normas y procedimientos administrativos, etc.
10. Por último, la catalización de la acción de los sectores público, privado y voluntario es, una vez más, una manifestación valorativa que está lejos de expresarse fácilmente en mecanismos instrumentales.

En resumen, el gobierno catalizador, que navega en vez de remar; la evaluación de la eficiencia y efectividad; el planeamiento estratégico de largo plazo y la competencia y la equidad son las propuestas para reinventar el gobierno (Abrucio, 1997). Con ello, se afirman dos cosas básicas. Primero, que además de dirigir y ejecutar, un gobierno debe planificar y evaluar, recuperando con ello dos dimensiones temporales (futuro y pasado) casi inexistentes en la práctica burocrática cotidiana.¹⁵

¹⁵ Si las funciones de cualquier organización son planificar, ejecutar y controlar/evaluar, lo que ocurrió en gran parte de América Latina es que se intentó transferir a los niveles subnacionales las funciones ejecutoras del gobierno nacional, manteniéndose en este nivel las funciones de orientación, planificación, control y evaluación. Pero estos cambios de roles no han sido asumidos plenamente hasta ahora. Existen enormes

Segundo, que para asegurar condiciones estables de gobernabilidad –problema fundamental del gobierno reinventado- es necesario actuar sobre los otros dos planos de la relación entre Estado y ciudadanía, es decir, la organización del sistema económico y el esquema de distribución del ingreso y la riqueza. En el primer caso, asegurando reglas de funcionamiento de mercado a través de una sana competencia. En el segundo, a través de políticas que promuevan la equidad.

Se trata de propuestas sencillas, que pueden resumirse en la necesidad de recuperar el sentido común en la acción de gobierno. De ahí el término *Commonsense Government*, acuñado por el Vicepresidente Al Gore. Sin embargo, debe insistirse en el punto de que la simple aceptación de principios y valores no define automáticamente ni el papel que el Estado debe cumplir en cada coyuntura histórica ni los instrumentos de que el mismo puede valerse para cumplir con el rol asumido. A esto parece referirse Abrucio (1997) cuando señala que si bien Osborne y Gaebler consiguen enunciar una conjugación de valores importantes para reinventar el gobierno, no logran articular un edificio teórico que explique y posibilite la implementación de reformas en el sector público.

Definitivamente, el rediseño del estado no es sólo, ni principalmente, una cuestión técnica. La investigación y la consultoría ya han generado los modelos, los marcos normativos y contractuales, los diseños organizacionales, la tecnología informática, la ingeniería de procesos de gestión y los incentivos que permitirían construir organizaciones estatales impecables. Más que técnico, el problema a resolver es político, aún cuando las capacidades institucionales sean todavía débiles.

La gran tarea del estado nacional es preservar el necesario equilibrio entre las tres grandes cuestiones que conforman su agenda y se encuentran en tensión permanente: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Se requiere una fuerte coalición política para mantener esta tensión bajo control y revertir los hechos consumados que produjo la primera reforma en cada uno de esos planos. También hacen falta actitudes sostenidas y coherentes, que expresen la voluntad de preservar una presencia estatal autónoma, ensanchar la esfera pública incorporando nuevos actores movilizados a través de genuinos mecanismos participativos, evitar las transferencias indeseables de ingreso y riqueza que ahondan la brecha social, alentar el desempeño ético, abrir el funcionamiento de las instituciones al escrutinio público, someterse a la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de las reglas de juego instituidas.

La corrupción generalizada, el poder económico concentrado, la exclusión social, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que han acompañado los cambios institucionales, debilitan al estado post-reforma y dificultan esa misión pendiente. Por lo tanto, no se trata únicamente de redefinir el perfil del estado; lo que está en juego es, también, la reconstrucción del tejido social y de la escena pública.

Ninguna bola de cristal permite anticipar el desenlace de este proceso. Pero una cosa es segura: la reforma del estado, en su permanente metamorfosis, continuará siendo una tarea de Sísifo. La “piedra” de la reforma deberá llevarse una y otra vez hasta la cumbre. Y es muy probable que una y otra vez ruede al fracaso, debiendo renovarse el intento. Si

déficit para fijar políticas consensuadas y abarcadoras, programar acciones y realizar un seguimiento y control de la gestión pública, especialmente en los niveles subnacionales.

vale como consuelo, los modernos Sísifos “condenados” a esta tarea sólo podrían aspirar a que, en este eterno trajinar, la piedra se desgaste y se vuelva menos pesada o la ladera de la montaña resulte, a la larga, menos abrupta.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz (1997). “O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente”, mimeo.

BANCO MUNDIAL (1997). *Informe sobre Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación*. Banco Mundial, Cap. 9.

BANCO MUNDIAL (1998). *Más Allá del Consenso de Washington; la hora de la reforma institucional*. Banco Mundial, Cap. 7.

BOZZO, Cristina, LOPEZ, Beatriz y ZAPATA, Andrea (1996). “Los procesos de Reforma del Estado. La Segunda Etapa y su Agenda”, en *Aportes*, Año 3, No. 6, Otoño. Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.

BOZZO, Cristina, LOPEZ, Beatriz, RUBINS, Roxana y ZAPATA, Andrea (1997). “La Segunda Reforma del Estado: Balance”. CEPAS, Buenos Aires, Julio.

GRAHAM, Lawrence S. (1968). *Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practice*. Austin: University of Texas Press.

HIRSCHMAN, Albert O. (1965). *Journeys Towards Progress*. New York: The Twentieth Century Fund.

MARCH, James G. y OLSON, Johan P. (1983). “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization tells us about Government”, *The American Political Science Review*, vol. 77, June 1983, No. 2.

NAIM, Moisés (1995) “Latinoamérica: La segunda fase de la reforma”. *Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos*. Año 12, N° 2, México.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.

OSZLAK, Oscar (1972). *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya*. Naciones Unidas, Informe Técnico N° DP/SF/UN/75, Nueva York, U.S.A.

OSZLAK, Oscar (1997). “Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?”. *Reforma y Democracia*, No. 9. Caracas: CLAD.

OSZLAK, Oscar y FELDER, Ruth (1998). “La Capacidad de Regulación Estatal en la Argentina: *Quis Custodiet Custodes*”, en FILMUS, Daniel e ISUANI, Aldo, *La Argentina que Viene*. Buenos Aires: FLACSO.

REPETTO, Fabián (1998): "Escenario actual, estudios y perspectivas recientes: ejes para una agenda de investigación". Buenos Aires, CEDI (versión preliminar).

SIEGEL, Gilbert B. (1964). "The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil: A Study of the DASP". Unpublished Ph.D. dissertation, University of Pittsburgh, 1964.

SPINK, Peter (1997). "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 Years of Administrative Reform". Fundação Getulio Vargas, mimeo.

TOBELEM, Alain (1998). *Réinventer le rôle de l'État. Ethique et développement*, Cahiers de Recherche. Avenir ESC, Nice, France.

RESUMEN

Este trabajo plantea que el contenido y alcance de las reformas estatales de “segunda generación” muestran un alto grado de heterogeneidad según los contextos nacionales y la profundidad de los cambios producidos por la primera reforma. No se distingue claramente entre premisas o valores, roles e instrumentos de reforma. La primera generación de reformas constituyó la “etapa fácil” de la transformación estatal. En esta segunda etapa, las dificultades son equivalentes a las que se enfrentaron los países latinoamericanos durante los 70 años de intentos reformistas que conformaron la prehistoria de este proceso y resultaron en su mayoría frustrados. Mediante un análisis crítico del paradigma de la “reinvención del gobierno”, se pasa revista a los desafíos instrumentales implícitos en su eventual materialización. Como caso emblemático, la experiencia argentina es utilizada para ilustrar los planteamientos centrales del trabajo.