

¿ESCASEZ DE RECURSOS O ESCASEZ DE INNOVACION?: LA REFORMA ESTATAL ARGENTINA EN LAS ÚLTIMAS DOS DECADAS*

Oscar Oszlak**

Introducción

Argentina acaba de elegir nuevo presidente de la Nación. Cuando el panel en que se presentará esta ponencia tenga lugar, ese presidente habrá cumplido casi medio año en el gobierno y el país estará enfrentado a muy difíciles condiciones financieras, pese a la reversión paulatina de la más profunda crisis económica experimentada durante toda su historia. Con absoluta seguridad, temas como un nuevo ajuste fiscal, la renegociación de la deuda externa, la reforma tributaria, el pacto fiscal con las provincias, las compensaciones financieras a bancos que debieron devolver depósitos “acorrados”, la renegociación de tarifas de los servicios públicos privatizados y otras cuestiones impostergables, crearán nuevas condiciones de aguda escasez que se reflejarán, sin duda, en los recursos presupuestarios asignados al sector público.

De resultar ciertas, ¿serían estas circunstancias un obstáculo insalvable para avanzar en la tan indispensable reforma del estado pendiente en la Argentina? ¿Hasta qué punto es válido asociar, linealmente, la aguda escasez de recursos con las posibilidades de reforma e innovación en la gestión pública? En todo caso, ¿cuáles han sido en los últimos veinte años los alcances de esa reforma y esa innovación en el caso argentino, y en qué medida esos resultados pueden atribuirse a la mencionada escasez?

La convocatoria de Paulo Motta a este panel sugiere algunas posibles respuestas a estos interrogantes, que plantea a título de hipótesis. Señala que el sector público de varios países de la región enfrenta un desafío común: cómo reformar la gestión pública en una época de escasez aguda de recursos. Menciona, al respecto, que en la actualidad el aparato estatal se ve presionado para hacer más con menos, imaginar formas de gastar menos y ser más eficaz en el logro de resultados. Existe una mayor competencia por recursos presupuestarios, al tiempo que la mayor parte de los organismos estatales sufre recortes. La escasez impone límites no sólo para la opción entre estrategias de innovación sino también para la definición de criterios de conducta ante la crisis.

* Ponencia a ser presentada en el Panel “Reforma e inovação em épocas de escasez aguda de recursos”, en el marco del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, Panamá, 28 - 31 de octubre de 2003. Versión preliminar.

** Director de la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires; Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina; Director Académico de TOP (Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública).

Entre los principales problemas administrativos provocados por la escasez aguda, Motta menciona: (1) el resurgimiento de obstáculos administrativos; (2) la imagen de ineficiencia; (3) las frustraciones y pesimismo individuales; y (4) las restricciones a una visión estratégica. Sin embargo, observa el autor, estas mismas dificultades parecerían generar nuevas prácticas y soluciones innovadoras a los problemas enfrentados, lo que justifica su identificación, la evaluación de sus resultados y el análisis de su posible impacto sobre la sociedad y sobre el propio aparato estatal.

En respuesta a este provocativo planteo, las hipótesis centrales que desarrollaré en el presente trabajo sugieren que:

- la aguda escasez de recursos no fue causa fundamental de los magros resultados logrados en materia de reforma e innovación de la gestión pública en Argentina. Aún en períodos de relativa prosperidad y menor presión sobre el presupuesto, las reformas e innovaciones no fueron significativas;
- el gasto agregado del gobierno **general** (nacional + subnacional) no dejó de crecer durante el período analizado, pese a lo cual no se alcanzaron resultados significativos en la modernización de la gestión interna;
- los esfuerzos innovadores poco pudieron hacer para corregir la **deformidad** de la función de producción del estado, que fue mucho más determinante que la **hipertrofia** de su aparato institucional como causal de bajo desempeño;
- los desincentivos (v.g. salariales) que pueden crear frustración y pesimismo a nivel individual, se vieron contrarrestados, en un mercado de trabajo con altas tasas de desocupación, por los beneficios de la seguridad en el empleo público, por lo que no necesariamente afectaron el desempeño;
- la discontinuidad política y la ausencia de proyectos de reforma e innovación sostenibles pueden ser variables más poderosas para explicar el escaso arraigo de la innovación y los estrechos alcances de las reformas estatales.

Adelantando nuestras conclusiones, señalaremos que el trabajo explora estas hipótesis y, sobre la base de resultados de anteriores investigaciones y de la consulta de fuentes documentales, estadísticas y bibliográficas, sugiere la siguiente proposición principal de esta ponencia:

La escasez de recursos financieros no es un obstáculo para la innovación o la reforma del estado; pero tampoco su afluencia es condición necesaria y suficiente para lograrlas. De hecho, las principales fuentes de escasez se deben a pautas culturales inapropiadas, discontinuidad en el esfuerzo, falta de liderazgo y débil voluntad política. Más que en términos monetarios, las innovaciones y reformas estatales en la Argentina han probado ser bastante más costosas en términos de vencer resistencias, transformar culturas o asumir seriamente responsabilidades por los resultados de la gestión.

En las próximas secciones analizaremos los fundamentos de esta proposición.

Innovación, modernización y reforma

Comencemos por una necesaria ubicación de nuestro tema de estudio. El texto de la convocatoria a este panel se refiere, casi indistintamente, a los fenómenos de reforma e innovación en el sector público. Aún cuando estos conceptos, y otros semejantes, han

merecido un tratamiento distintivo en la literatura (Schweinheim, 1999),¹ propongo utilizar en esta ponencia una definición amplia e indiferenciada de los términos innovación, reforma y modernización, observándolos como procesos conducentes a la introducción de cambios visibles y significativos en las modalidades de organización y gestión del aparato estatal y/o de los organismos que lo componen, particularmente en materia tecnológica y cultural.

Hablar de innovación en el sector público exige considerar los patrones de comparación respecto de los cuales es posible medir la cuantía y calidad de los cambios producidos. En tal sentido, las opciones son múltiples. El cambio puede ser estimado en comparación con una situación considerada como base, del mismo aspecto o fenómeno observado; en función de un estándar o *benchmark*; o respecto de una situación deseable. Cada una de estas opciones puede conducir a diferentes resultados. Y la validez de estos diferentes resultados dependerá, en última instancia, del propósito de la medición o evaluación del cambio. Esta reflexión es similar a la que efectúa Behn (2003) cuando se pregunta por qué medir el desempeño, a lo cual responde que diferentes propósitos requieren medidas diferentes.

En un extremo, podría negarse totalmente la producción de innovaciones en la gestión pública, bien porque los cambios no sean evidentes o porque los sistemas de medición disponibles no permiten detectarlos. Conceptualmente, sin embargo, es difícil concebir que las instituciones estatales sean totalmente inmunes al cambio, que nada consiga conmover sus estructuras cristalizadas, sus tecnologías y procesos rutinarios, sus comportamientos invariablemente repetitivos. Sería necio no advertir que el cambio en el aparato estatal es cotidiano, permanente, y no espera a que una “estrategia de modernización” lo rescate del inmovilismo y lo ponga en marcha.

La verdadera pregunta es si la naturaleza y la velocidad de las innovaciones guarda relación con los patrones establecidos en materia de “buen gobierno”, calidad de la gestión, respuesta al ciudadano, capacidad institucional y otras medidas de desempeño que sirven como estándar en este campo. Lo importante es la “brecha de innovación” y no la dimensión de lo logrado, sin que esto último resulte despreciable.

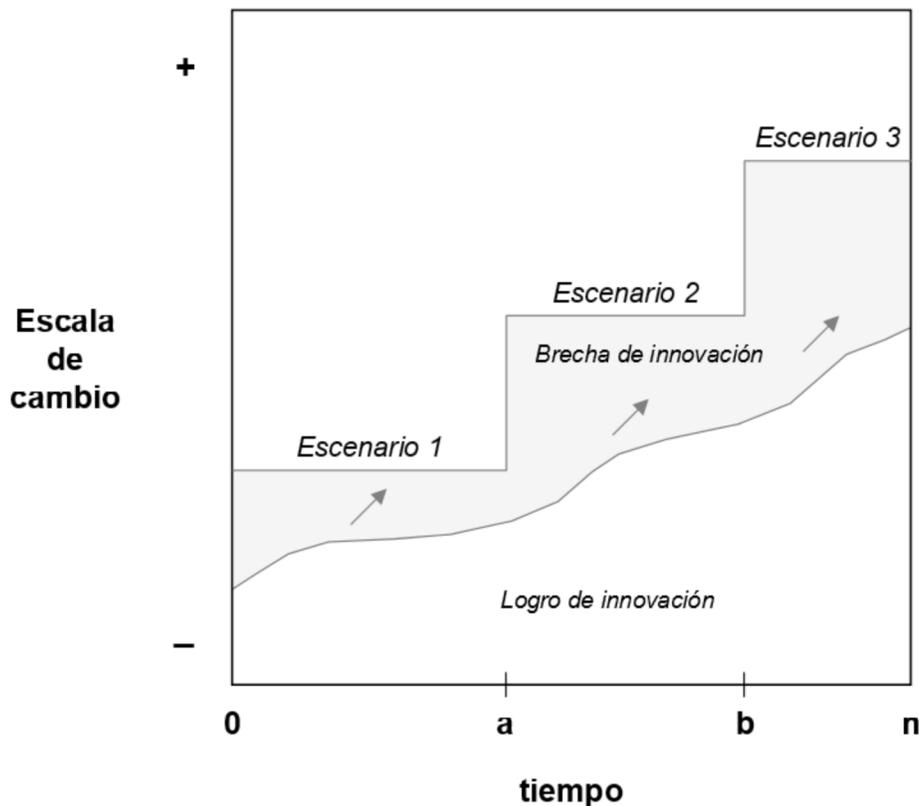
Considero que este punto es central para el análisis del tema, por cuanto las estrategias de reforma, implícita o explícitamente, siempre se plantean un escenario institucional deseable, un modelo que se aspira alcanzar y establecer en algún futuro imaginable. Pero, además, no hay modelos o escenarios congelados de una vez y para siempre. El cambio en el sector público no puede ser ajeno (en realidad, debe acompañar) a las grandes transformaciones que, simultáneamente, tienen lugar en la sociedad, la economía y el contexto internacional. Por lo tanto, interesa saber si la innovación y reforma en el sector público avanza *pari passu* con las que se van produciendo en esas otras dimensiones macrosociales y globales, si queda rezagada o, incluso, si se ha convertido en locomotora del cambio social.

Desde un punto de vista analítico, podemos suponer que en cada momento se encuentra vigente algún paradigma dominante acerca de lo que debe entenderse como

¹ El autor propone diferenciar conceptualmente los conceptos *de innovación, adaptación y modernización*, procesos que se hallan íntimamente relacionados con la reforma estatal pero que presentan diferencias en sus respectivos contenidos y alcances. También define los conceptos de *creatividad* y *deuteroaprendizaje* (“la capacidad de los gobiernos para aprender a aprender”).

“estado necesario”, o sus diversos rótulos alternativos (estado deseable, reinventado, catalítico, amigo, atlético, modesto, entre varios otros). Prolijas descripciones de sus principales atributos llenan hoy anaqueles completos; y diferentes teorías, enfoques o interpretaciones han servido, sucesivamente, para justificar la necesidad de su logro, el mantenimiento de su vigencia o la transición hacia una visión o escenario diferente. Esto significa que los paradigmas cambian y las expectativas o visiones sobre lo deseable también tienden a cambiar, para colmo, aceleradamente. Se trata de un proceso natural, equivalente al que ocurre en general con la innovación en cualquier campo tecnológico: todo progreso se asimila rápidamente y pasa a formar parte de un umbral superior, que en realidad se convierte en una nueva base, un nuevo punto de partida para sucesivas innovaciones. Por lo tanto, podría suponerse que en cualquier momento, el nivel de esfuerzo y el grado de avance en materia de reforma puede ser o no suficiente para cerrar la brecha que lo separa de un escenario deseable y que, por

Escenarios de Cambio y Brechas de Innovación



otra parte, se modifica en forma acelerada.

Ilustraré este punto con el Gráfico 1, en el que pueden observarse distintos escenarios secuenciales que se ubican en diferentes puntos (crecientes) en una imaginaria escala de cambio. La línea sinuosa representa el nivel de esfuerzo desplegado y la innovación alcanzada en cada momento, en tanto que las flechas marcan la dirección del cambio (hacia cada escenario vigente (1, 2, 3, etc.)). Los puntos a, b, ... n indican momentos de ruptura paradigmática, en que se instala una nueva visión o escenario de cambio. La zona blanca refleja el nivel de logro en el esfuerzo de transformación, mientras que la

zona grisada indica la brecha de innovación existente en cada momento.² El gráfico está construido de modo tal que los escenarios se suceden con velocidad creciente, en tanto que la brecha de innovación aumenta, situación típica de muchos países embarcados en procesos de reforma estatal. Como he señalado en otro trabajo (Oszlak, 1999), no hay en este razonamiento un estado de meta inmutable que deba alcanzarse sino, por el contrario, un “blanco móvil” que, como la línea del horizonte, se va alejando al mismo ritmo con que se van concretando transformaciones, generando así nuevos desafíos.

Vista desde esta perspectiva, la innovación pasa a ser un concepto relativo. Toda evaluación sobre el grado de logro alcanzado en la reforma de la gestión pública, obliga a una comparación con el estado del arte o con estándares internacionales vigentes en cada época. No tendría sentido estimarlo de otro modo, ya desde este otro ángulo de observación, esfuerzos de cambio presuntamente importantes podrían resultar irrelevantes.

Otro aspecto de interés para nuestro tema, que muchos observadores y evaluadores de la reforma estatal a menudo omiten considerar, es la efectivización de las innovaciones. ¿Cuándo puede afirmarse que se produjo una reforma? ¿Cuándo se adoptó una medida que formaliza su vigencia? ¿Cuándo una firma consultora o un equipo ad-hoc entrega a los responsables una solución técnica a problemas de gestión? ¿Cuándo esa reforma se institucionaliza efectivamente, por haberse incorporado a la cultura y la práctica de la organización y el funcionamiento organizacional? ¿O cuándo en lugar de limitarse a una experiencia insular, de tipo “piloto”, esa reforma puede ser replicada por su efecto multiplicador en otros ámbitos institucionales?³

Existe mucha confusión al respecto. Es común que los responsables de organismos estatales presenten memorias institucionales que dan cuenta de la firma de convenios, el dictado de normas o resoluciones, el rediseño de organigramas, la aprobación de planes de reingeniería de procesos, la producción de manuales técnicos, la formulación de planes de capacitación o la instalación de sistemas de gestión informatizados, como si fueran hechos consumados, como si hubieran alcanzado los propósitos contenidos en sus respectivas iniciativas. Y es probable que la mayoría de esos anuncios o reales decisiones terminen siendo *ersatz* de innovación, conjuntos de buenas intenciones, destinados a ocupar nuevos nichos en ese cementerio de innovaciones frustradas que el sector público mantiene abierto a toda hora.

La moda de registrar experiencias exitosas, de premiar a sus responsables, de compilar volúmenes con casos de estudio que tienden a mostrar “cómo hacerlo”, ha alentado la esperanza y creado la ilusión de que el cambio es posible, que sólo basta con transplantar inteligentemente las particularidades de la experiencia original a otro contexto, que es suficiente con adaptar razonablemente la fórmula exitosa empleada. Al

² Tal vez sea innecesario aclarar que la forma de la curva varía según la experiencia considerada y que su dirección puede revertirse, en cuyo caso se amplía la brecha de innovación con relación al paradigma vigente. La peor situación sería aquella en la que ni siquiera se consiguen mantener los logros alcanzados previamente.

³ En oportunidad de dos reuniones internacionales tuve ocasión de preguntar a David Osborne, el famoso co-autor de *La Reinención del Gobierno*, cuál había sido, según su conocimiento, la proporción de los casi 100.000 municipios existentes en los Estados Unidos que adoptó un innovador mecanismo de contratación del servicio de recolección de residuos citado en su *bestseller*. No hubo respuesta en ninguna de las dos ocasiones.

hacer estos señalamientos, no pretendo ubicarme en la criticable posición de quien descrea de la utilidad de estos mecanismos de difusión. Sólo deseo alertar acerca de los riesgos que entraña suponer que las plantas exóticas pueden reproducirse en cualquier terreno, desconociendo la -a veces milagrosa- combinación de circunstancias que deben reunirse para que la innovación y el cambio ocurran. Pero además, y por sobre todo, pretendo llamar la atención sobre la falsa creencia de que el voluntarismo, por sí solo, puede generar condiciones necesarias y suficientes como para que una reforma quede efectivamente enraizada. Remedando una famosa aseveración, nunca más oportuna la idea de que una reforma exitosa requiere 10% de innovación y 90% de transpiración.

La preocupación por la efectiva verificación del cambio también debe extenderse a su sostenibilidad. Es decir, no es suficiente comprobar si los anuncios son reales o infundados, o si las escenografías que a veces se montan como auténticas reformas, son sólo de cartón pintado. Las administraciones públicas de América Latina registran una larga historia de reversiones y fracasos en proyectos innovadores lanzados y parcialmente ejecutados bajo los mejores auspicios. Puedo citar, para el caso argentino, la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, originariamente concebido como el núcleo estratégico de la gerencia pública estatal; el proyecto Cristal, posiblemente una de las iniciativas de gobierno electrónico más ambiciosas que haya comprometido financiar jamás la banca multilateral; o la modernización de la gestión educativa en todo el ámbito nacional. Pero también puedo recordar el PRONADE uruguayo, que proponía desburocratizar la gestión pública o, para ir un poco más atrás en el tiempo, el Ministerio de la Desburocratización, creado en Brasil con igual propósito. Se trata de experiencias que tuvieron un momento de atención privilegiada, una vigencia episódica en la agenda de la reforma, pero fueron perdiendo continuidad hasta frustrarse totalmente.

Crisis e innovación

A primera vista, las situaciones de crisis que atraviesan los países y sus gobiernos reducen las posibilidades de innovación y reforma. Sus manifestaciones, tales como retrocesos en las tasas de crecimiento, mayor desempleo y pobreza, alta inflación, elevado déficit fiscal, fuerte endeudamiento externo o reducción de la inversión, restan recursos para emprender reformas estatales en gran escala o producir innovaciones significativas en la gestión pública.

Pero también se ha sostenido que al generalizar el caos y amenazar las bases mismas de una convivencia social mínimamente civilizada, la crisis genera anticuerpos, potencia la capacidad creativa de una sociedad, moviliza sus mejores recursos en la búsqueda de soluciones y propuestas que procuren modificar el estado de cosas. En medio de la crisis alemana de los 1920's florecieron las artes, la ciencia y la literatura. La crisis de 1929 abrió las puertas al New Deal y las políticas keynesianas. La reconstrucción de Europa y de Japón, luego de la Segunda Guerra Mundial, constituyó uno de los más notables ejemplos de movilización de sus pueblos para la rápida recuperación de una senda de desarrollo acelerado.

¿En qué medida son las crisis un detonante de la innovación y la reforma del aparato estatal? Para ceñir, a partir de acá, el tratamiento del tema a la experiencia argentina, señalaré que, al menos desde 1976 -con la instalación de la última dictadura militar-, el

país ha vivido situaciones críticas permanentes. Sólo durante la primera mitad de los años 90s, y como consecuencia de una conjunción de circunstancias que favorecieron el crecimiento económico en casi toda América Latina, podría decirse que la crisis, en Argentina, se hizo menos manifiesta, aún cuando se estaban generando las condiciones (v.g. crecimiento de la deuda externa, mantenimiento a ultranza de la paridad cambiaria, desmantelamiento del estado) que precipitarían, pocos años más tarde, la peor crisis de su historia.

Si situamos el análisis en las últimas dos décadas, es decir, a partir de la reinstalación del primer gobierno democrático luego de largos años de autoritarismo, podría afirmarse que hasta la abrupta renuncia del Presidente Alfonsín, en medio de la hiperinflación y el desorden generalizado, quedaron apenas algunos atisbos de innovaciones en la gestión pública que el tiempo se encargó de borrar de la memoria colectiva: un intento de formular una política dirigida a conseguir mayor coordinación en el equipamiento informático del gobierno; un proyecto de ley de compras y contrataciones del estado que no prosperó; la creación de un cuerpo de administradores gubernamentales que acabó reducido a menos de una quinta parte del número originariamente previsto; reformas institucionales en algunos organismos, principalmente la Cancillería; una incipiente programación y dictado de cursos de capacitación para la alta gerencia pública; un abortado proyecto para el fortalecimiento institucional de las empresas públicas; un frustrado traslado de la Capital, etc. No mucho, realmente.

Claro está, podría señalarse que Alfonsín asumió precisamente en momentos en que había estallado la crisis de la deuda externa en América Latina, lo cual creó desde el comienzo de su gobierno un clima de austeridad que impidió el lanzamiento de reformas en gran escala o innovaciones verdaderamente significativas, que implicaran grandes desembolsos de recursos, con la posible excepción del traslado de la Capital a la ciudad de Viedma.⁴ También podría argumentarse que, pese a esos magros logros en términos instrumentales o tecnológicos, el gobierno obtuvo éxitos resonantes en sus políticas de derechos humanos (juicio a las juntas militares), relaciones internacionales (acercamiento con Brasil y creación de las bases del Mercosur) y, en general, consolidación de la democracia y del estado de derecho. Pero, a mi juicio, los logros en esta materia no deberían ser considerados, propiamente, reformas o innovaciones; al menos en el sentido en que se plantean en este trabajo.⁵

No obstante, la posibilidad de una argumentación alternativa sugiere otro interrogante: ¿es correcto limitar la naturaleza y el ámbito de las reformas a lo que ocurre “en el interior” del aparato estatal? Si así fuera, ¿cómo deberían calificarse las reformas e innovaciones que, en lugar de intentar transformar alguna(s) de las diversas tecnologías de gestión pública empleadas, simplemente procuran, mediante acciones “hacia fuera” del estado, desmantelarlo? Por cierto, esta pregunta podría parecer ociosa, ya que a lo largo de la década del 90, la transformación del estado consistió, básicamente, en la aplicación de las llamadas “reformas de primera generación”, incuestionablemente orientadas a lograr “menor estado” y no precisamente “mejor estado”. Este razonamiento podría llevarnos a polemizar acerca de si es lícito llamar innovaciones o reformas a verdaderas amputaciones institucionales que, más que cambios al interior

⁴ Según las estimaciones de la época, la simple reinstalación de las oficinas gubernamentales en Viedma y la construcción de la infraestructura mínima para el funcionamiento del gobierno nacional en esa ciudad, habría ascendido a unos 5.000 millones de dólares de entonces.

⁵ Tiendo más bien a considerar como tales a aquéllas que resultan de las que Barzelay (2002) denomina “políticas de gerenciamiento público”.

del estado, producen transformaciones mucho más visibles y permanentes en la propia sociedad, especialmente en el mercado.

Pero no lo haremos, porque el propósito del trabajo apunta a examinar la relación entre reformas o innovaciones y situaciones de crisis, más que a la definición de criterios para una clasificación de la innovación en el estado. Por eso, propongo mantener dentro del alcance de esta última a las reformas “de primera generación” y comenzar, justamente, con su análisis en el caso argentino, con la intención de establecer sus posibles conexiones causales con situaciones de crisis.

Innovación y reformas de primera generación

Desde su formación en el siglo 19, el estado nacional en América Latina ha sufrido cambios permanentes. A veces, se los buscó deliberadamente a través de programas de reforma y modernización en gran escala. Otras, se produjeron espontáneamente o como consecuencia directa de procesos políticos y transformaciones económicas de gran impacto, como ocurriera con las interrupciones de la vida democrática por golpes militares, que modificaron profundamente el estilo de gestión gubernamental, o durante períodos de acelerado crecimiento del producto, en los que se imaginaron múltiples mecanismos de innovación en el sector público. Por eso, la novedad de numerar las reformas estatales a partir de fines de los años 80's no parece tener mayor sustento empírico, salvo para destacar que a partir de entonces, se instaló una nueva concepción sobre el programa de transformación que debía encararse.⁶

En mi opinión y como ya insinuara más arriba, esta “primera generación” de reformas ha sido, en conjunto, la antítesis misma de la innovación y la mejora de la gestión, por cuanto buscó, por todos los medios achicar y no mejorar el estado. Mal puede suponerse que la gestión mejore cuando la intención es desprenderse de “pedazos” del aparato estatal, es decir, de aquello mismo que, contradictoriamente, se manifiesta querer cambiar. El caso argentino es sumamente revelador al respecto. Durante una década se desmontó sistemáticamente su aparato institucional, a través de la ya clásica fórmula de la ortodoxia neoliberal: a) privatizar todo lo posible; b) descentralizar cuanto servicio público pueda delegarse a instancias estatales subnacionales; c) desregular al máximo el funcionamiento de los mercados; d) tercerizar todas las gestiones de apoyo susceptibles de tal transferencia; e) desmonopolizar la gestión pública y la privatizada para alentar la competencia y reducir costos; y f) aligerar al máximo las dotaciones de personal estatal, mediante retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas.

Argentina fue, posiblemente, el alumno más aplicado de esta nueva ortodoxia y, podría afirmarse, como aprendiz de brujo fue mucho más allá de lo que se hubieran animado a llegar los hechiceros centrales que la concibieron. Sorprendió al mundo privatizando **todas** sus empresas públicas, algo que ni siquiera llegó a hacer su vecino Chile, donde el neoliberalismo caló hondamente y, pese a ello, mantuvo la propiedad estatal sobre su máspreciado recurso no renovable: la minería de cobre. También descentralizó la educación, la salud, la vialidad y, en gran medida, el desarrollo social, transfiriendo esa

⁶ De todas maneras, no está de más recordar que existe en la región una prolongada “prehistoria” de la reforma e innovación estatal, no signada necesariamente por las orientaciones que terminaron por difundirse y adoptarse en la región a partir del Consenso de Washington. Al respecto, puede consultarse el muy documentado trabajo de Peter Spink (1997).

responsabilidad a las provincias.⁷ De igual manera, el gobierno nacional produjo una masiva desregulación de la actividad socioeconómica, abriendo plenamente los mercados, suprimiendo toda clase de reglamentaciones y eliminando organismos completos con abultadas dotaciones (v.g. Juntas Nacionales de Carnes y de Granos) o unidades especializadas en áreas económicas sensibles (v.g. de control de cambios, de precios, del movimiento de capitales internacionales). La casi totalidad de las gestiones de mantenimiento, limpieza, talleres, imprentas y otras por el estilo, que anteriormente estaban a cargo de los propios ministerios, empresas públicas u organismos descentralizados, fue tercerizada para su prestación por parte de empresas privadas. Y, para completar el cuadro, los cargos de alrededor de 125.000 empleados públicos fueron suprimidos, al ofrecérsele a sus titulares acogerse a regímenes de retiro voluntario o jubilación anticipada.

En definitiva, luego de esta verdadera tarea de demolición, la dotación de la administración pública nacional pasó de algo más de 900.000 empleados a alrededor de 250.000, número que incluye a casi 150.000 integrantes de las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad y personal civil de las fuerzas armadas. Hasta donde llega mi conocimiento, no existe ninguna experiencia internacional en la que, en el lapso de una década, un gobierno nacional haya perdido más del 70% de su dotación

Esta reforma estatal se inició en el marco de un proceso de profunda crisis económica, hiperinflación desenfrenada y fuerte endeudamiento externo. Y, al revés de lo que sugiere como dificultad el título de este panel -disponer de recursos para financiar la innovación-, las reformas que Argentina inició a comienzos de los 90s tuvieron como uno de sus objetivos explícitos utilizarlas como mecanismo de reducción del gasto público y, a la vez, como medio para allegar recursos a un erario exhausto a través de la masiva venta de empresas públicas, cuyos ingresos permitirían rescatar una parte no desdeñable de la abultada deuda externa.

Más allá de la posición ideológica desde la que cualquier analista podría juzgar la conveniencia u oportunidad de estas reformas, particularmente la privatización, el hecho es que su efecto esperado se inscribía indudablemente en una lógica de ajuste estructural que procuraba reducir el gasto público obteniendo, a través de la venta de empresas, recursos públicos adicionales por recuperación de deuda, por ingreso directo de fondos por la transacción misma y por canon en el caso de concesiones. Además, las privatizaciones permitirían que los nuevos concesionarios asumieran la responsabilidad de realizar fuertes inversiones en la modernización tecnológica de los servicios públicos y en su infraestructura fuertemente deteriorada, lo cual significaba indirectamente la conversión de inversión pública casi inevitable en inversión privada contractualmente comprometida. Sin embargo, los resultados derivados de estas diferentes fuentes fueron dispares.⁸

⁷ En la actualidad, está recibiendo creciente atención la municipalización de esos servicios, existiendo varias iniciativas en tal sentido.

⁸ El monto total obtenido por las privatizaciones, sea mediante rescate de deuda o pagos efectuados en efectivo por los concesionarios, rondó los 25.000 millones de dólares, considerando los títulos a su valor real. Sólo en algunos sectores hubo compromisos efectivos de realización de inversiones, expresados en terminos monetarios. En la mayoría de los casos, los compromisos se vincularon a los requerimientos derivados del cumplimiento de los índices de calidad de los respectivos servicios. De todas maneras, las estimaciones oficiales originales ubicaban esa inversión en torno al 1,8% del PBI durante los primeros tres años posteriores a la privatización, para luego estabilizarse en torno a 1,5%. Llach (1997) reconoce que no llegaron al 0,8% del PBI. Por último, si bien no existen datos agregados fidedignos sobre el monto total devengado por pago de canon, se conoce que en el caso de las concesiones de las rutas nacionales, el

También corresponde señalar dos factores que ocasionaron costos y, en cierta medida, contrarrestaron los ingresos de la privatización. Por una parte, tanto las privatizaciones como otras reformas de “primera generación”, contaron con fuerte financiamiento de organismos multilaterales de crédito (especialmente del Banco Mundial), que sirvieron para pagar enormes sumas en concepto de estudios y diagnósticos sobre condiciones de las transferencias, valuaciones de activos, elaboración de contratos de transferencia y otras formas de intervención de consultoras y expertos, créditos que terminaron incrementando la deuda externa del país y el pago de enormes sumas por comisiones de compromiso aplicables en casos de fondos no desembolsados. Por otra parte, se ha documentado una gran cantidad de experiencias de corrupción asociadas a estas reformas, algunas de las cuales dieron lugar a numerosas denuncias que, aún hoy, se tramitan ante la justicia penal.

Si bien no han podido obtenerse cifras comprobadas sobre el monto que llegó a alcanzar el endeudamiento originado en los créditos de ajuste estructural y reforma del estado, otorgados por el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y PNUD - entre otros-, existen estimaciones que sitúan su monto en alrededor de 15.000 millones de dólares.

Aunque me he extendido sobre la experiencia de privatización, la descentralización de la prestación de servicios, la desregulación y la tercerización, tampoco implicaron costos considerables y, más bien, tendieron a disminuir la significación del gasto público. Al realizar un balance de estas experiencias, podemos comprobar un denominador común: todas las reformas “hacia fuera” del estado nacional implicaron reducir su intervención y transformar su rol. En esencia, consistieron en modificaciones de carácter jurídico y en transacciones económico-financieras. Desde el punto de vista jurídico entrañaron:

- crear nuevos marcos regulatorios,
- suscribir contratos de concesión,
- transferir títulos de dominio,
- contratar servicios de terceros,
- eliminar regulaciones,
- suprimir organismos reguladores,
- terminar contratos laborales,
- prohibir el reingreso a la función pública durante períodos determinados

y así sucesivamente. Desde el punto de vista económico, la movilización y transferencia de recursos financieros acompañó las decisiones y actos jurídicos requeridos, manifestándose en:

- ingresos por ventas de empresas,

monto fijado de 980 millones de dólares nunca se pagó. En los ferrocarriles de carga, no se cuenta con datos precisos, pero tampoco fueron abonados al gobierno. En el caso del correo oficial, el canon por la concesión era de 103,2 millones de pesos, suma que jamás fue ingresada. En la concesión de aeropuertos, solo se efectivizaron pagos en una mínima parte (pagos parciales y en unos pocos casos semestres). Se ha sugerido la hipótesis de que en estos dos últimos casos (correo y aeropuertos), los montos ofrecidos como canon (nunca efectivizados de acuerdo a lo previsto en los contratos) fueron muy elevados adrede, para que los licitantes pudieran obtener las concesiones... y después no pagarlos. Se trató, en ambos casos, de claras ofertas oportunistas. Agradezco a Martín Schorr, investigador de FLACSO-Buenos Aires, su colaboración en suministrar o corroborar estos datos, que le fueron solicitados.

- cancelaciones y recuperación de deuda pública,
- cobranzas de canon de concesionarios,
- pago a contratistas de servicios tercerizados,
- actualización de tarifas de servicios públicos,
- transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales,
- indemnizaciones por retiros voluntarios,
- supresión de aranceles y derechos en organismos de regulación anteriores a la desregulación, etc.

En cambio, ninguna de estas reformas produjo innovaciones de carácter tecnológico o cambios culturales perdurables salvo, indirectamente, en la medida en que las nuevas empresas privatizadas, los gobiernos provinciales, los proveedores de servicios por terceros (también llamada “privatización periférica”) o las actividades desreguladas, hubieren introducido nuevas tecnologías de gestión o pautas culturales diferentes.

Como señalara, tampoco se trató de reformas intrínsecamente costosas, aún cuando se haya incurrido en altos costos de “intermediación” en su efectivización o, más tarde se hayan generado elevados costos sociales derivados de fuertes sobrepuestos en las tarifas de servicios públicos, no controlados por los entes reguladores.⁹ De hecho, la privatización allegó recursos al erario o le produjo ahorros al asumir los concesionarios fuertes costos de inversión. La descentralización se llevó a cabo transfiriendo a los gobiernos subnacionales una menor cantidad de recursos que los que insumían los servicios transferidos en manos del estado nacional. La tercerización, en principio, debía producir menores costos por una optimización del servicio en manos de proveedores privados. La desregulación se llevó a cabo bajo el supuesto de que tendería a disminuir los costos de transacción de la empresa privada. Y la separación del personal de la función pública, salvo los costos iniciales de indemnización, debía producir a su tiempo un importante ahorro en el gasto en personal.

Estas aparentes ventajas no pudieron contrarrestar otras tendencias verificadas durante la década en que gobernó el presidente Menem. Por ejemplo, el gasto público general creció fuertemente entre puntas del período, pero también lo hizo el gasto correspondiente al estado nacional.¹⁰ Ello se debió, fundamentalmente, a los cambios experimentados en la composición del gasto, dentro de la cual las partidas en concepto de transferencias y servicios de la deuda llegaron a representar casi dos tercios del presupuesto ejecutado, fenómeno inédito en la experiencia fiscal de la Argentina.

En este contexto, y cuando en 1986 comenzaban a asomar los primeros nubarrones en el panorama económico preanunciando una profundización de la crisis, el gobierno anunciaba el lanzamiento de un paquete de medidas de reforma de “segunda generación” destinadas, esta vez sí, a producir innovaciones en la gestión pública que miraran “hacia dentro” del estado. O sea, lo que en este trabajo considerara auténticas innovaciones y reformas en la gestión.

⁹ Un estudio financiado por el Banco Mundial estableció que los sobrepuestos de las tarifas públicas en manos de concesionarios privados implicaron transferencias de los usuarios hacia aquéllos del orden de los 1.000 millones de dólares, representando un 16% de exceso sobre las tarifas acordadas o del 20% cuando se trató de usuarios que formaban parte de los sectores de menores ingresos (Chisari y otros, 1997).

¹⁰ En 1990 el gasto público consolidado (que incluye los tres niveles de gobierno) sumaba U\$S 61.949 M. En 1999 ascendía a 97.595 M, registrando un crecimiento del 57.5% en el período (Oszlak, 2003).

Innovación y reformas de “segunda generación”

Debo manifestar mi ignorancia sobre lo que realmente debe entenderse por reformas de “segunda generación”. Soy igualmente ignorante de lo que incluyen o excluyen las “de primera”. Pero a pesar de que no existe acuerdo entre los autores sobre este punto¹¹, prefiero eludir la discusión y distinguir, en cambio, entre reformas “hacia fuera” o “hacia dentro” del estado. A su vez, considero que las primeras coinciden con la orientación hacia un “menor estado” mientras que las segundas, hacia un “mejor estado”. Unas y otras, respectivamente, coincidirían aproximadamente con las así denominadas de “primera” y de “segunda” generación.

Hechas estas aclaraciones, insistiré en un punto de vista, ya expresado en otros trabajos, en el sentido de que estas reformas “hacia dentro” del estado, en lugar de consistir en cambios meramente jurídicos o en transacciones económico-financieras, como en el caso de las reformas “hacia fuera”, involucran transformaciones de carácter tecnológico y cultural. La diferencia, obviamente, no es menor. Fundamentalmente, porque los participantes en uno y otro tipo de reformas son considerablemente diferentes. En general, las reformas “hacia fuera” implicaron transacciones con actores y organizaciones externos al estado nacional: organismos internacionales, empresas transnacionales, gobiernos subnacionales o participantes del mercado. Sólo en el caso de la reducción de la planta de personal pudieron haberse producido conflictos importantes, pero allí primaron los incentivos económicos asociados a la renuncia como empleado público.¹²

Las eventuales reacciones sindicales o de la ciudadanía frente a la venta de empresas públicas fueron menores, ante las concesiones de participación accionaria efectuadas a los gremios y el clima de opinión pública, que mayoritariamente favorecía la privatización.¹³ Por otra parte, los demás poderes estatales que pudieron haber puesto restricciones a esas reformas, acordaron al Poder Ejecutivo plenos poderes para proceder en el sentido propuesto por éste, en medio del agravamiento de la crisis producida por la nueva hiperinflación de 1991.

En contraste con la situación comentada, el éxito de las reformas e innovaciones “hacia dentro” depende, esencialmente, de la dinámica que establezcan quienes tienen la responsabilidad de conducir el aparato estatal y sus funcionarios permanentes. La gestión, en estos casos, es irrenunciable y su mejora no puede encomendarse a otros, como en las reformas “hacia fuera”.¹⁴ Los únicos actores externos que suelen intervenir

¹¹ Discusión banal, si las hay, ya que numerar reformas no constituye siquiera un serio ejercicio taxonómico. Recuerda, más bien, a aquel personaje alemán que a viva voz pronunciaba un número, dentro de una lista de chistes previamente numerados, y a la sola mención la audiencia estallaba en carcajadas.

¹² Años más tarde, cuando las tasas de desocupación y el incremento de los índices de pobreza e indigencia alcanzaron niveles catastróficos, los conflictos laborales en el sector público prácticamente desaparecieron, ante el temor del personal de acabar engrosando las filas de desempleados. Y ello, a pesar de la fuerte pérdida sufrida en los salarios reales del sector público y del compulsivo recorte de un 13% de las remuneraciones, recientemente derogado.

¹³ No está demás señalar las fuertes diferencias que existieron, en esa década, entre Argentina y Uruguay con respecto a la privatización de empresas públicas. Mientras la opinión pública en Argentina apoyaba decididamente ese proceso (alrededor de dos tercios de los encuestados), en el país vecino los ciudadanos se manifestaron por el no en dos consultas populares.

¹⁴ Me refiero a la expectativa que habitualmente justifica las reformas “hacia fuera”: la descentralización mejora la gestión pública porque el control ciudadano es más cercano; la empresa privada es más eficiente

en estos casos son: 1) los organismos multilaterales o agencias bilaterales de cooperación, que aportan financiamiento para las reformas y, no pocas veces, orientaciones más o menos precisas sobre la modalidad y alcances que deben tener las políticas e instrumentos de reforma empleados; y 2) los proveedores de servicios (incluyendo consultoría), que realizan diagnósticos y proporcionan insumos para innovar la gestión (v.g., modelos organizativos, equipamiento informático, relevamientos geo-referenciales, asesoramiento jurídico, reingenierías de procesos, manuales de operación, etc.).

Cabe hacer notar que en todos estos casos, la innovación consiste en la incorporación de nuevas tecnologías de gestión, es decir, de nuevas maneras de encarar la tarea de administrar lo público. De hecho, las reformas “hacia dentro” no pueden sino referirse a las dimensiones y variables asociadas a la organización y funcionamiento de la burocracia: su marco normativo, su estructura organizativa, su dotación de personal y de recursos materiales, sus procesos y procedimientos de gestión, la capacidad de sus agentes y el comportamiento de los mismos en la producción de los bienes, servicios y regulaciones a su cargo. Las innovaciones en la gestión no son sino intentos por ajustar estas diferentes partes y engranajes que conforman la maquinaria estatal, de modo que en conjunto, ésta pueda responder mejor a las demandas y restricciones de su contexto.

Pero hay algo más: las innovaciones tecnológicas no operan si no son incorporadas a la cultura de la administración. Esto implica un cambio profundo en la disposición de los servidores públicos a funcionar bajo reglas de juego diferentes, lo cual se verifica cuando ese personal ha conseguido incorporar las nuevas reglas y su fundamento axiológico o moral a su conciencia, a sus percepciones, actitudes y comportamientos. Debe existir entonces un proceso previo de “naturalización” de esas innovaciones en las manifestaciones de conducta de cada agente, para que pueda producirse una real institucionalización de las reformas.

Este rasgo de las reformas “hacia dentro” marca otra diferencia fundamental con las reformas “hacia fuera”, porque en el primer caso el factor **tiempo** se vuelve crítico, mientras que en el segundo es casi irrelevante. Aclaremos este punto. Cuando existe una decisión de privatizar una empresa pública y no existe mayor oposición a la reforma (o el Ejecutivo goza de plenos poderes para llevarla adelante), la operación se reduce a un proceso de negociación, licitación y adjudicación, más allá de las medidas que puedan adoptarse con relación a marcos regulatorios y entes de regulación. Algo parecido ocurre con la supresión de organismos públicos, retiros voluntarios, acuerdos de descentralización o tercerizaciones de servicios. Salvados los obstáculos normativos o económicos presentes en estos procesos, el cambio es inmediato. De hecho, estos comentarios no hacen sino ilustrar la experiencia argentina de los años 90s.

Ello no ocurre cuando lo que está en juego son innovaciones tecnológicas que, para su implantación, requieren una asimilación por la cultura. La intervención del tiempo, en estos casos, supone la sostenibilidad del proceso de innovación hasta tanto las nuevas reglas de juego se naturalizan e institucionalizan, no bastando sólo la colaboración o anuencia inicial de los participantes de la organización. Sólo puedo imaginar dos

y por lo tanto la privatización mejora los servicios públicos prestados; la mano invisible del mercado es una mejor asignadora de recursos y, en consecuencia, la desregulación permite que los agentes económicos se liberen de una tutela estatal paralizante; y así sucesivamente.

excepciones a esta afirmación. Una, cuando la sanción por incumplimiento conlleva un alto costo para quien no aplica la nueva regla, sea de tipo pecuniario o administrativo.¹⁵ La otra, cuando la innovación se basa en un tipo de tecnología que funciona de modo automático, sin que el individuo pueda hacer nada por evitar su efecto, manipularla o desviarla de su objetivo. Es el caso, por ejemplo, de los sistemas de control de ingreso o egreso del personal basados en el registro que efectúa una célula fotoeléctrica al activar el chip de una tarjeta que debe portar permanentemente el empleado.¹⁶

El mayor **tiempo** que requiere la implantación de las reformas “hacia dentro” tiene, por su parte, un impacto decisivo sobre su eventual fracaso, sobre todo cuando la discontinuidad política es alta y, para colmo, está instituida en la cultura administrativa la costumbre de desechar toda experiencia de innovación pasada, por más que una evaluación objetiva podría hallarle méritos suficientes para continuar su implantación. Las efímeras conducciones, que en Argentina han batido records de baja permanencia en los cargos, sólo ocasionalmente alcanzaron a posicionarse frente a la necesidad, a los alcances o a los instrumentos requeridos para producir verdaderas innovaciones en la gestión institucional bajo su responsabilidad.

Podría objetarse que la conducción del aparato estatal durante la gestión Menem fue relativamente estable. Sin embargo, sólo durante los últimos años de su segunda presidencia, comenzó a manifestarse alguna preocupación real por las reformas “hacia dentro” de la administración. El halo de legitimidad que habían otorgado a su gobierno las reformas de “primera generación”, pareció bastar como para tornar innecesario encarar, con similar empeño, las de “segunda generación”.

Planteo esta hipótesis a sabiendas de que incursiono aquí en un terreno especialmente polémico, ya que la evaluación de los resultados de este segundo tipo de innovaciones ha merecido calificaciones mucho más favorables que las que expongo en este trabajo. En particular, las incluidas en informes oficiales o resultados de investigaciones de los propios organismos responsables de la función pública (v.g., Subsecretaría de la Gestión Pública, 2003; Ciai, Darmohraj y Schweinheim, 1999).¹⁷

¹⁵ Como ilustración, con el retorno de la democracia a fines de 1983, existía en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública una Dirección General denominada DIGRAD (Dirección General del Registro Automático de Datos) que centralizaba toda la información salarial de la administración pública nacional a partir de los datos mensuales de liquidación de haberes que enviaba cada organismo que administraba una nómina independiente. Con la democracia, esa base comenzó a degradarse a raíz de que muchos responsables dejaron de remitir los datos actualizados sin causa razonable y con escasa capacidad de sanción por parte de la Secretaría de la Función Pública. Finalmente, la DIGRAD fue disuelta y el sistema de información fue discontinuado. En 1994 se creó una nueva base centralizada en el Ministerio de Economía (denominada SIRHU – Sistema de Información de Recursos Humanos), que también requirió el envío de las novedades mensuales de liquidación, pero esta vez con una pequeña diferencia: hasta tanto no se remitiera la información al Ministerio, no se aprobaría la nómina, de modo que el incumplimiento recibía automáticamente la sanción de dar explicaciones a las autoridades y al personal del respectivo organismo acerca de las razones por las cuales no se había enviado la información requerida. Como es obvio, el responsable se enfrentaba así a una sanción intolerable, que podía originarle sumarios administrativos, paros del personal y hasta posibles agresiones físicas. Ese “sencillo” requisito de recibir autorización de pago sólo después de remitir la información, fue la innovación que hizo toda la diferencia.

¹⁶ Naturalmente, estos sistemas pueden llegar a ser burlados, pero la dificultad es innegablemente mayor que los simples registros por reloj o firma.

¹⁷ En adelante, me referiré al trabajo de la Subsecretaría como “el Informe de Gestión” y al trabajo de investigación como “el Informe del INAP”.

Entre las principales innovaciones que suelen incluirse dentro del conjunto de reformas orientadas al mejoramiento de la gestión pública, se destacan las siguientes:

- La reestructuración organizativa del aparato administrativo, buscando una mayor flexibilidad y adecuación a las exigencias de la gestión.
- El rediseño de las plantas de personal estatal, reasignando los recursos humanos en función de su número según perfiles y de las competencias requeridas para el desarrollo de las funciones sustantivas y de apoyo.
- La desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos, en aras de un mejor servicio al ciudadano y un menor costo de la gestión para el estado y los usuarios.
- La implantación de sistemas de carrera administrativa basados en las competencias y méritos del personal, tanto en las instancias de reclutamiento y concurso como en las de promoción, remuneración y evaluación de desempeño.
- La capacitación y desarrollo permanente del personal, a través de la actualización de sus conocimientos y destrezas, así como de su sensibilización hacia valores relacionados con los derechos de los usuarios y la ética de la función pública.
- El mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales, en las múltiples aplicaciones que hoy admite y exige la creciente complejidad de la actividad estatal.
- La introducción de mecanismos de programación, seguimiento, control y evaluación de resultados, especialmente a través de tableros de control y contratos de gestión.
- La promoción de la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas y el control social de la gestión pública.

Implícita o explícitamente, los documentos oficiales consideran estas distintas innovaciones, aún cuando emplean criterios clasificatorios diferentes e incluyen, además, cambios que pueden observarse en las propias políticas públicas adoptadas por agencias estatales argentinas y en los productos y servicios derivados de sus nuevas orientaciones.¹⁸ En resumen, el informe del INAP ofrece una visión sumamente optimista de las reformas incorporadas a la administración pública nacional durante los años 90. La investigación se construyó sobre la base de una muestra de 20 organismos que revelaban “cambios significativos detectados a partir de las políticas de estímulo a la calidad y la innovación y a partir de las estrategias de investigación de ‘observatorio’” desarrolladas en años anteriores (pág. 54). Además de fuentes secundarias, los investigadores condujeron entrevistas para medir las dimensiones del cambio estructural operado, el tipo de innovación y las causas de las reformas logradas.

Como no puedo extenderme en un análisis detallado de la investigación documentada en el informe del INAP, optaré por comentar algunos de sus supuestos y hallazgos:

1. Los casos seleccionados no son representativos del universo de organismos de la administración pública argentina, sino del universo de casos exitosos, cuyo número obviamente se desconoce y, en el extremo, podría coincidir con la muestra elegida.
2. La gran mayoría de los organismos estudiados es de carácter descentralizado; un gran número de casos corresponde a sectores o programas especiales de organismos mayores y, en conjunto, el ámbito alcanzado por las innovaciones que

¹⁸ El trabajo también demuestra una preocupación por clasificar los cambios estructurales identificados según una tipología que distingue entre modernización, modernización con adaptaciones, adaptación, adaptación con innovaciones, innovación con adaptaciones e innovación a secas, pero esta clasificación es relativamente ajena o, más bien, marginal, con relación al tema de esta ponencia.

se describen comprende un reducido porcentaje de la dotación total de personal del estado nacional.

3. Una elevada proporción de las innovaciones detectadas se vincula con aplicaciones informáticas y adopción de normas de calidad total. En la clasificación presentada por el estudio, los 20 casos indican cambios en los sistemas de información operativa con soporte informático, que a su vez alimentan los sistemas de control y de información gerencial.
4. También son importantes los cambios detectados en los procesos de producción externa y en los productos y servicios ofrecidos.
5. En cambio, el rediseño institucional y las reformas en los sistemas de administración de recursos (humanos y financieros), acusan un número mucho menor de cambios, lo cual puede estar relacionado con las escasas innovaciones que, en general, se advierten en la función de producción del sector público.
6. Algunos de los organismos y programas incluidos en el análisis coinciden, no casualmente, con instituciones (como el INTA, el INDEC y el SENASA) que, desde hacía tiempo, contaban con conducciones altamente profesionalizadas y liderazgos reconocidos, además de constituir -junto con el ANSES- las de mayor tamaño del universo seleccionado.
7. Como última observación, los casos estudiados no parecen abarcar un período de análisis suficientemente extenso como para comprobar la sostenibilidad en el tiempo de los cambios que supuestamente se habrían registrado. Teniendo en cuenta que la investigación se llevó a cabo antes de iniciarse la administración del presidente De la Rúa y, sobre todo, previo a profundizarse la crisis que siguió a su renuncia a fines de 2001, sería preciso constatar si las innovaciones se mantuvieron.

El informe del INAP concluye señalando que el sector público argentino ha sufrido un proceso generalizado de modernización de la administración, la gestión y las políticas públicas, que reconoce la influencia de innovaciones del sector privado, de otros sectores públicos y de modelos promovidos por los organismos multilaterales de crédito y asistencia técnica. Los cambios abarcan una amplia gama, desde transformaciones en las políticas públicas, diseños institucionales, procesos, productos, servicios y sistemas organizacionales. Las transformaciones de proceso y servicio se asociaron a importantes cambios estructurales en los sistemas de información operativa y gerencial y en los sistemas de control.

Por último, el estudio atribuye el cambio y la innovación en el sector público argentino a:

- La influencia del proceso general de modernización del estado;
- La apertura de la organización al aprendizaje, al establecer vínculos con centros de investigación y desarrollo, asistencia técnica, consultoría externa y cooperación internacional;
- La presencia de un liderazgo impulsor del proceso de cambio;
- Diseños organizacionales más flexibles;
- Una fuerte orientación al usuario/cliente de los servicios estatales.

Por su parte, el Informe de Gestión es mucho más reciente, abarcando prácticamente el período crítico de la administración Duhalde. De su lectura, igualmente optimista, surge que el gobierno llevó a cabo una intensa tarea de reforma durante la reciente gestión. Por ejemplo, suscripción de cartas compromiso, firmas de contratos de gestión, introducción de la firma digital para la tramitación de expedientes, normas y propuestas de sistemas de compras y suministros, programas de capacitación de funcionarios,

asistencia técnica a gobiernos subnacionales, actividades de coordinación con provincias y municipios, diagnósticos institucionales, proyectos de reestructuración de organismos públicos y una extensa lista de otras innovaciones. Casi todos estos resultados parecen haberse manifestado a través de la aprobación de decretos y resoluciones, la suscripción de convenios, la realización de foros, el dictado de cursos, la promoción de encuentros internacionales o la publicación de informes. Para un observador externo, el desafío es poder estimar el grado en que estos aparentes resultados se tradujeron en reales innovaciones.

Las consultas que he realizado al respecto me permiten sostener que la implantación efectiva de estas reformas prácticamente no tuvo lugar. La mayoría de las iniciativas nacieron en los comienzos de la Presidencia De la Rúa, a fines de 1999, a instancias del vicepresidente Carlos Alvarez, bajo cuya jurisdicción se hallaba la Secretaría de Modernización del Estado. El impulso que cobró la reforma estatal en esa época se fue debilitando luego de la renuncia de Alvarez en 2000 y especialmente, después de la crisis producida a fines de 2001. De manera que durante la transición del Presidente Duhalde poco pudo hacerse para mantener la continuidad del esfuerzo de reforma, de modo que las actividades realizadas por la Subsecretaría de la Gestión Pública -desde su jerarquía secundaria-, fueron adquiriendo un carácter esencialmente formal. Esta conclusión se compadece con la interpretación más pesimista que he ofrecido al referirme a las dificultades de la reforma e innovación en el aparato estatal argentino.

A todo lo largo de este documento he sostenido que, para su efectiva adopción, los cambios tecnológicos que subyacen al conjunto de reformas e innovaciones en la gestión pública, deben ser asimilados por una cultura que reafirme los valores de calidad, servicio, transparencia, ética, compromiso y rendición de cuentas por los resultados de la gestión.¹⁹ He planteado también que, aunque a veces imperceptible, el proceso de cambio en las administraciones públicas avanza, por más que los logros concretos suelen mantenerse casi siempre por debajo de las expectativas. Admito que las innovaciones que puedan haber sido incorporadas en la gestión pública argentina durante los últimos años, pueden haber permitido modernizar ciertas organizaciones, programas y procesos de gestión, pero a la vez considero que en conjunto, no han conseguido alcanzar estándares aceptables de cambio incremental. Al respecto, he sostenido que la brecha de innovación tiende a agrandarse a medida que los *benchmarks* o escenarios institucionales deseables aumentan sus exigencias.

El proceso de modernización estatal en la Argentina despertó enormes expectativas durante la década pasada, teniendo en cuenta la audacia política con que se iniciaron las reformas “de primera generación” y el elevado nivel de financiamiento con el que contaba el gobierno para promover los cambios en la gestión pública. Sin embargo, a la etapa de los grandes anuncios no sucedió una acción sistemática y decidida, pese a las experiencias de cambio documentadas. En apariencia, pocos de ellos se han sostenido en el tiempo y siguen vigentes y, entre los mismos, se advierten notorias ausencias. Por ejemplo, en la lista de los supuestos éxitos no figuran transformaciones importantes en

¹⁹ Este problema es mucho más generalizado de lo que parece, afectando incluso al gobierno federal de los Estados Unidos. Un reciente estudio señala que sus agencias gubernamentales utilizan tecnologías de información para automatizar procesos existentes y no para crear soluciones más creativas y eficaces. Adquieren sistemas que intentan dar respuesta a necesidades internas pero raramente los sistemas están en condiciones de inter-operar. Las subculturas organizacionales y el temor a la reorganización crean resistencias a la integración del trabajo y al uso compartido de sistemas en red a través del conjunto de las administraciones públicas (US Presidency, 2002).

organismos o programas vinculados con la reforma de la administración tributaria,²⁰ la implantación efectiva de la ley de administración financiera integrada,²¹ el ambicioso programa de gobierno digital impulsado por el gobierno nacional con fuerte financiamiento multilateral²² ni un auténtico mecanismo institucional de planificación y control de gestión y resultados,²³ sólo para citar las ausencias más obvias. Pero si todavía quedaran dudas, un documento emitido a fines de 2002 por la Jefatura de Gabinete de Ministros, da cuenta de la existencia de 60 tipos de déficit diferentes, que esperan ser resueltos en el marco del denominado Diálogo Argentino.²⁴

En otro orden de cosas, las situaciones de crisis tienden a incrementar los riesgos de la discontinuidad en el esfuerzo de cambio. Más que por sus efectos económicos, las crisis influyen en la suerte de los procesos de reforma por sus consecuencias deletéreas sobre la gobernabilidad y de este modo, sobre la continuidad y sostenibilidad de las innovaciones que se pretende introducir. Esta circunstancia resiente a su vez, las condiciones para la emergencia de auténticos liderazgos.

El horizonte de la reforma estatal durante la nueva administración Kirchner no augura por ahora grandes innovaciones. El gobierno ha demorado la designación de un responsable del área y no ha dado a conocer un programa articulado en el que se fijen prioridades. La devaluación producida en 2002 ha encarecido enormemente los costos de importación de equipamiento y, a raíz del *default* declarado por el país, se han producido dificultades en los desembolsos de programas en marcha, habiéndose interrumpido nuevos proyectos y financiamiento externo adicional. Estas restricciones afectan, especialmente, a las reformas basadas en fuertes inversiones en hardware, software y comunicaciones. Por su importancia, por su carácter ilustrativo y por las expectativas que ha generado como pieza clave de la reforma estatal, las iniciativas de gobierno digital merecen un tratamiento particular antes de cerrar mi ponencia.

²⁰ En un estudio comparativo de los sistemas de recaudación de impuestos nacionales, se estableció que Argentina es el país relativamente más ineficiente de los casos considerados, según los distintos criterios empleados en la comparación. Así, por ejemplo, mientras el costo de recaudación (presupuesto del organismo/recaudación obtenida) por cada 100 dólares era de 0,50 centavos en Estados Unidos; de 0,40 centavos en Chile; y de 1,10 dólares en México, el valor para Argentina ascendía a 1,90 (Bergman, s/f, *circa* 2002). Por su parte, el presupuesto de la administración tributaria como porcentaje del PBI mostraba los siguientes valores: Estados Unidos, 0,1; Chile, 0,07; México, 0,04; y Argentina, 0,22. Por último, según la misma fuente, la cantidad de habitantes del país por cada funcionario fiscal era de 5,2 en Chile, 3,1 en México y 1,9 en Argentina. Debe tenerse en cuenta que el programa de modernización de la administración tributaria en Argentina fue uno de los que recibió mayor financiamiento de los bancos multilaterales.

²¹ Según lo manifestado en una entrevista por un ex funcionario político del área, luego de la sanción de la Ley de Administración Financiera del Sector Público y los éxitos iniciales en su implantación, se produjeron retrocesos importantes, tanto en la falta de actualización de los soportes informáticos de esa gestión como en el control efectivo de importantes partidas presupuestarias manejadas al margen de ese proceso. Al parecer, últimamente se han adoptado medidas para superar estas falencias.

²² Volveré sobre este punto en los párrafos finales.

²³ Formalmente, existe desde hace por lo menos dos décadas, un Sistema Nacional de Control de Gestión en el ámbito de la Presidencia de la Nación, cuya labor y resultados fueron casi inexistentes. Desde hace aproximadamente tres años se pusieron en marcha algunas experiencias piloto de contratos de gestión por resultados, precedidas por procesos de reingeniería de sistemas, pero sus resultados no han trascendido.

²⁴ El Diálogo Argentino es una iniciativa orientada a la detección de problemas sectoriales y la elaboración de políticas de reforma en diferentes áreas de la organización y la gestión públicas. La iniciativa fue impulsada por el Episcopado argentino, conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la intervención de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El documento propuesto para el Diálogo por parte de la Jefatura de Gabinete fue redactado por uno de los coautores del estudio del INAP.

Gobierno digital: un caso paradigmático de fracaso

En la actualidad, la gran mayoría de las innovaciones “hacia dentro” del aparato estatal se fundan en la digitalización de la actividad gubernamental. Una reciente evaluación de los problemas que enfrenta la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI), órgano director de las reformas en este campo, observa que frente a la importante misión que debería haber cumplido, los factores propios de la actual crisis, sumados a las fallas acumuladas en la gestión de tecnologías informáticas en la Administración Pública, configuran hoy un escenario limitado por:

- Discontinuidad de personas y de políticas
- Falta de recursos materiales
- Carencia de instrumentos que permitan coordinar el conocimiento localizado en un sistema distribuido y resguardar la memoria institucional.
- Dificultades de aplicación de políticas diseñadas e implementadas de manera centralizada.
- Compartimentación de las áreas.
- Falta de inserción y legitimidad del ONTI como área coordinadora y rectora.

Este diagnóstico refleja el resultado de una sucesión incoherente de iniciativas, impulsadas por los gobiernos argentinos de los últimos años, que se embarcaron en alrededor de 30 programas diferentes -la mayoría de ellos con múltiples objetivos- tendientes a emplear tecnologías de información en el manejo de la administración pública y la provisión de servicios públicos. Estos programas partieron de dos iniciativas clave:

- La consolidación en la Oficina Nacional de Tecnologías de Información de dos organizaciones previamente separadas que desarrollaban tareas complementarias en materia de gobierno digital, con el mandato de llevar a cabo un amplio programa de acción en el ámbito de la Secretaría de la Función Pública (organismo luego “descendido” a Subsecretaría de la Gestión Pública).
- La creación de un instrumento de política integrador, el Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PIS, según la terminología del Banco Mundial). Tanto en propósito como en diseño, este programa se cuenta entre las iniciativas más ambiciosas en la materia que registra la experiencia mundial. Prevé un paraguas institucional y conceptual para una serie de iniciativas específicas, orientadas a facilitar acceso general a internet, promover aplicaciones de TICs en la administración pública, desarrollar comercio digital, crear centros tecnológicos comunitarios e implementar una red comunicacional de alta velocidad para universidades y centros de investigación, todo ello con el propósito de promover un acceso igualitario y una participación amplia en las TICs.

Los objetivos operacionales implícitos eran: a) mejorar el desempeño gubernamental; b) ampliar la competitividad de la economía; c) fortalecer la participación social; y d) incrementar la capacidad de los actores involucrados.

Tal como surge de un informe de evaluación externa no publicado, hay muy poco para mostrar como resultados de estos esfuerzos y recursos aplicados. La administración

pública argentina no ha alcanzado siquiera los estándares mínimos de funcionalidad que típicamente se atribuyen a gobiernos digitales. Existen evidencias de muy serias deficiencias en el modo de abordaje de esta experiencia, en su implementación y en su efectividad.

Las conclusiones preliminares indican que las políticas orientadas a TICs han sido, en general, excesivamente ambiciosas, de muy “alto vuelo” y poco aterrizadas. Casi sin excepción, los resultados fueron significativamente menores que lo que indicaban las expectativas iniciales. La mayoría de ellas enfrenta problemas o se han suspendido. Sin duda, la crisis económica ha influido financieramente sobre estos programas, pero es muy probable que muchas de estas iniciativas se hubieran debilitado o trabado de todos modos. No hubieron evaluaciones realistas respecto a inversiones y costos operativos, ni capacidad institucional de implementación, ni desarrollo de usuarios, ni cooperación y coordinación entre partes interesadas.

Entre los problemas comunes que surgieron de la implementación de los programas se destaca la falta de previsión de costos. Casi por default, las agencias tuvieron discrecionalidad en la asignación específica de recursos y en la opción entre varios parámetros de acción, lo cual condujo a priorizar todo aquello que tendía a lograr menor resistencia y facilidad de gasto. En general, los programas se superponen, sin fronteras claras; no cuentan con mecanismos de coordinación implícitos; están desfinanciados y pobremente implementados; no están sujetos a controles de efectividad; o simplemente no se utilizan o aplican efectivamente.

A riesgo de cometer injusticia con los iniciadores, se presume que algunos programas específicos de las organizaciones estatales involucradas se orientaron más a hacerse de recursos que a comprometerse con resultados. Invariablemente, sus objetivos son deseables y tienen sentido, pero raramente han sido “desempacados” operativamente para convertirlos en programas de acción efectiva. La fijación de metas específicas, o sea, resultados y no insumos, es algo casi ausente en los programas gubernamentales, de modo que la responsabilización es casi inexistente. Además, la presencia de cotos cerrados en la conformación de los programas conspira contra su efectividad.

Por su parte, los déficit de capacidad institucional para su implementación demuestran la ausencia de:

- Un plan de implantación y reglas claras para la toma de decisiones;
- Un presupuesto realista;
- Ajustes requeridos para mejorar la capacidad de implementación;
- Responsabilización de los directivos en términos de resultados;
- Una concepción operativa, más que puramente conceptual;
- Incentivos al desempeño;
- Una orientación a resultados más que al control de recursos;
- Un mecanismo de realimentación para reasignar recursos en función del desempeño efectivo.

Por último, la evaluación externa sugiere que, en el caso argentino, deberían satisfacerse una serie de prerequisites antes de que puedan lograrse resultados que compensen los esfuerzos dirigidos a fortalecer un gobierno digital. Entre ellos:

- Generar liderazgo político, persuadiendo a las autoridades acerca de los beneficios que acarrearían las nuevas aplicaciones de TICs, al tiempo que se evalúan, de manera realista, los requisitos de una implantación exitosa;
- Desarrollar una estrategia operacional con prioridades, basada en evaluaciones de costo-beneficio, que conduciría a la interoperatividad (a corto plazo) y a una arquitectura común (en el mediano plazo); que elimine redundancias y superposiciones; y que incremente los beneficios de escala a través de estándares comunes y coordinación en la adquisición de equipamiento;
- Promover el compromiso a través de un temprano involucramiento de quienes deban ser usuarios, beneficiarios o responsables de estos sistemas, incluyendo a representantes de la sociedad civil, de modo de evitar en última instancia el empleo de enfoques autocentrados en las agencias, que tienden a fracasar;
- Separar las funciones de planificación, programación y monitoreo de las funciones de implementación, a efectos de evitar el síndrome de la “autoridad subrecargada” y los conflictos de interés;
- Lograr el cumplimiento de compromisos a través de procesos presupuestarios bien estructurados, que proporcionen incentivos positivos y sanciones;
- Instituir un sistema de seguimiento y evaluación como realimentador del proceso presupuestario y los procesos de información pública;
- Construir una agencia eficaz de planificación y monitoreo, trasladando a la Oficina Nacional de Tecnología de la Información fuera de una función de línea, hacia un órgano ad hoc de carácter cuasi autónomo (v.g. una Agencia), técnicamente calificada con recursos humanos de alto nivel y un cuerpo de supervisión que integre a representantes públicos y sociales.

Reflexiones finales

Para redondear algunas de las ideas planteadas en esta ponencia, sugiero considerar una matriz resultante de cruzar: 1) situaciones de alta o baja innovación en el sector público y 2) situaciones de gran abundancia o de aguda escasez de recursos. En las celdas de la matriz quedarían inscriptas de este modo las cuatro posibilidades que, teóricamente, podrían presentarse en casos concretos. En el Gráfico 2 presentaré esas opciones con relación a la experiencia argentina.

Gráfico 2

Recursos e Innovación de la Gestión Pública en Argentina

		Disponibilidad de recursos	
		Alta	Baja
Grado de innovación	Alto	I Alta innovación con alto financiamiento (1991-1995)	II Alta innovación con bajo financiamiento (¿?)
	Bajo	III Baja innovación con Alt financiamiento (1996-1999)	IV Baja innovación con aguda escasez (2000-2003)

La lectura del gráfico sugiere que el único período en que se produjeron innovaciones significativas en la gestión pública fue durante la primera mitad de la década de los 90's, período en que el país dispuso de recursos más cuantiosos que en cualquier otro momento desde la recuperación de la democracia, provenientes del financiamiento externo (Celda I). Pero se trató de reformas "hacia fuera" del estado que, como argumenté, no deberían merecer tal denominación.

En la Celda II de la matriz, los signos de interrogación deben interpretarse como indicación de que no resultan reconocibles períodos recientes en los que grandes innovaciones se hubieren llevado a cabo con muy escasos recursos. Sin embargo, es posible mencionar algunas reformas "hacia dentro" producidas en ciertos organismos o programas aislados, en los que se introdujeron innovaciones significativas para el mejoramiento de la gestión con, relativamente, pocos recursos. Por ejemplo, la regionalización del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la evaluación/acreditación de la calidad de la enseñanza universitaria o el mejoramiento de la atención a usuarios a través de páginas web o accesos telefónicos automatizados y gratuitos.

La Celda III refleja, en mi opinión, lo ocurrido en la segunda mitad de la década de los 90s, cuando ya se había anunciado la "segunda reforma del estado" y promediaba la segunda presidencia de Menem. El financiamiento se mantuvo por un tiempo en un nivel elevado pero las transformaciones fueron mínimas, no llegando a trascender el plano retórico. Lo mismo ocurrió a partir de la administración De la Rúa, ya que pese al entusiasmo reformista de los primeros meses de gobierno, las iniciativas decayeron rápidamente y la aguda escasez de recursos agravó, en lugar de contrarrestar creativamente, la falta de innovaciones (Celda IV).

Bajo esta última administración, la responsabilidad de la reforma quedó repartida entre la Secretaría de Modernización del Estado dependiente de la Vicepresidencia de la Nación,²⁵ y una Subsecretaría de la Gestión Pública (sucesora de la Secretaría de la

²⁵ Esta decisión se vio influida por la experiencia de los Estados Unidos, donde el vicepresidente Al Gore tomó a su cargo una responsabilidad similar al lanzar el Programa de Reinversión del Gobierno. También

Función Pública) que pasó a depender de la Jefatura de Gabinete de Ministros y retuvo el control sobre el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Este esquema resultó ser sumamente conflictivo al basarse en una conducción bicéfala. Hoy sólo permanece dicha Subsecretaría como dependencia de la Jefatura,²⁶ cumpliendo un papel sumamente limitado y deslucido.

El fin de siglo encontró a la Argentina al borde de un colapso a la vez económico, social y político. Pero la crítica emergencia no modificó mayormente la ya decaída actividad de reforma que se venía desarrollando desde hacía unos años en el sector público, lo cual desmiente tanto el supuesto de que la abundancia de recursos facilita la innovación como su opuesto: que la escasez aguda la activa de manera creativa. Es posible que esta conclusión no sea generalizable a muchas otras experiencias, pero en el caso argentino parecería que la discontinuidad política promovió la virtual desaparición del futuro como dimensión temporal significativa de la gestión pública. También tendió a obviar toda consideración del **pasado** como tiempo relevante para juzgar el desempeño y evaluar los resultados de la actividad estatal. No creo incorrecto sostener que la gestión del presente, de lo cotidiano, no tiene futuro si a la vez no se funda en una permanente revisión del pasado.

Los avatares de la política repercutieron fuertemente sobre la normalidad de la gestión. En menos de cuatro años, el sillón presidencial fue ocupado por otros tantos mandatarios, sin contar a los varios que asumieron por pocos días u horas al sólo efecto de que no se quebrara la continuidad del gobierno. En el interín, se sucedieron decenas de renuncias ministeriales y centenares de otros altos funcionarios. En este contexto, resulta difícil que surjan liderazgos providenciales que consigan producir innovaciones reales y sostenibles. Para colmo, frente a las sucesivas reducciones presupuestarias, la función de producción del estado continuó deformándose, ya que las partidas asignadas a inversiones, bienes de consumo y gastos no personales fueron las que sufrieron mayores recortes. En medio del fuerte impacto que la crisis produjo sobre el mercado de trabajo, el personal estatal optó por aceptar recortes en sus remuneraciones, lo cual permitió a la mayoría evitar el riesgo de desempleo, aún a costa de la pérdida de incentivos (y de recursos) para cumplir sus cometidos y mejorar su desempeño.

En el breve lapso transcurrido desde la asunción del actual gobierno argentino, se produjo a) una rápida legitimación ciudadana de una candidatura presidencial que había obtenido una magra adhesión en las urnas; b) una clara aceleración de los tiempos políticos junto a una demostrada capacidad de iniciativa del Ejecutivo; y c) la evidencia de un fino olfato de su titular para detectar y resolver cuestiones críticas de la agenda pública por simple decisión personal, todo lo cual configura junto a otros rasgos característicos, un estilo gubernamental desconocido en el país. En este proceso, la innovación en la gestión pública parece adquirir mayor primacía en su faz política, a través de tomas de posición a menudo inesperadas, frente a una nutrida agenda, que en su aspecto burocrático de implementación de políticas. Tarde o temprano, sin embargo, la "rutinización del carisma" del actual mandatario debería dar paso a la

Bolivia concentró iguales competencias en el vicepresidente. Sin embargo, luego de la renuncia de Carlos Alvarez, la Secretaría fue trasladada a la Jefatura de Gabinete de Ministros para ser finalmente suprimida.

²⁶ En general, los Jefes de Gabinete tuvieron un débil papel político como coordinadores o primus inter pares del elenco ministerial, por lo cual las principales reformas (en general, "hacia fuera") se adoptaron en los Ministerios de Economía y del Interior (en este último caso, en apoyo de los procesos de reforma de los gobiernos subnacionales).

introducción de innovaciones y reformas sostenibles, que permitan fortalecer las instituciones con las que los gobiernos hacen las cosas que hacen los gobiernos.

Bibliografía

Barzelay, Michael (2002). "Diseñando el Proceso de Cambio en las Políticas de Gerenciamiento Público". **Biblioteca Virtual TOP**. www.top.org.ar

Behn, Robert D. (2003). *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*. **Public Administration Review**. September/October, vol. 63, N° 5.

Bergman, Marcelo (s/f, circa 2002). *La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: El Tema Previo a la Reforma Fiscal?* **CIDE**, México.

Boin, Arjen y 't Hart, Paul (2003). *Public Leadership in Times of Crisis : Mission Impossible?* **Public Administration Review**, September/October, 2003.

Chisari, O., Estache, A. y Romero, C. (1997) **Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina. Lessons from a General Equilibrium Model**. The World Bank, Policy Research Department. Finance and Private Sector Development Division. Policy Research, Working paper 1824.

Ciai, Ariadna, Darmohraj, Adrián y Schweinheim, Guillermo (1999). *De la Modernización a la Innovación en el Sector Público: Tendencias del Cambio Estructural en la República Argentina en Gestión, Administración y Políticas Públicas*, **Revista de Investigaciones del INAP**, Nueva Epoca, No. 0. Buenos Aires.

Llach, Juan (1997). **Otro siglo, otra Argentina**. Ariel. Buenos Aires.

ONTI (2003). *El Desafío de Planificar/Ejecutar de un Modo Sustentable en el Estado*, Foro Permanente de Responsables Informáticos, INAP, Argentina.

Oszlak, Oscar (1999) *Quemar las Naves (O Cómo Conseguir Reformas Estatales Irreversibles)*, **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Año 6, N° 14. Buenos Aires

Oszlak, Oscar (2003). *El Mito del Estado Mínimo: una década de Reforma Estatal en la Argentina*, **Desarrollo Económico**, Vol. 42, N°168. Buenos Aires.

Schweinheim, Guillermo(1999). *Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas: ¿Es idéntico a Modernización?*, **Revista de Investigaciones del INAP**, Nueva Época, N° 0. Buenos Aires.

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

Subsecretaría de la Gestión Pública (2003). *Informe de Gestión 2002-2003*. Página web www.sgp.gov.ar