

Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico*

MARTÍN LARDONE

UCC - FLACSO - Instituto de Estudios Políticos de París

mgldardone@yahoo.com

Este trabajo busca revisar los análisis de los procesos de reforma del Estado operados en Argentina y en América Latina durante la década de los '90, con el objetivo principal de discutir algunos ejes conceptuales que permitan analizar los distintos casos de reforma de los estados provinciales en Argentina. El trabajo plantea tres ejes temáticos principales. En primer lugar, aborda la discusión conceptual sobre instituciones, actores racionales, cambio institucional y capacidad estatal. En segundo lugar, aborda los análisis sobre la reforma del Estado en Argentina y en América Latina, atendiendo especialmente a la dinámica política de la misma y concentrándose en los diferentes paradigmas de la reforma administrativa del Estado. Finalmente, se realiza un "estado de la cuestión" en torno a los estudios existentes sobre la reforma de los estados provinciales en Argentina. El trabajo sostiene que a pesar de la creciente importancia que han tomado los estados provinciales en el escenario político y económico nacional, no existe una producción de conocimientos y de análisis que dé acabada cuenta de los procesos de reformas administrativas en que se han embarcado estas unidades estatales, especialmente en lo que refiere a la dinámica política de dichos procesos.

* Una versión previa de este trabajo fue presentada al Congreso 2003 de la *Latin American Studies Association* (LASA), en Dallas, Texas, en Marzo de 2003. El autor agradece especialmente los aportes, críticas y contribuciones del Doctor Fabian Repetto, quien supervisó el programa de lectura dirigida sobre "Reforma del Estado: instituciones y capacidades estatales" realizado en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales de FLACSO (Buenos Aires), y que diera origen al presente trabajo. Los errores, omisiones y defectos son exclusiva responsabilidad del autor.

I. Introducción

Este trabajo se propone revisar los análisis de los procesos de reforma del Estado operados en nuestro país y en el contexto de América Latina durante la última década, insertando dicho análisis en el escenario producido por las transformaciones económicas y políticas operadas durante ese período. Nos interesa en particular, intentar distinguir y comparar los procesos políticos de los dos tipos de reformas, toda vez que suponemos que los procesos de transformación intra-estatales se encuentran estrechamente relacionados con las transformaciones operadas en la relación entre el Estado y la sociedad. El objetivo principal es discutir algunos ejes conceptuales que permitan analizar los distintos casos de reforma de los estados provinciales en Argentina.

Con este propósito hemos delineado tres ejes temáticos principales para intentar ordenar el trabajo y el análisis. Partimos en primer lugar, de abordar la discusión conceptual que nos permita trazar un marco de análisis apropiado para el objetivo que nos proponemos. Priorizamos en este punto la discusión sobre el concepto de instituciones, actores racionales, cambio institucional, Estado y capacidad estatal.

En segundo lugar, abordamos los análisis sobre la reforma del Estado en Argentina y en América Latina, insertando dicha discusión en el contexto de la globalización y de las reformas económicas y políticas operadas en los '90, para luego distinguir y analizar los distintos paradigmas de reforma, atendiendo centralmente a los paradigmas de la reforma administrativa del Estado.

En tercer lugar nos interesamos por la discusión sobre la reforma de los estados provinciales, apuntando a realizar un “estado de la cuestión” en torno a los estudios existentes sobre el tema. La elección de este punto representa el interés principal de este trabajo, y radica en la presunción de que a pesar de la creciente importancia que han tomado los estados provinciales en el escenario político y económico nacional, no existe una producción de conocimientos y de análisis que de acabada cuenta de los procesos de reformas administrativas en que se han embarcado estas unidades estatales. Como veremos, la literatura existente sobre esta cuestión no ha prestado suficiente atención a la dinámica política de dichos procesos, lo cual a nuestro criterio representa una dimensión fundamental para comprender y explicar los mismos.

II. Marco analítico-conceptual

En este punto, nos proponemos discutir algunos ejes conceptuales que consideramos muy apropiados para abordar la problemática planteada. Nos referimos en primer lugar, al concepto de instituciones, en particular desde que su potencia analítica ha sido rescatada por la corriente neo-institucionalista¹. En segundo lugar, abordamos los supuestos conductuales y el concepto de actor sobre el que opera esta perspectiva teórica, como así también las implicancias que ello tiene en la explicación del cambio institucional. Por último, y en función de estos conceptos, planteamos la discusión en torno a la cuestión de las capacidades estatales.

II. 1. Conceptos de institución

El neo-institucionalismo dista de constituir un cuerpo teórico unificado, encontrándose diferentes aproximaciones que desde distintos ámbitos de la ciencia social confluyen en atribuir un lugar central a las instituciones en la explicación de la sociedad. Esta situación se ha potenciado por el hecho de que el rescate de las instituciones ha sido hecho tanto por la economía como por la sociología, la ciencia política, y la historia, entre otras disciplinas de “lo social” (Hall y Taylor, 1996)².

Las diferentes acepciones existentes sobre el concepto de instituciones es sin duda uno de los puntos más problemáticos del neo-institucionalismo dada la diversidad y ambigüedad de las mismas (Guy

¹ El rescate analítico de las instituciones ha sido protagonizado, en el ámbito de la teoría social y política por el “neo-institucionalismo”, consistente en una serie de abordajes teóricos que tratan de rescatar la importancia analítica que el concepto de institución posee para la teoría social. Dichas corrientes surgen a partir de los años sesenta, principalmente en el ámbito de la ciencia social anglosajona, y se presenta como respuesta o reacción a la corriente behaviorista, predominante desde los cincuenta (Bertanou, 1995; Peters, 1999).

² Esta diversidad de enfoques ha provocado intentos, por parte de distintos autores, de clasificar y “organizar” el mapa del neo-institucionalismo, agrupando los desarrollos existentes en diferentes ramas. En uno de esos intentos, Guy Peters distingue siete tipos “especies” distintas de neo-institucionalismo (Guy Peters, 1999). Otras clasificaciones, en cambio han realizado una clasificación más comprehensiva de las diferentes expresiones aquí planteadas, agrupando a las mismas en una cantidad menor de “especies”, aunque con criterios más amplios (Hall y Taylor, 1996). También Vergara adopta una clasificación tripartita para “mapear” al neo-institucionalismo (Vergara, 1997).

Peters, 1998; Bertranou, 1995; Hall y Taylor, 1996). Desde la perspectiva proveniente del institucionalismo económico, North ha entendido a las instituciones como las reglas de juego (normas formales e informales) de la sociedad. En otros términos, “son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (...) y, por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano.” (North, 1993: 13).

Un autor como Lanzara (1999) asocia el concepto de instituciones a la idea de “imprimir a las prácticas sociales un orden basado en reglas”, y cuando se refiere a las estructuras institucionales habla de normas y códigos de conducta. Si bien considera en su modelo que tanto factores como preferencias, identidades e intereses pueden generar cambios en el proceso de construcción de instituciones, en todo momento aparecen como elementos diferenciados. Un aspecto fundamental de la función (y por ende de la definición) de las instituciones en el enfoque de este autor, es el que tiene que ver con la asignación intertemporal de recursos, ya sea materiales, cognitivos y simbólicos (Lanzara, 1999: 925-929).

Desde el análisis de políticas públicas, Majone (1997) considera a las instituciones dentro del conjunto de restricciones que se configuran como condiciones esenciales para el comportamiento racional de los actores en la política (o de los actores de políticas, en el caso de las políticas públicas). Este autor considera a las instituciones dentro del conjunto de restricciones artificiales al accionar político, y se refiere a leyes, reglamentos, normas, organizaciones y procedimientos para la toma de decisiones “que definen los papeles de los diversos actores de las políticas y limitan las estrategias a su disposición” (Majone, 1997: 136).

La definición del concepto de institución conduce además a otra distinción importante que es la distinción entre instituciones y organizaciones. North sostiene que “el propósito de la reglas (instituciones) es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación.” (North, 1993: 15).

La importancia de esta distinción no es menor, ya que la relación de los actores (individuales y colectivos), entre ellos y con las instituciones, es central para explicar la dinámica de las mismas y particularmente el cambio institucional.

II. 2. Supuestos de comportamiento

Para entender la cuestión de la dinámica institucional es importante ordenar cuáles son los supuestos conductuales que subyacen en torno a la cuestión del análisis institucional.

La corriente del *rational choice* se aproximó a la problemática de las instituciones planteando un modelo individualista en el que los actores centrales son los individuos, entendidos como actores egoístas que actúan racionalmente y con plena información con el objetivo de maximizar el beneficio personal. Para estos individuos egoístas el respeto de las instituciones radica en la conveniencia individual de respetarlas en tanto eso genera previsibilidad y regularidad (Guy Peters, 1998: 45). Estos supuestos van a dejar un marca profunda en el debate teórico, ya que la cuestión de la racionalidad de los actores va actuar como un importante “divisor de aguas” en el debate neo-institucional³.

En este sentido, consideramos que el aporte fundamental para el análisis institucional ha estado constituido por el planteamiento de los modelos de racionalidad limitada. North, por ejemplo, supone actores individuales, pero a diferencia del *rational choice* (y en particular de la teoría de los juegos), cree que la motivación de la conducta no se centra en la maximización de beneficios sino que se trata de un problema más complejo. Nos encontramos, según este autor, frente a actores que realizan elecciones en base a modelos derivados subjetivamente a partir de información incompleta (reemplaza el supuesto de racionalidad instrumental de la economía neoclásica por el de la racionalidad procesal), lo que resulta además en modelos divergentes con los de los demás sujetos interactuantes. Así, en medio de tal complejidad, la función de las instituciones es la de reducir la incertidumbre y limitar el margen de elecciones de que dispone el actor (North, 1993: 31-42).

³ Una primera reacción a la corriente del *rational choice* fue la de March y Olsen, quienes critican los supuestos mencionados, adscribiendo, en cambio, a una visión individual, pero suponiendo un actor no-atomista sino insertado en un complejo de relaciones, que busca información pero con racionalidad limitada. La diferencia fundamental es que suponen un individuo que no opera desde la racionalidad instrumental sino desde la “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1997a). Otro punto de diferencia es que mientras el *rational choice* no se preocupa por el origen de las preferencias que orientan el accionar de los individuos, ya que considera a la formación de las preferencias como factores exógenos al modelo, March y Olsen consideran a la formación de las preferencias como un factor endógeno coherente con el supuesto de la lógica de lo apropiado, en donde son las identidades y las instituciones las que moldean esas preferencias (Guy Peters, 1998: 26).

Desde una perspectiva similar, Lanzara supone actores individuales con recursos limitados (entre los que se incluye la racionalidad) aunque con la capacidad de realizar, en un medio complejo y competitivo, comparaciones intergrupales e intertemporales ordenadas a decidir la distribución de esfuerzos y recursos. Este medio complejo, que deriva de la interacción de la complejidad política con la complejidad cognitiva o informativa, hace que el cálculo del *self-interest* y la definición de las identidades por parte de los actores se vuelva sumamente difícil, por lo que éstos recurren a principios de imitación de otros actores o actúan conforme a normas ya establecidas (Lanzara, 1999: 925-935).

También cuestionando a la racionalidad “clásica”, Majone plantea actores que buscan satisfacer sus metas, y que cuentan con un nivel de racionalidad que les permite evaluar la conveniencia de hacerlo dentro del marco de restricciones existentes o de cambiar dichos límites para su beneficio, lo cual supone además que estos actores no están separados del proceso que establece restricciones a su comportamiento sino que éstas son generalmente auto-impuestas. Majone critica el supuesto del racionalismo clásico de que los actores tratan de maximizar sus metas sólo dentro de las restricciones dadas, afirmando en cambio que, dado que disponen de distribuciones de recursos y poder esencialmente asimétricas, los actores consideran a las restricciones como posibles objetos de acción política⁴ (Majone, 1997: 136-144).

II. 3. Construcción y cambio institucional

A partir de estos supuestos, es posible plantearse la cuestión del cambio institucional. La pregunta que se formula Guy Peters es en qué medida el cambio es reconocido como una parte ordinaria de la vida institucional, o es en cambio una excepción a una regla de estabilidad (Guy Peters, 1998: 147).

North postula que las instituciones se encuentran en evolución y cambio permanente y que en consecuencia el cambio es incremental. El cambio es producto de la interacción constante de las organizaciones

⁴ Esto supone, además, que la estructura de relaciones entre actores introduce la dimensión temporal, al plantear la incapacidad explicativa de los modelos de elección “de una sola vez”.

con las instituciones, y se produce por dos vías. Una primera es la modificación de las limitaciones formales, que opera cuando la organización advierte que es más rentable intentar modificar políticamente las normas formales antes que invertir en aprendizaje que maximice el provecho del marco institucional establecido. En cambio, la modificación de las limitaciones informales se produce por cambios “exógenos” (algunos de ellos, cambios culturales), como por ejemplo el cambio en los precios relativos, en los gustos y preferencias, en las creencias. Lo que hace al cambio constante es que las limitaciones informales ensanchan y complementan a las limitaciones formales, y por lo tanto tienden a mantenerse en equilibrio, y unas se modifican ante cambios en las otras (North, 1993: 99-120)⁵.

En relación a este punto ha sido señalado que el proceso de formación de instituciones no opera sobre una “tabla rasa” sino que incluye mecanismos de cambio de las instituciones que conforman un proceso continuo y difuso (Lanzara, 1999). En efecto, Lanzara plantea que los actores tienen que distribuir sus recursos escasos entre la exploración de estructuras institucionales nuevas, y la explotación y perfeccionamiento de instituciones ya existentes. Frente a esto surgen mecanismos constructivos que combinan exploración y explotación, equilibrando el riesgo de explorar nuevas estructuras, con el riesgo de sostener estructuras caducas (Lanzara, 1999: 940-947).

En el modelo elaborado por Majone, en cambio, el cambio institucional es, como ya hemos dicho, un proceso generado y provocado por los actores en su intento de maximizar la posibilidad de alcanzar sus metas. Sobre la cuestión del carácter continuo o discontinuo del cambio, Majone marca una diferencia entre el comportamiento de corto plazo de los actores, en el que estos actúan dentro de las restricciones establecidas, y el comportamiento de largo plazo, en el que los actores intentan modificar tales restricciones. Las principales variables de los procesos de cambio, según el análisis de este autor, se centran, además de en los actores, en los recursos (que incluyen la cantidad y calidad de infor-

⁵ Otro punto fundamental en la teoría de North, es por qué las sociedades siguen diferentes caminos de desarrollo, y básicamente por qué persisten formas institucionales ineficientes. La respuesta se centra en la idea de las vías del cambio, fundamentalmente el *path-dependency*, que refiere al peso de la historia en tanto acumulación de decisiones de corto plazo que determinan la evolución incremental de las instituciones (North, 1993: 121-135).

mación, como así también las capacidades y habilidades técnicas) que se encuentran asimétricamente distribuidos⁶ (Majone, 1997).

Este último planteo, que admite la posibilidad del cambio intencional (diseño) de las instituciones, nos lleva a la discusión de un problema central frente a la cuestión de las reformas estatales, que tiene que ver con cómo explicar la cuestión de la reforma intencional y el diseño de las instituciones por parte de los actores.

Tal como lo explica North (1993), es posible que una organización evalúe conveniente modificar las limitaciones formales (reglas e incentivos) de un determinado esquema institucional, y por lo tanto intervenga políticamente a fin de modificar dichas restricciones. Sin embargo North llama la atención sobre la cuestión de que este cambio se complementa con los cambios que, consecuentemente se operan en las limitaciones informales, sobre las que no hay margen para la reforma o el diseño. Esto podría ocasionar que el cambio no se opere del modo en que fuera “diseñado” por la organización o actores intervinientes⁷.

En torno a estas cuestiones surgen algunas reflexiones importantes al momento de analizar las reformas estatales. La primera tiene que ver con la coincidencia de los autores analizados al reconocer que la posibilidad de que los actores encaren procesos intencionales de reforma institucional se da siempre en contextos complejos y con recursos escasos, por lo cual la capacidad de controlar tales procesos en términos de la adecuación entre intenciones y resultados es limitada.

En segundo lugar, nos parece importante llamar la atención sobre la cuestión del poder en los modelos explicativos del cambio institucional. En general, los desarrollos reseñados abren una interesante brecha para explorar cómo operan distribuciones asimétricas de poder entre actores y grupos en la definición de los procesos de diseño y cambio institucional

⁶ Esta cuestión no sólo determina el poder diferencial de los actores para modificar las restricciones en su favor, sino también la posibilidad de construir restricciones que privilegien los recursos de los que dispone ese actor.

⁷ Estas diferentes perspectivas con respecto al cambio, y especialmente al cambio intencional, también pueden ser agrupadas en los dos modelos polares de análisis institucional planteados por Bertranou (1995: 247). Por un lado tenemos aquellos modelos en los que las instituciones son exteriores al actor y existe una importante distancia entre ambos, tal como lo plantean en extremo los modelos del *rational choice*. Por otro lado, están los modelos en los que las instituciones se encuentran en el interior mismo del actor en la forma de prácticas, procedimientos e identidades, como sucede claramente en el modelo de March y Olsen.

(particularmente frente a la reforma estatal), y por ende el rol jugado por las instituciones en tanto reguladores y/o cristalizadores de la distribución interpersonal e intertemporal de recursos de poder.

Nuestra preocupación se traslada, en este punto, a cómo se aplican los conceptos analizados en la comprensión de las capacidades estatales, su cambio y el diseño de políticas para su mejoramiento⁸.

II. 4. El concepto de capacidad y la concepción del Estado

Una primera idea que nos interesa rescatar de la literatura que aquí analizaremos es la de rechazar la concepción unitaria del Estado, aquella que lo entiende como un actor uniforme y homogéneo, y plantear la necesidad de asumir la complejidad del Estado en tanto conglomerado de actores e instituciones que frecuentemente poseen diferentes lógicas e intereses. En esta línea se inscriben aportes como el de Michael Mann (1991) y su teoría del “embrollo”, el de Crozier (1995) al plantear la ficción de la unidad del Estado, el de Geddes (1994) al analizar el Estado a partir del comportamiento racional de los actores políticos y burocráticos, y el de Evans (1995) relativo a la autonomía enraizada, entre otros.

Este punto de partida implica el reconocimiento de la complejidad del Estado y el rechazo a los abordajes simplistas (“neoutilitaristas” en términos de Evans) sobre los que se montó la ofensiva neoliberal contra el Estado.

Evans plantea que los administradores estatales deciden en un contexto institucional compuesto de complejos patrones de interacción históricamente conformados e insertos en la estructura social. Desde su abordaje comparativo institucional entiende al Estado como una creación histórica cuyas propiedades dependen de los entornos institucionales específicos y de la estructura social en que están insertos. Así, el Estado ha pasado de sus funciones clásicas de resguardo del orden interno y de seguridad exterior a tener bajo su responsabilidad el desarrollo económico. En este enfoque la capacidad estatal está íntimamente relacionada

⁸ La discusión de este punto adquiere relevancia, cuando a partir de la década de los '90 el debate sobre la reforma del Estado fue modificándose y un creciente número de estudios han llamado la atención sobre la insuficiencia de la discusión sobre el tamaño del Estado y sobre la intervención, y han colocado el énfasis en la cuestión de la calidad de las instituciones y la capacidad del Estado (Bertranou, 2001; Evans, 1995; Banco Mundial, 1997).

con la “habilidad del Estado” de cumplir adecuadamente con este rol (Evans, 1995).

Un aporte enriquecedor a la discusión de las capacidades estatales es el que plantea Mann (1991) a partir de la diferencia entre poder despótico y poder infraestructural⁹. El primero es el que tiene que ver con la autonomía de las elites estatales, y el poder de éstas sobre la sociedad civil, el segundo en cambio, es el poder más propiamente estatal y que tiene que ver con la capacidad institucional de un Estado central para penetrar en su territorio y llevar a cabo decisiones logísticas¹⁰ (Mann, 1991).

Desde un esquema de análisis institucional ligado al *rational choice*, Geddes (1994) propone abordar al Estado desde un modelo teórico de actores estatales que explica que dentro de un mismo Estado haya diferentes capacidades y diferentes preferencias según las áreas que observemos. Los actores analizados por Geddes son políticos y burócratas, entendidos como individuos racionales que tratan de maximizar el éxito de sus carreras¹¹ (Geddes, 1994).

II. 5. Estado y sociedad. Una perspectiva relacional

Estos desarrollos llevan a centrar el foco de nuestra atención en la relación entre sociedad y Estado. Optamos, en este punto, por la capaci-

⁹ Mann entiende a las sociedades como redes organizadas espacialmente y superpuestas, de poder. De este “materialismo organizacional” se desprende su estatismo institucional, heredero, en parte, de la escuela weberiana y de la vertiente histórica del institucionalismo. Mann define al Estado, recurriendo a la elaboración weberiana, como “conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad de las relaciones de poder, abarcando una demarcación territorial sobre la que ese Estado ejerce una capacidad de establecer normas autoritarias y vinculantes, respaldadas por algún tipo de fuerza física organizada” (Mann, 1997: 85). Mann rechaza la idea de coherencia y funcionalidad del aparato estatal, al cual ve en cambio, como “embrollador”, caótico, irracional, cruzado por múltiples lógicas y autonomías ministeriales (Mann, 1991).

¹⁰ Retomando esta línea, Weiss (1998) se basa en la afirmación de Mann de la incoherencia sistémica del Estado, para concluir que pueden encontrarse en un mismo Estado diferentes capacidades, según la arena particular de la que se trate.

¹¹ La concepción de capacidad de Geddes se hace explícita cuando la autora define el foco de su trabajo, esto es, las capacidades del propio Estado para iniciar cambios que mejoren su capacidad. Hace referencia entonces a la habilidad de tributación y coerción, de moldear incentivos para los actores privados, de tomar decisiones burocráticas efectivas; todo lo cual depende, a su vez, de la existencia de organizaciones burocráticas efectivas (Geddes, 1994).

dad explicativa y analítica de aquellas perspectivas que se concentran en un enfoque más relacional y, consecuentemente, en una explicación más política de las capacidades estatales¹². En efecto, un importante grupo de autores, desde una perspectiva que intenta superar la concepción de capacidad acotada a la estructura interna del Estado, ha buscado entenderla no como un mero atributo técnico/administrativo del aparato burocrático, sino que han incorporado lo que podríamos generalizar como una capacidad más específicamente política, relacionada con la capacidad del Estado de interactuar e interrelacionarse con su entorno.

Un importante aporte en esta línea es el trabajo de Tobelem, quien propone la idea de “brechas de capacidad”, entendidas como la diferencia entre lo que el Estado se propone como metas y lo que efectivamente puede lograr¹³. Varios de los ámbitos en donde radican estas brechas presentan un carácter claramente relacional, como los derivados de *leyes, normas y, en general, “reglas de juego”* que gobiernan las relaciones entre los actores, y los originados en las *relaciones inter-institucionales entre las partes intervinientes* (Tobelem, 1992).

En esta posición se ubica también el trabajo de Peter Evans, quien sostiene que la capacidad del Estado está efectivamente relacionada con la existencia de una burocracia weberiana profesional y con coherencia corporativa, pero que está necesariamente complementada con la conectividad externa de este aparato. Evans afirma que los estados que mejor impulsan el desarrollo económico de sus sociedades son aquellos que logran burocracias profesionales pero con fuertes vínculos institucionalizados en canales de interacción con grupos sociales (espe-

¹² Para algunos autores, en cambio, las capacidades del Estado, entendidas principalmente en clave burocrática “pura”, se fortalecen a partir de la posibilidad de aislar los organismos del Estado de las influencias o “colonizaciones” de los grupos sociales y políticos. En esta línea podemos ubicar a Sikkink (1993) quien rechaza los conceptos hasta ahora elaborados sobre poder y autonomía del Estado, toda vez que implican pensar el poder en términos de relación entre el Estado y la sociedad civil, lo cual hace perder de vista las características internas de los estados que es donde radican las diferencias entre los mismos, y donde se explica la capacidad estatal. Esta última es concebida por la autora como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales (Sikkink, 1993). Otra autora que se concentra en las características internas del Estado como atributos de capacidades es Grindle (1997).

¹³ Este desarrollo de Tobelem ha sido utilizado para la elaboración de diagnósticos, mediciones e indicadores de capacidad institucional por el Banco Mundial (*Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional. Manual de Procedimientos*). En nuestro país ha sido empleado en trabajos como el de Oszlak (2000) y el de Palermo (1998).

cialmente empresarios) para la concreción de proyectos conjuntos (Evans, 1995).

Tomando, entre otros, los aportes de Evans, Repetto ha planteado el concepto de “capacidad de gestión pública”, que intenta modificar las limitaciones de la idea de capacidades institucionales¹⁴. Por capacidad de gestión pública entiende este autor el “modo en que la relación entre actores e instituciones cristaliza en la capacidad para decidir, diseñar y llevar adelante ciertos tipos de intervención” (política pública) (Repetto, 2001a: 13). Se trata de la articulación de dos capacidades: una técnico/administrativa referida principalmente a las capacidades más específicamente burocráticas, y la otra más propiamente política relacionada con la capacidad de interacción con los actores relevantes y de inclusión de estos actores y de los intereses colectivos (Repetto, 2001a: 34-36).

En relación a las elaboraciones de Evans también trabaja Weiss. Esta autora también piensa la capacidad del Estado desde una perspectiva relacional afirmando que la capacidad estatal se asienta no tanto en las herramientas de política, ni el nivel de integración internacional del Estado, sino en las instituciones que gobiernan las conexiones domésticas del Estado con la sociedad. Weiss sostiene que algunos estados desarrollan un enraizamiento selectivo que desarrolla una autonomía enraizada que beneficia a la economía industrial (capacidad transformativa). Con este fin, la autora plantea el concepto de interdependencia gobernada (*governed interdependence*), que se distingue del concepto de Evans en que es aplicable a situaciones en que no hay relación de subordinación entre Estado y capital, sino que el Estado genera consenso y cooperación con el sector privado (Weiss, 1998).

Una pregunta sumamente interesante para los fines de nuestro trabajo es la que se plantea Geddes (1994) con respecto a los impedimentos (en los países de América Latina) para las reformas que intentan incrementar la capacidad del Estado. Dichos impedimentos son de orden político, y se ubican tanto en los intereses de políticos y burócratas beneficiados por el *statu quo*, como así también en problemas de acción colectiva que impiden que los grupos latentes supuestos beneficiarios de las reformas se organicen y movilicen en demanda de esas reformas. Geddes explica la estrategia de los actores estatales apoyada en la expli-

¹⁴ Idea sobre la que insiste en sus posiciones el Banco Mundial, principalmente a partir del “Informe sobre el desarrollo mundial 1997”, dedicado a las transformaciones del Estado.

cación de la estructuración de redes clientelares, con lo cual el que Geddes denomina el “dilema de los políticos” se plantea entre la necesidad de ocupar los puestos de gestión del Estado con funcionarios profesionales intentando garantizar la eficiencia de la gestión, o por el contrario privilegiar en esos puestos a funcionarios “políticos” que le permitan mantener sus estructuras de apoyo político (Geddes, 1994).

II. 6. Algunas líneas del debate

En definitiva, y si bien compartimos con Bertranou (2001) algunas preocupaciones en torno a los problemas de definición de variables, y la confusión de conceptos en la que incurren algunos de los aportes analizados¹⁵, consideramos que surgen elementos importantes para el análisis que aquí proponemos, planteándose instrumentos analíticos útiles para comprender los procesos políticos de las reformas estatales (muchas veces frustradas), particularmente aquellas cuestiones que tienen que ver con la distribución de poder y las disputas políticas entre actores frente a un proceso de reforma o de construcción institucional estatal.

Surgen también algunos interrogantes que creemos importante plantear frente al análisis de procesos determinados. Un primer punto tiene que ver con la diferencia entre una concepción de la capacidad estatal organizativa (técnico-burocrática) y una concepción relacional más centrada en las capacidades “políticas” del Estado, y si ésta se relaciona con una diferencia que podríamos plantear entre las capacidades para conducir procesos de reforma y la capacidad para la gestión más “cotidiana” del Estado. Dicho en términos más concretos, ¿es posible pensar que la capacidad para producir reformas institucionales y organizativas esté relacionada a la capacidad relacional del Estado para articular los consensos políticos que le permitan liderar un proceso de reforma, mientras que la capacidad para la gestión esté ligada al desarrollo de estructuras burocráticas eficaces y eficientes?

Si esta distinción es válida, también es valioso preguntarse qué tipo de capacidades reformistas son necesarias para que el resultado de tal reforma cristalice en estructuras con capacidades de gestión sustentables. ¿Podemos

¹⁵ En particular los ligados a la cuestión de las capacidades estatales.

afirmar que tener “capacidad para reformar” garantiza construir “capacidad para gestionar”? ¿Cuáles son las relaciones y retroalimentaciones que se establecen entre reformas de la estructura interna del aparato estatal y las transformaciones que se operan en la matriz política en la que ese Estado está inserto? En consecuencia, ¿es pensable este problema en términos de una contraposición entre teorías normativas y positivas de las capacidades estatales?

III. La reforma del estado en América latina

Las reformas económicas y las reformas del Estado practicadas en América Latina, y en particular en la Argentina durante los años '90¹⁶ han sido motivo de un gran número de análisis y reflexiones. Una de las discusiones más frecuentes al respecto, en la literatura especializada, ha sido aquella que oscila entre dos tesis contrapuestas en torno a los factores que determinan las decisiones de política sobre las reformas en cuestión. Nos referimos concretamente a la contraposición entre quienes postulan que un nuevo contexto internacional, caracterizado por la apertura comercial, la liberalización, y la globalización financiera, determinó las medidas de reforma adoptadas por los gobiernos de la región¹⁷, y aquella otra perspectiva más “voluntarista” que coloca el centro del análisis en la “voluntad” y la orientación política de los responsables de tomar las medidas¹⁸.

III. 1. La política de las reformas. Actores, racionalidad, instituciones y estrategias

Como se ha dicho ampliamente, los factores internacionales y el contexto de globalización están fuertemente interrelacionados con las medi-

¹⁶ Nos referimos más específicamente al decálogo de medidas contempladas en el conocido Consenso de Washington.

¹⁷ Esta discusión se “encastra” en la discusión más amplia con respecto a la característica y los alcances de la globalización y el lugar de la política y del Estado en este proceso, como así también el protagonismo que siguen teniendo las instituciones estatales nacionales y la comprensión de la dinámica política que hace posible la eliminación de ciertas barreras nacionales a los flujos comerciales y financieros que dan vida a un capitalismo globalizado (Mann, 2000; Altvater, 2000).

¹⁸ Los planteos de esta discusión están claramente analizados en el trabajo de Juan Carlos Torre sobre el proceso político de las reformas económicas en América Latina (Torre, 1998).

das de reforma económica y política adoptadas en América Latina durante los años 90. Sin embargo, esto nada dice acerca del por qué los gobernantes adoptan unas medidas y no otras dentro del “menú” de medidas consideradas como “posibles”. Tampoco dice demasiado acerca de qué es lo que hace “posible” a unas opciones y no a otras, como así tampoco acerca de las “maniobras” políticas a las que las elites gobernantes deben recurrir para implementar las medidas elegidas (apoyos, oposiciones, coaliciones, etc.).

Sin embargo, una importante contribución desde la economía política y la ciencia política, recurriendo en gran parte a las perspectivas teóricas que hemos analizado, ha buscado una explicación a estos procesos que contemple tanto las restricciones y condiciones externas en las que los actores políticos y gubernamentales toman decisiones de políticas, como así también los factores “endógenos” que llevan la decisión en un sentido y no en otro. En general parten de describir el contexto a partir del cual se producen las reformas, entre otras razones, por el peso que tiene la definición de “crisis” dentro de las estrategias reformistas. Comparten, además, la reformulación de la relación entre política y economía en el desarrollo de sus explicaciones, rechazando por igual a las explicaciones deterministas en cualquiera de los dos sentidos (el “voluntarismo” político y el “determinismo” económico).

Para Torre, el punto de partida es fundamental dado que el modo en que ingresan las reformas en la agenda pública es una disputa esencialmente política y condiciona fuertemente las políticas a implementar. Así, sucesivos fracasos en resolver un problema público “relevante” generaron presiones hacia las elites para soluciones más amplias e integrales. En consecuencia, el problema de estabilizar la economía luego del *shock de la deuda* en América Latina, que se había intentado con los ajustes económicos de corto plazo de la década de los `80, termina siendo alcanzado por los ajustes más radicales de las reformas estructurales neoliberales inspiradas en el *Washington Consensus*¹⁹ (Torre, 1998).

¹⁹ Pues bien, esto depende de la interpretación de las causas de la crisis, lo cual define el problema y la conformación de la agenda, y condiciona tanto las medidas a adoptar como los apoyos políticos requeridos para las mismas. Visto en esta perspectiva, la política de ajuste estructural deja traslucir el desenlace de la correlación de poder entre el plano nacional e internacional, en la cual el *shock de la deuda* ha influido fuertemente en la modificación de la distribución de poder a favor de los organismos financieros internacionales (Torre, 1998).

También Tommasi y Velasco (1999) recurren al “punto de partida”, o lo que denominan el equilibrio político-económico previo, para explicar las reformas²⁰. Suponiendo que los actores toman decisiones en función de los beneficios (pagos) que esperan recibir de ellas, es esperable que la decisión de las reformas avance en el momento en que los pagos esperados de mantener el *statu quo* sean menores que los esperados por producir la reforma. En este punto la crisis desempeña distintas funciones: en primer lugar, crea sentido de “urgencia” lo cual facilita la fijación de las reformas en la agenda y la rápida implementación; en segundo lugar, y en relación a la urgencia, permite “empaquetar” las reformas y facilita su negociación bajando el costo de la misma; en tercer lugar, ayuda al “aprendizaje”, entre otras formas, por medio del efecto derrame del ejemplo de otros países “exitosos” (Tommasi y Velasco, 1999).

Para otros autores, la idea de crisis toma cierta importancia al momento de modelizar el ciclo de las reformas neoliberales, las cuales se inician en respuesta a una crisis con estanflación (contexto definido por la crisis de la deuda, inflación, déficit fiscal, recesión), la que justifica la adopción de medidas de ajuste penosas para la población, pero que prometen la estabilización y la reactivación económica, y que una vez conseguidas éstas toda la población podrá disfrutar de los beneficios de la reforma (Acuña y Smith, 1996).

Se hace necesario señalar dos puntos muy importantes de los desarrollos analizados. El primero tiene que ver con que estas explicaciones comparten el presupuesto de que la distribución del poder, los recursos, la información y la “voz” entre los distintos actores y/o grupos en torno a los procesos de reforma es esencialmente asimétrica. El segundo es que la cuestión de la identidad de los reformadores tiene gran importancia en relación a la sustentabilidad política de los procesos de reforma, o dicho en otros términos, la perdurabilidad en el mediano plazo de los apoyos y coaliciones en favor de las reformas, como así también la neutralización y/o desorganización de las oposiciones a las mismas, suponiendo siempre que el resultado distributivo de las reformas modifica la relación de “perdedores” y “ganadores”.

²⁰ Los autores rechazan las explicaciones más estáticas de este equilibrio, sobre todo aquellas basadas en el concepto de *rent seekers* o las que suponen *miopía* —en el sentido de no acceder a información a la que se puede acceder sin costo— por parte de los actores, y prefieren hablar en términos más dinámicos de la idea de equilibrio ineficiente —en términos de óptimo paretiano— (Tommasi y Velasco, 1999).

Pues bien, las perspectivas adoptadas por los autores aquí analizados discuten también la cuestión de la sustentabilidad. Un problema clave es el de la acción colectiva, en términos de Olson, en el sentido de que las posiciones frente a una política no se traducen automáticamente en movilización de apoyo u oposición a la misma (Torre, 1998). Finalmente, hay que considerar que las elites gestionan políticamente las reformas, para lo cual recurren a instrumentos políticos ya probados, como el clientelismo, para sostenerlas (Torre, 1998). Para Tommasi y Velasco el punto es “más sencillo”, ya que los “perjudicados” por los efectos distributivos del ajuste que no se oponen y protestan porque no tienen “voz” y poder político para hacerlo (Tommasi y Velasco, 1999). Otros autores han encontrado que en los procesos analizados el conflicto disminuye cuando el desempeño económico es más “pobre”, y que esto se explica por la lógica de la acción colectiva, por los problemas de información imperfecta y por la racionalidad y el cálculo de costos de los actores. (Acuña y Smith, 1996). Palermo, en este punto, agrega que son las capacidades institucionales del Estado las que definen el rango de opciones efectivamente posibles para la formulación e implementación de políticas de un gobierno y su sustentabilidad (Palermo, 1998).

Un problema que está presente en los trabajos analizados, y vinculado a estos últimos puntos, es el de la perspectiva temporal de las reformas, tanto en lo que se refiere a cuáles son las estrategias de reforma más efectivas, en cuanto a velocidad y escalonamiento de las reformas, como así también en lo que se refiere a las características del proceso en las diferentes etapas del mismo (Acuña y Smith, 1996; Tommasi y Velasco, 1999).

En este punto queremos plantearnos algunos interrogantes a partir de la literatura analizada, pero de frente a los procesos más específicos de la reforma administrativa del Estado. Esto es, en qué medida las lógicas y las dinámicas políticas de las reformas económicas analizadas aquí pueden ser asimilables a las dinámicas de los procesos políticos de las reformas burocráticas del Estado. En tal caso, ¿pueden tener capacidad explicativa de estos fenómenos? ¿Cómo pueden influir en la diferenciación de ambos procesos los diferentes marcos institucionales en que se desarrollan los mismos y los diferentes actores involucrados? ¿Es posible que las lógicas de ambos procesos requieran de diferentes tipos de liderazgos, capacidades y recursos?

También cabe interrogarse sobre la cuestión de las distintas coaliciones de actores y/o grupos que son necesarias para introducir una política en la agenda y para ejecutar dicha política. ¿Es posible pensar que dichas coaliciones sean en algunos casos contradictorias? ¿Qué importancia puede tener este problema de “arquitectura” política en el fracaso de determinadas políticas?

III. 2. La reforma del Estado y la reforma administrativa

La reforma administrativa del Estado en América Latina aparece como un proceso de larga evolución histórica que supera la “corta trayectoria” del discurso más “abarcativo” de la reforma del Estado que ha caracterizado gran parte de los años '80 y los '90. En efecto, diferentes autores se han referido a esta trayectoria y a las distintas características que dicha reforma ha ido adquiriendo en las distintas etapas por las que ha transitado.

Cunill Grau señala que en la actualidad la reforma administrativa es sólo una dimensión de la reforma del Estado, sobre todo si se entiende a la administración pública como la expresión material del Estado a través de la cual éste interviene en la sociedad. Esta autora señala a la “administración para el desarrollo” como una de las primeras concepciones de la reforma administrativa en América Latina, inserta en el paradigma desarrollista de los años '60, y que conformó el modelo burocrático del Estado interventor desarrollista. En los '80, en cambio, la reforma administrativa queda subsumida en el discurso de la reforma del Estado que se torna hegemónico a partir de la crisis fiscal y del agotamiento del modelo de desarrollo “estado-céntrico”, postulando como remedio la necesidad del ajuste estructural que implicó para el aparato del Estado, y para la reforma administrativa, la reducción de estructuras, la reducción de personal y la descentralización político-administrativa (Cunill Grau, 1997).

Bresser Pereira también identifica distintas etapas de la reforma administrativa que han coincidido históricamente con la evolución del modelo de desarrollo económico. Así, la revolución industrial fue contemporánea de la reforma burocrática que instauró una administración pública racional en términos weberianos y que marcó

el quiebre con la administración patrimonialista del Estado²¹. La tercera forma de administración es para este autor la administración pública gerencial que predomina a partir de los años '80. Sin embargo, para el caso de América Latina, las reformas gerenciales, que analizaremos más adelante, sólo ingresan en la agenda en la segunda mitad de los años '90, luego de que las políticas de ajuste estructural frente a la crisis fiscal dominaran el espectro de las reformas en este período (Bresser Pereira, 1999). Un autor como Spink se dedica específicamente a analizar la evolución de la reforma administrativa en los últimos setenta años en América Latina y recorre los hitos señalados tanto por Bresser Pereira como por Cunill Grau (Spink, 1999)²². Otro autor que coloca a la reforma administrativa y a la reforma del Estado en perspectiva histórica es Prats i Catalá, quien explica que la “vieja reforma administrativa” de los años '60 se anclaba en las teorías organizativas de entonces que pretendían universalizar la racionalidad burocrática, y fracasaron en América Latina al consolidar burocracias patrimonialistas (Prats i Catalá, 1998).

Las reformas de primera generación que se centraron en el tamaño y el rol del Estado han recibido una importante serie de críticas. Algunas de ellas están relacionadas con la concepción tecnocrática que domina las reformas del Estado de *downsizing*, que supone, como señala Spink, una concepción voluntarista de la reforma (Spink, 1999).

Por otra parte, Przeworski (1999) señala que el problema de la reforma no es como lo postulaba el modelo de ajuste estructural del consenso de Washington la discusión del Estado versus el mercado²³, en tanto mecanismos de coordinación social, sino que razonando desde la perspectiva del principal-agente, el problema es cómo diseñar instituciones,

²¹ En el caso de Brasil, este autor ubica la reforma burocrática en los años '30, coincidente también con el desarrollo del proceso de industrialización en ese país (Bresser Pereira, 1999).

²² A esta contextualización temporal es necesario agregar otra consideración de tipo “espacial”, con respecto a otros casos de reforma administrativa, sobre todo aquellos desarrollados en los países más avanzados (p. ej. los países de la OCDE) (Pollitt y Bouckaert, 2000).

²³ El falso dilema entre el Estado y el mercado también es denunciado por Bresser Pereira (1998) cuando considera que el problema es estudiar cuál es el papel del Estado en el mercado, y que a través de recuperar la gobernabilidad y la gobernancia el Estado puede adquirir las capacidades necesarias para garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados.

en el Estado y fuera de él, que induzcan a los actores individuales a comportarse de un modo colectivamente beneficioso²⁴.

En este sentido, se ha señalado que el foco puesto en la cuestión del tamaño y en la necesidad del *downsizing* no modificó el cuadro de la administración pública del Estado desarrollista latinoamericano, caracterizado por el patrimonialismo, el clientelismo y la precariedad institucional (Cunill Grau, 1997; Prats i Catalá, 1998). Según este análisis, el problema sigue estando centrado en la necesidad de revertir la precariedad institucional y la de consolidar un Estado fuerte que establezca eficazmente la legalidad, que posea eficacia para implementar políticas, y que logre una relación virtuosa con la sociedad²⁵.

Llegados a este punto se hace necesario ordenar la discusión en torno a los principales paradigmas de la reforma administrativa, con el objeto de clarificar los postulados y las críticas de cada uno, como también los principales ejes del debate entre los referentes de los mismos.

III. 3. Los paradigmas de la reforma administrativa

Como hemos analizado en el punto anterior, una primera distinción entre paradigmas de reforma es histórica, y tiene que ver con paradigmas que han sido hegemónicos en épocas y circunstancias particulares. No obstante, es notable que determinados elementos de paradigmas de reforma “viejos” aún hoy continúan siendo replanteados en su vigencia y su necesidad, como muestra el caso de la reforma burocrática.

En este sentido, Schneider (2001) distingue tres tipos de reforma: la weberiana (o burocrática), las reformas de responsabilización (*accountability*), y las reformas gerenciales. Según este autor los tres tipos

²⁴ En la perspectiva de este autor, la economía es una red de variadas y diferenciadas relaciones entre principales y agentes, organizada por las instituciones (entendidas como reglas de juego), con lo cual el desempeño de las empresas, el gobierno y la economía en su conjunto depende del diseño de estas instituciones (Przeworski, 1999).

²⁵ En torno a estas críticas se va conformando a mediados de los '90 un amplio consenso, que se ve plasmado en el informe del Banco Mundial de 1997, con respecto a la insuficiencia y limitaciones del modelo de ajuste estructural para lograr un Estado con las capacidades institucionales que le permitan sostener las reformas económicas y garantizar el crecimiento económico, de modo que se condiciona el éxito de la reforma económica y social operada en América Latina a la necesaria reforma de la administración pública, la cual debe superar su dificultad para proveer sus productos eficientemente (Burki y Perry, 1998).

de reforma pueden “ocurrir” simultáneamente, atacan diferentes problemas de la administración pública, y poseen diferentes dinámicas de consolidación. Aucoin (1998), en cambio, se refiere a sólo dos tipos básicos de reforma, que los distingue en función de las respuestas ofrecidas a la crisis fiscal del Estado frente a la cual se plantearon las reformas. Este autor distingue entre el paradigma del *public choice*, y el paradigma gerencialista. El primero se preocupa por la cuestión del gobierno representativo, entendiendo que el problema clave es el del control sobre la burocracia mientras que el gerencialismo se preocupa básicamente por la complejidad organizacional que ha adquirido el sector público y busca prácticas que logren desburocratizar tales estructuras partiendo del supuesto de considerar a las técnicas de gestión del sector privado como superiores a las del sector público. El problema que enfrenta, un intento concreto de reforma, es el planteado por las contradicciones entre los paradigmas y por las tensiones que genera la relación entre políticos y burócratas (Aucoin, 1998).

Ahora bien, Spink (1999) nos advierte que dentro del paradigma de la administración pública gerencial existen dos tendencias o perspectivas diferenciadas. Una, que el autor considera mayoritaria, es la que plantea el paradigma empresario y de aplicación de los principios de gestión privada al sector público, y que se basa fundamentalmente en las ampliamente difundidas experiencias de reforma de Nueva Zelanda y el Reino Unido. Por otra parte se presenta una perspectiva más política, que intenta rescatar la dimensión política del aparato burocrático del Estado, como así también la dinámica política de los procesos de reforma y la preocupación por los mecanismos de representación y de responsabilización en la administración pública²⁶.

A la clasificación de Spink creemos necesario agregarle que bajo la vertiente “política” se puede agrupar también a las otras perspectivas que poseen estrecha vinculación con ésta, como son las reformas planteadas por la escuela del *public choice* y sus “herederas” (las reformas de *accountability*).

En su vertiente pro-mercado, aquella que postula la superioridad de las técnicas de gestión privada empresaria por sobre las de la gestión

²⁶ Esta perspectiva estaría representada, en América Latina, por los trabajos realizados en América Latina, y particularmente en Brasil, por Luiz Bresser Pereira, y por los aportes del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

pública, el paradigma gerencialista se apoyó en una serie de hitos reformistas. En primer lugar, en la experiencia de la reforma británica y la neocelandesa²⁷; en segundo lugar, en la difundida obra de Osborne y Gaebler (1992), que ha inspirado la reforma administrativa estadounidense emprendida por el entonces vicepresidente Al Gore²⁸.

Frente a estos planteos del paradigma gerencial “puro” o pro-mercado han surgido en los últimos años un importante e interesante número de críticas, de las cuales intentaremos aquí sintetizar las más importantes.

Una primera crítica está apuntada a la pretensión existente en el diagnóstico de la NGP de que todos los sectores de la administración pública poseen las mismas falencias y que por lo tanto a todos los sectores les es aplicable el mismo “remedio”, esto es, las técnicas de gestión empresarial. Según los autores que adhieren a esta crítica, la aplicación de estas técnicas puede ser deseable pero no universalmente (Pollitt y Bouckaert, 2000; Bresser Pereira, 1998)²⁹. En este sentido se ha señalado que la NGP realiza un importante aporte a la “microgerencia pública” pero que no colabora a una teoría general del gobierno ni a su reinención (Santana Rabell y Negrón Portillo, 1996).

²⁷ Entre los postulados básicos de la *Nueva Gerencia Pública* –NGP– (en su vertiente pro-mercado) es importante considerar que parte de una crítica a los defectos más “visibles” del modelo burocrático: su rigidez, su baja capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes, su excesivo apego a la norma y al control de procedimientos, y en consecuencia su ineficacia en la provisión de bienes públicos. La NGP postula entonces la delegación de actividades a mercados (“contestabilidad”) o la simulación de condiciones de mercado cuando lo primero no sea posible, el control de resultados (en lugar del control de procesos), el “empoderamiento” de los gerentes a partir de una mayor discreción gerencial en la toma de decisiones y en la responsabilidad de la gestión. Burki y Perry (1998) sintetizan bien la cuestión al plantear que el modelo puede ser caracterizado de acuerdo a cuatro líneas: la delegación de la toma de decisiones, la orientación hacia el desempeño, orientación hacia el cliente y orientación hacia el mercado.

²⁸ En su versión estadounidense, materializada en el programa del “*National Performance Review*” del ex-vicepresidente Al Gore, la NGP toma la pretendida forma de “reinención del gobierno” en base al paradigma de gestión gerencial empresarial y a la promoción de mecanismos no burocráticos. Sus principios básicos son revisados por Santana Rabell y Negrón Portillo (1996).

²⁹ Como han demostrado estos autores en su estudio, la reforma gerencial de la administración pública presenta grandes variaciones de acuerdo a las características “locales” de los casos en que la reforma se implementa, y según el tipo de régimen político administrativo del que se trate, entre otras variables. Según estos autores, estas reformas gerenciales consisten en cambios deliberados a las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor, que siempre es vista como una nueva forma de administración en contraste con la “vieja” administración pública burocrática (Pollitt y Bouckaert, 2000).

Otra crítica ha estado apuntada a la concepción de reforma gerencial como “tabla rasa”, entendida como aquella concepción que supone la eliminación completa de un modo de gestión que es reemplazado por otro nuevo. Vinculado a esto también se ha criticado a la NGP por ignorar o soslayar los costos de la reforma, sobre todo en la etapa de la implementación y que esto va moldeando la reforma de modo que el resultado final rara vez coincide con lo originalmente planeado (Pollitt y Bouckaert, 2000). Otra limitación que se le ha señalado al paradigma gerencial en esta línea es su carencia de una explicación de cómo se produce el cambio sin preocuparse por una explicación del cambio que atienda el papel de actores, instituciones y relaciones de poder en dicho proceso (Prats i Catalá, 1998).

En conexión con estas dos críticas, también se ha cuestionado la visión de la “burocracia tradicional” como absolutamente negativa, además de que la caricatura trazada ignora las variaciones existentes no sólo entre países sino además al interior de las burocracias entre sus distintos organismos y/o agencias. (Pollitt y Bouckaert, 2000; Santana Rabell y Negron Portillo, 1996; Cunill Grau, 1997).

Sobre este último punto bien se podría argumentar que los “defensores” de la burocracia tradicional están pensando en un cuadro idealizado de dicha burocracia que pocas veces ha coincidido con la realidad, cuando por el contrario nos hemos encontrado, sobre todo en el contexto de América Latina, con burocracias poco profesionales y weberianas, sino más bien patrimonialistas y clientelistas. El punto se traslada entonces al problema de si es necesario consolidar burocracias weberianas antes de pasar a modelos gerenciales, o si por el contrario las reformas gerenciales son la solución a las falencias y “degeneraciones” del modelo burocrático.

En este último sentido (la necesidad o no de la “secuenciación” de las reformas) se encuentran, dentro de la corriente crítica que venimos reseñando, diferentes posiciones. Hay quienes sostienen que, más allá de las reformas gerenciales, hay aspectos de las estructuras burocráticas tradicionales que son positivos y que permanecen y “conviven” con las nuevas prácticas y estructuras (Pollitt y Bouckaert, 2000). En esta línea, otros autores sostienen la necesidad de consolidar burocracias profesionales y meritocráticas como paso previo antes de proceder a reformas gerenciales en las áreas en que estas últimas sean posibles y/o necesarias (Prats i Catalá, 1998; Burki y Perry, 1998). Contra esta última posición, Bresser Pereira (1999) sostiene que cuanto más afirmado

y consolidado está el modelo burocrático es más difícil lograr las reformas gerenciales, lo cual se atribuye a las resistencias de la burocracia frente al cambio, como así también a que la “eficientización” del modelo burocrático impide ver la “necesidad del cambio”.

En este punto es importante señalar que una de las críticas más importantes al modelo gerencial pro-mercado consiste en el soslayo que la misma realiza de la dimensión política de la administración pública (Cunill Grau, 1997; Spink, 1999), como así también de la dinámica política que sustenta u obstaculiza el proceso de diseño e implementación de reformas (Prats i Catalá, 1998; Pollitt y Bouckaert, 2000).

En torno a estas críticas se ha erigido un versión más “política” del paradigma gerencial que considera que la crisis del modelo estatal desarrollista/populista latinoamericano es una oportunidad para instaurar una reforma gerencial y una administración pública de calidad, pero cuyo enfoque sea esencialmente público y político, y no un enfoque empresarial de mercado (Cunill Grau, 1997; Bresser Pereira, 1999). Para estos autores, la reforma debe apuntar a la superación de un modelo estatal que se ha consolidado como un régimen político-administrativo caracterizado por el clientelismo y el patrimonialismo en el manejo del aparato estatal y de sus recursos.

La reforma gerencial para Bresser Pereira (1999) supone que a la autonomía de los administradores planteada por el paradigma gerencial clásico hay que agregarle mecanismos de control administrativo y mecanismos de controles democráticos. Una reforma de este tipo, para Bresser, requiere tanto de cambios institucionales como de cambios culturales hacia adentro y hacia afuera del Estado, por lo cual plantea que la reforma gerencial posee tres dimensiones: una institucional-legal, otra cultural (pasar de valores burocráticos a valores gerenciales), y una tercera dimensión de gestión³⁰.

Como se puede observar, en el esquema planteado por esta versión del paradigma gerencial adquiere un lugar preponderante la cuestión de la responsabilización (*accountability*), la cual no sólo importa a las relaciones del gobierno con la sociedad sino a la de los actores intra-estatales entre sí.

³⁰ Desde esta perspectiva, Bresser plantea que la reforma del Estado debe apunrar a dotar al Estado de las capacidades necesarias para desempeñar eficientemente su papel en el mercado. Se refiere principalmente este autor, al fortalecimiento de las capacidades de control del Estado, como así también a dos variables centrales para el nuevo modelo, como son la *governabilidad* y la *governancia*. (Bresser Pereira, 1998). Esta última dimensión posee en el esquema de Cunill Grau (1997) una importancia central.

Razonando en términos de relaciones entre principales y agentes, Przeworski (1999) entiende que el diseño institucional es clave ya que de él depende el desempeño de los actores, tanto públicos como privados, como de la economía en su conjunto. La cuestión pasa, en un sistema democrático, por lograr que los burócratas sean controlados por políticos electos, que a su vez sean “responsables” frente a los electores (Przeworski, 1999).

En esta línea, un trabajo coordinado por el Consejo Científico del CLAD repasa los diferentes mecanismos de *accountability* que se plantean en el contexto latinoamericano. Para este trabajo, el desafío de la reforma gerencial es mejorar la gobernabilidad democrática, lo cual implica vincular el paradigma administrativo gerencial al fortalecimiento de los mecanismos de responsabilización frente a la ciudadanía, que son esencialmente multidimensionales (CLAD, 2000).

III. 4. Análisis de la política de la reforma administrativa

Llegados a este punto es necesario considerar que la dimensión política de los procesos de reforma de la administración pública ha tenido muy escasa presencia en América Latina, tanto en las agendas de investigación académica, como así también ha sido ignorada por los relatos técnicos de los paradigmas de reforma³¹.

Como ya lo hemos señalado, con el efecto catalizador del informe mencionado del Banco Mundial, se ha conformado un amplio consenso en torno a la necesidad de reformas administrativas (reformas de segunda generación) que doten al Estado de capacidades para los nuevos roles y que fortalezcan su capacidad institucional³². Sin embargo algunos aportes

³¹ Un importante trabajo en este sentido ha sido el aporte de Geddes (1994) que hemos analizado en el apartado conceptual. Un autor como Peter Spink (1999) ha cuestionado a la concepción técnico/voluntarista de la reforma por ignorar la dimensión política de la misma. Sin embargo, estas teorías son dominantes en el “ambiente” de la reforma, que la apoyan como “relato técnico”, mientras que las teorías políticas de la reforma son una minoría (Spink, 1999).

³² Desde una perspectiva neo-institucional se ha señalado que la promoción de la segunda generación de reformas ha sido importante en el reconocimiento a la necesidad de dotar al Estado de capacidades institucionales para cumplir las nuevas funciones reguladoras, pero carecen de una teoría que explique cómo cambian las instituciones y las capacidades de los estados, lo cual no se puede lograr sin concentrar el análisis en los actores, en las instituciones y en las relaciones de poder entre los actores (Prats i Catalá, 1998).

recientes han llamado la atención sobre el hecho de que tal consenso se ha logrado sobre el qué pero no sobre el cómo, es decir, no se ha atendido el problema de cuál ha sido o debería ser el proceso político con el cual se operan las reformas en cuestión (Schneider, 2001; Heredia, 2002).

Para el caso de las reformas administrativas en los países más desarrollados existe alguna literatura que se ha encargado de esta cuestión, de la que nos parece importante mencionar el aporte de Pollitt y Bouckaert (2000) al que ya nos hemos referido en este trabajo³³. Sin embargo, este tipo de abordajes es poco frecuente en el contexto latinoamericano, pese a lo cual reseñaremos los principales puntos planteados por los aportes existentes en la materia.

Schneider (2001) se refiere principalmente a dos tipos de obstáculos o problemas que enfrentan las reformas administrativas. El primero lo ubica en la vertiente electoral, y está planteado sobre un conocido dilema de acción colectiva que tiene que ver con que los “ganadores” de las reformas están dispersos y son difícilmente movilizables en apoyo a las mismas, mientras que los “perdedores” suelen estar más concentrados, con más recursos y capacidad de movilización para intentar bloquear las reformas. Por otro lado, en la vertiente de implementación, Schneider coloca a los problemas de principal y agente entre políticos y burócratas, que ya hemos mencionado.

Así, uno de los principales problemas es el de lograr coaliciones que apoyen los programas de reforma administrativa. Los principales actores de las coaliciones pro-reforma, según Schneider, han sido los equipos técnicos de las reformas, los aliados periféricos (como las provincias chicas que “venden” su apoyo), los apoyos legislativos, y los aliados pasivos o cautivos (como han sido frecuentemente los sindicatos de empleados públicos). En este sentido, una estrategia que ha sido usada frecuentemente es la que Schneider denomina “reformas parasitarias”, esto es, incluir las medidas de reforma administrativa en un “paquete” más amplio de reforma (normalmente se recurrió a las reformas económicas de emergencia) de modo de usufructuar para las primeras la coalición de

³³ Estos autores realizan un importante estudio comparativo del proceso de reforma administrativa en diez países (mayoritariamente miembros de la OCDE) para lo cual emplean un esquema de análisis que da un lugar preponderante a los factores político-administrativos que condicionan y moldean la reforma. Para ello definen a los principales actores de la política de reforma, definen sus recursos y sus intereses, y las restricciones moldeadas por el esquema institucional en el que los actores se desempeñan (Pollitt y Bouckaert, 2000).

las segundas. Sin embargo, se ha llamado la atención sobre la dificultad de “supervivencia” en su consolidación que enfrentan tales reformas, entre otros costos (Schneider, 2001).

Otro problema político que han enfrentado las reformas administrativas ha sido el de los horizontes temporales, toda vez que tales reformas requieren tiempos de ejecución largos, que suelen no coincidir con los tiempos políticos-electorales de los políticos que las implementan. En relación con este problema, también se ha señalado que a diferencia de las reformas económicas, los tiempos largos de las reformas administrativas no generan rápidamente ganadores fuertes, con lo cual tienen dificultades en obtener cooperación sostenida que les permita su consolidación en el tiempo (Schneider, 2001).

También pensando el problema de cómo lograr las reformas del consenso “post-Washington”, Heredia (2002) ha llamado la atención sobre la importancia de los factores políticos, en particular la cuestión de la distribución de poder entre opositores y partidarios de la reforma, entendida ésta como un proceso que redistribuye poder entre los actores de la reforma (burócratas, políticos, grupos de interés y ciudadanos). La cuestión clave radica en explicar la capacidad de los reformadores para alterar las distribuciones de poder adversas a las reformas. Esta autora encuentra algunos problemas políticos coincidentes con los señalados por Schneider; nos referimos a la oposición concentrada de los “perdedores” de las reformas (principalmente los beneficiarios del orden actual), como así también el largo tiempo que demanda la consolidación de la reforma, debido principalmente al bajo nivel de autocumplimiento que dificulta el respeto de las nuevas reglas y del nuevo orden institucional (Heredia, 2002).

También contribuye a esta perspectiva el desarrollo de Barzelay y otros colaboradores, quienes analizan las reformas a las políticas de gestión pública. Para este análisis tienen una importancia fundamental aquellos factores políticos vinculados con la dinámica de la solución de conflictos y los problemas de competencia, sobre todo aquellos relacionados con estructuras de autoridad y conflictos de jurisdicciones (Barzelay et al., 2002).

Otro aporte importante a esta línea de análisis sobre la reforma administrativa es el de Repetto (2001b) que se dedica a analizar la dinámica política de la reforma administrativa del Estado argentino. Este autor propone un enfoque centrado en la idea de matriz política, como “espa-

cio” en el que se interrelacionan actores e instituciones, a partir del cual explica el fracaso de la reforma argentina, debido en gran parte al fracaso de la estrategia “parasitaria” (en términos de Schneider) que se privilegió para lograr la reforma. El recurso a esta estrategia generó los consabidos problemas de implementación, toda vez que el eje de la reforma del Estado había estado puesto en el ajuste fiscal de la emergencia económica, con lo cual, en la práctica, la reforma se limitó a los intereses de los actores que apoyaron el ajuste fiscal. Repetto sostiene que para mejorar el desempeño de la administración pública es necesario modificar la actual estructura de incentivos adversos a la reforma, y lograr coaliciones socio-políticas que apoyen tales procesos. (Repetto, 2001b). Con las principales líneas de este análisis del caso argentino, también coinciden Ghio y Etchemendy (1998), quienes prestan especial atención al papel del Congreso en la política de la reforma administrativa, y a los recursos decisionistas del poder ejecutivo como estrategia de reforma. Al igual que Repetto, estos autores señalan como dato sobresaliente, que la reforma administrativa estuvo subordinada al cumplimiento de metas fiscales, lo cual atentó contra su sustentabilidad en el tiempo, y contra la consecución de instituciones públicas de calidad.

IV. La reforma de los estados provinciales en la Argentina. Una revisión del estado de la cuestión

IV. 1. Estado nacional y estados provinciales frente a las reformas de los ‘90

Las reformas de primera generación operadas en Argentina desde principios de los ‘90, han tenido como uno de sus ejes centrales la transferencia a las provincias de funciones que hasta ese momento cumplía el Estado central, principalmente salud y educación. Esto ha generado, entre otros factores, una redimensionalización de estas unidades subnacionales, sin generar necesariamente en éstas las capacidades requeridas para el ejercicio de tales funciones, dando por resultado un cuadro sumamente heterogéneo de realidades estatales provinciales. Sin embargo, la cuestión de la dinámica política de las reformas burocráticas a nivel provincial en Argentina no ha sido suficientemente estudiada, y la mayor parte de los trabajos que abordan

tales reformas centran su atención en la relación entre Estado nacional y provincias, tanto en la dinámica de dicha relación frente a las reformas, como en la redistribución de funciones entre ambas dimensiones jurisdiccionales.

Ozslak (2000) ha señalado la mutación que ha sufrido el Estado nacional, tanto en lo que hace a su tamaño, como así también a la naturaleza de las funciones desempeñadas. Este autor habla del “nuevo esquema de división del trabajo” entre el Estado nacional, convertido virtualmente en un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas, y los estados subnacionales (provincias). Para ello analiza la transformación de la estructura del empleo público (con fuertes disparidades provinciales), la evolución y composición del gasto público³⁴, y la virtual desaparición de la presencia del Estado nacional en el ámbito subnacional (oficinas y delegaciones). Ozslak (2000) también señala el papel del Estado central en el control de la asignación de fondos, tanto en la “mediación” de créditos externos, como en la asignación de transferencias, lo cual se transformó en un fundamental mecanismo que tuvo alto impacto en el proceso de reforma estatal³⁵.

Cao y Estes (2001) señalan que el planteo de la necesidad de reformar los estados provinciales fue casi exclusivamente realizado por el Estado nacional, cuestión que atribuyen a la escasez de recursos que la crisis fiscal produjo en el Estado nacional, sino también por las características de la relación nación-provincias que estos autores caracterizan como “federalismo centralista”. Sin embargo, señalan que el Estado Nacional en muchos casos abrió espacios para la supervivencia de actores provinciales opuestos a las reformas, lo cual es explicado por los equilibrios de poder interregional que caracterizan a la estructura federal de gobierno, y por las negociaciones en pos de la gobernabilidad³⁶.

³⁴ Ozslak discute que se pueda hablar de Estado mínimo en el caso argentino, toda vez que, si bien el Estado nacional se ha “achicado”, la estructura “consolidada” (agregado de todos los niveles jurisdiccionales), principalmente en términos de personal y gasto público, se ha expandido durante los '90 (Ozslak, 2000).

³⁵ Otro trabajo se ha concentrado en el papel de los pactos fiscales y de los esquemas de coparticipación en el condicionamiento de los procesos de reforma de los estados provinciales, principalmente aquellos dirigidos al ajuste fiscal y al redimensionamiento de los mismos (Cuoghi, 1997). También se ha analizado, de manera global, el impacto de las políticas de ajuste provincial en las características del esquema federal argentino, al que se ha caracterizado como de un “federalismo centralizado en transición” (Pírez y Cao, 1999).

³⁶ Estos autores distinguen dos olas de reformas en las provincias (antes y después de 1995), en la que la primera se diferencia de la segunda por la mayor dureza de los objetivos de ajuste fiscal que caracteriza a la primera, como así también por los programas de reforma implementados desde el gobierno nacional (Cao y Estes, 2001).

Una importante explicación política de este proceso de negociación y escalonamiento de las reformas a nivel provincial ha sido elaborada por Gibson y Calvo (2001). Estos autores se preguntan sobre cómo logró el peronismo implementar reformas económicas que estaban enfrentadas con sus bases sociales históricas y obtener, de todos modos, el soporte electoral necesario para ejercer tales reformas. La respuesta que elaboran se centra en que la organización territorial de la política electoral tuvo un fuerte impacto en la viabilidad política del proceso de reformas, lograda por la segmentación regional de los patrones de construcción de coaliciones electorales y por el escalonamiento de los costos de la reforma económica. Así, estos autores distinguen entre una coalición “metropolitana”, ubicada en las zonas más urbanizadas y económicamente desarrolladas, y una coalición “periférica” ubicada en las regiones menos desarrolladas. Mientras el gobierno logró avanzar en las políticas de ajuste en las regiones “metropolitanas”, donde el impacto de los ajustes “nacionales” es más significativo, debió obtener el apoyo de la coalición periférica posponiendo las medidas de ajuste provincial e incrementando el flujo de recursos a estas provincias³⁷. Esto resultó en que quedara prácticamente intacto el sector público provincial, particularmente su nivel de empleo público, y que la transferencia de fondos a estas administraciones redundara en escasos incentivos para su reforma y su equilibrio fiscal³⁸.

Otra cuestión que ha sido analizada es la diferencia entre el análisis de la política de las reformas económicas a nivel nacional y a nivel provincial, y la aplicabilidad de los supuestos y principales elaboraciones teóricas para el análisis de la política de las reformas a nivel provincial. En efecto, Remmer y Wibbels (2000) discuten el presupuesto de que la política de las reformas macroeconómicas se concentre en torno a los ejecutivos, legislaturas y burocracias nacionales o centrales, especialmente en países con estructura de gobierno federal. Estos autores se concentran en el análisis del caso argentino, en particular de cuál es el impacto de las políticas provinciales

³⁷ Esto se explica además porque por el esquema institucional del federalismo argentino estas provincias se encuentran “sobre-representadas” en el Congreso Nacional, con lo cual el costo de estos “representantes” es menor que los de las regiones metropolitanas (Gibson y Calvo, 2001).

³⁸ Otro importante aporte en esta línea de análisis, si bien no aborda la cuestión de las administraciones provinciales, es el de Calvo y otros (2001) sobre las relaciones entre legislaturas provinciales, la competencia político electoral en las mismas, y el bloqueo legislativo que se produce en el Congreso Nacional en relación al sesgo mayoritario y partidario de la misma (analizado en términos institucionales).

en las políticas de ajuste económico a nivel nacional. Para ello, se centran en el análisis de los desempeños fiscales, bajo el argumento de que las condiciones de competencia política facilita las políticas de ajuste al minar los incentivos para la construcción y mantenimiento de grandes sectores públicos. Estos autores comparan las diferentes estructuras de incentivos que frente a la reforma económica enfrentan los principales actores subnacionales y los nacionales. En torno a esta cuestión se plantean como hipótesis, en primer lugar que los incentivos de los políticos locales para cooperar con los esfuerzos nacionales de ajuste están influidos por las relaciones partidarias (gobierno-oposición a nivel nacional-provincial); en segundo lugar, que mientras más equilibrada es la competencia política a nivel local, más probabilidades de avanzar con reformas económicas existen; en tercer lugar, que mientras más débil es la relación entre gasto provincial y recaudación propia, mayor es el incentivo para aumentar el gasto y limitar el ajuste.

IV. 2. Diagnósticos de las burocracias provinciales

Otro punto sobre el que ha girado gran parte de la literatura aquí analizada es el de diagnosticar, en la mayoría de los casos a partir de generalizaciones, la situación de los aparatos burocráticos provinciales. Un diagnóstico bastante extendido en este sentido, es el de caracterizar a las estructuras burocráticas provinciales como estructuras burocráticas informales e impregnadas de prácticas clientelares, y lógicas rentísticas y prebendarias (Cao y Rubins, 1997). Sobre la base de este diagnóstico, Esteso (1996) ha señalado que el ajuste fiscal es un prerequisite, a escala provincial, para avanzar en reformas que tiendan al elevamiento de la calidad organizacional del Estado, y al establecimiento de incentivos (individuales y organizacionales) adecuados para este objetivo.

Según el análisis de Oszlak (2000), el esquema de “Estado (nacional) cajero” tendió a debilitar las capacidades locales de generación de recursos propios y sometió los presupuestos provinciales al recurso del endeudamiento, lo cual fortaleció el papel de los organismos multilaterales de crédito en el condicionamiento de los destinos de los fondos prestados.

Cao y Esteso (2001) sostienen que “las provincias” comprenden situaciones heterogéneas, que involucran a actores con intereses y visiones

diferenciados. Estos autores, diferencian entre provincias más avanzadas y provincias rezagadas o atrasadas, y en función de esta distinción pretenden diferencias entre modelos de reforma³⁹. Una importante heterogeneidad en este punto, es la situación fiscal de los estados provinciales, dado que mientras algunas lograron superar las crisis fiscales, otras continúan con una situación fiscal muy desequilibrada. Estos autores encuentran una alta correlación entre la mayor precariedad fiscal y el bajo nivel de desarrollo relativo de los estados provinciales, aunque la correlación es menos importante cuando la variable tomada es el avance de las reformas (especialmente las de “primera generación”).

Los pocos avances evidenciados con respecto a las reformas institucionales (de “segunda generación”) se explican por la baja prioridad que han tenido desde el gobierno nacional en comparación con los objetivos netamente fiscales. Las mismas siguen pendientes, y para lograrlas es un “piso” fundamental la disciplina y el equilibrio fiscal y la reburocratización (en sentido weberiano), y el cambio de las estructuras de poder local es una condición de posibilidad (Cao y Estes, 2001).

En otro trabajo, Cao y Rubins (2001), analizan los cambios producidos en los últimos años en el plano fiscal, funcional y administrativo en la relación entre la administración pública nacional y las administraciones públicas provinciales. Señalan un importante aumento del nivel de gasto en las provincias en los '90 que no se corresponde con la transferencia de funciones operadas en el período. Si bien estos autores reconocen las realidades diferenciales de las administraciones públicas provinciales, tanto entre provincias como al interior de cada administración, sostienen que se puede generalizar con respecto al escaso nivel de transformaciones que se han operado en estas administraciones provinciales, sobre todo en función de la escasa influencia del paradigma gerencial en las provincias, como así también de la expansión del gasto público en estos niveles, a contramano de las políticas de ajuste fiscal a nivel central⁴⁰.

³⁹ Según este planteo, discordante con el análisis de Gibson y Calvo (2001), las provincias más rezagadas, con menos “capacidades”, no pudieron oponerse a los modelos de reforma impulsados por el gobierno nacional y los organismos internacionales de crédito, mientras que las más desarrolladas plantearon inicialmente reformas alternativas. Sin embargo, en el caso de las primeras, señalan estos autores que las reformas sólo fueron de “maquillaje” (cambios de organigrama, cambios de nombres, etc.).

⁴⁰ En otro trabajo, estos autores atribuyen los comportamientos organizacionales aparentemente “irracionales” a las disputas intraburocráticas mediadas por “técnicos” y “políticos” (Rubins y Cao, 1997). Por otra parte, Cao (1997) identifica dos áreas bási-

Otros autores, también han resaltado en sus análisis de las reformas a nivel subnacional la importancia de los recursos volcados a nivel subnacional al mantenimiento de redes clientelares, lo cual condiciona el desarrollo de las políticas de ajuste a este nivel (Remmer y Wibbels, 2000). Estos mismos autores han constatado que la expectativa de los reformadores con respecto a que la descentralización de funciones a las provincias redundara en una prestación de servicios más eficientes no se cumplió. Por el contrario, en muchas provincias cesaron las inversiones de capital, se incrementó el nivel de endeudamiento, y el creciente nivel de ingresos transferidos desde el gobierno central se aplicó al incremento del gasto provincial y del empleo público (Remmer y Wibbels, 2000).

Un importante intento de diagnosticar las capacidades de los estados provinciales ha sido realizado por la UTDT y el PNUD (2000), quienes realizan una propuesta metodológica y de desarrollo de indicadores para medir el desempeño institucional de las provincias argentinas. Tomando el concepto de institución de los aportes del neo-institucionalismo (en particular de su vertiente económica), definen al desempeño de las instituciones públicas estatales (DIPE) como la “capacidad de cumplir con las funciones que motivaron su formación”, lo cual está “determinado por la capacidad para combinar de manera eficiente los recursos disponibles en función de las demandas cambiantes y las restricciones que el entorno puede presentar”⁴¹. Sin embargo, a pesar del importante avance que significa este trabajo para una área tan poco explorada, dicha metodología no ha sido aplicada sino a dos casos piloto (Mendoza y Tierra del Fuego), con lo cual no se ha podido establecer la fortaleza del modelo de análisis, ni tampoco establecer las necesarias comparaciones entre los desempeños institucionales, presuntamente diferenciales, de las distintas provincias argentinas.

A pesar de este reconocimiento sobre el carácter heterogéneo de las estructuras públicas provinciales, que aparece más o menos explícito en la literatura analizada, no se ha avanzado aún en la sistematización de

cas de dificultades con respecto a las capacidades de los estados provinciales: por un lado, la dimensión financiera, caracterizada por recurrentes déficit fiscales y endeudamiento público, y por otro lado, las deficientes capacidades estratégicas de los respectivos aparatos burocráticos (pensada básicamente en términos organizacionales).

⁴¹ Finalmente el DIPE es desagregado en una serie de indicadores, como ser eficiencia, agilidad, pertinencia, calidad, coherencia, e innovación, que se aplican en diferentes áreas de medición —los tres poderes y el proceso presupuestario— (UTDT-PNUD, 2000).

estas realidades, ni tampoco en el análisis específico y la clasificación de estas heterogeneidades. Uno de los pocos análisis en este sentido, si bien no cubre la carencia señalada, es el de Cao (2001) que distingue entre aquellas provincias del área central (provincias más “avanzadas”), las del área periférica (norte y centro-oeste del país, zonas de mayor desarrollo), y las de áreas despobladas (Patagonia). Sin embargo, este autor no compara las regiones y sus unidades estatales, sino que se concentra en las provincias del área periférica. En éstas, las características del sistema político, basado en la dominación-legitimación (en términos weberianos), y en el sostenimiento de redes clientelares y prebendarias, impregnan al aparato administrativo-estatal con la lógica del subsidio y la clientela.

IV. 3. Análisis de casos provinciales de reforma

Frente a esta pretendida, aunque no claramente demostrada, heterogeneidad de circunstancias políticas y realidades estatales y administrativas en las distintas provincias argentinas surge la pregunta acerca de cuál es el nivel de avance de los análisis de casos particulares de reforma. Un breve recorrido nos muestra que no son muchos los análisis de este tipo, y que aún entre los existentes hay una variedad importante de enfoques, y recortes del problema.

Un primer dato a señalar es que no todos los estudios de casos se centran en un caso provincial, sino que algunos se dedican a comparar un “sector” del Estado en diferentes provincias. Un aporte importante en esta línea lo constituye el trabajo de Moro y Roggi (2001) quienes emplean un enfoque analítico centrado en las instituciones, desde una perspectiva relacional, y en los actores, en los términos en que lo proponemos en este trabajo, para analizar las capacidades de gestión de las áreas sociales en los estados provinciales. Estos autores basan parte del desarrollo de sus indicadores de medición en el trabajo que hemos mencionado anteriormente de la UTDT y el PNUD. También desde una perspectiva sectorial, aunque centrando la atención en el caso de la provincia de Córdoba, y desde un marco conceptual diferente, se plantea el aporte de Salgado y Cocorda (2001), quienes analizan la construcción de políticas públicas en “áreas críticas” de estados provinciales. Para ello, utilizan el concepto analítico de “brechas de capacidad” y definen como “áreas

críticas” a aquellas que generan problemas especiales y significativos en la administración y ejecución de políticas, en términos de porcentaje elevado de gasto público, desafíos institucionales implicados por su complejidad, y desafíos políticos que acompañan dicha complejidad.

Otra serie de trabajos, se limitan a un relato o descripción de determinado proceso de reformas, por lo general desde una perspectiva meramente “técnica” sin mayores consideraciones (salvo menciones contextuales) a la cuestión de la dinámica política o institucional de los procesos en cuestión. Este es el caso del enfoque metodológico utilizado para la “reingeniería de procesos” en la provincia de Salta (Karlsson, 2001), o los métodos propuestos por los equipos del sindicato de empleados públicos para la mejora de los procesos en la administración provincial en Santa Fe (Kerz, 2001). También este es el caso del análisis de la reforma y modernización del Estado en la provincia de Mendoza, centrado en la cuestión del rediseño de las estructuras organizativas y de la gestión de los recursos humanos (Rodríguez, 2001). Por último cabe mencionar en esta línea, al análisis de la reforma del Estado en la provincia de Santa Fe poniendo como eje del análisis la responsabilidad y descentralización en la toma de decisiones para mejorar la eficiencia (Garnero, 2001). En general, con la excepción del estudio de Kerz (2001), a estos trabajos les caben las críticas que realizáramos al paradigma gerencialista pro-mercado, en el capítulo anterior, referidas a las limitaciones del “relato” técnico-voluntarista para analizar los procesos de reforma en cuestión⁴².

En el caso del análisis de la reforma del Estado en la provincia del Neuquén (Pilatti, 2001), se agregan otra serie de consideraciones al mero relato técnico del proceso de reforma, como el marco institucional en el que la misma opera (pensado en términos de normas constitucionales e instituciones formales), como así también las condiciones políticas en el que las reformas se producen. Sin embargo, estos factores no alcanzan a construir un marco conceptual-analítico articulado, sino que son consideraciones del contexto en el que la reforma se produce.

Una de las provincias que ha sido motivo de la mayor cantidad estudios de caso sobre reformas del Estado provincial es sin duda la provincia de

⁴² En este sentido, creemos ilustrativo transcribir un párrafo del trabajo de Garnero que explicita muy claramente los ejes de esta concepción: “La dinámica con que se implementa la reforma administrativa depende de la decisión política y de la claridad técnica para poder formular y explicar los motivos para la definición de las reglas de juego establecidas a lo largo de todo el ordenamiento normativo...” (Garnero, 2000: 10).

Córdoba. Entre los trabajos más recientes centrados en este caso nos parece importante reseñar algunos de ellos, como el trabajo de La Serna (2001) centrado en las reformas del Estado provincial durante el período 1995/1999. Este trabajo realiza algunos aportes importantes, como la construcción de una tipología de las orientaciones en la “producción del Bienestar”, y el análisis de las reformas desde una perspectiva relacional entre actores gubernamentales y otros actores sociales. Sin embargo, La Serna (2001) presenta algunas falencias en la definición del marco conceptual de análisis, principalmente en lo que hace al ambiguo y difuso uso del concepto de instituciones, concepto central en el análisis planteado.

Un importante aporte en esta área, focalizado en el caso de la transformación de la empresa estatal cordobesa de energía (EPEC), ha propuesto un marco de análisis de la decisión de políticas públicas que se concentre en la perspectiva de los actores, pero considerando tanto los intereses que los mismos persiguen maximizar de modo racional al intervenir en estos procesos, como así también el sustrato axiológico-ideológico en el que estos deciden (Parmiggiani y Ciuffolini, 1998).

La experiencia más reciente de reforma del Estado en la provincia de Córdoba⁴³ ha introducido reformas de las planteadas en la “segunda generación” de reformas, y mayormente bajo la orientación del paradigma gerencialista pro-mercado. Es por ello que el proyecto de reforma ha sido analizado a la luz de las principales discusiones en torno a la “reinvención del Estado”, y de la cuestión de los ciudadanos entendidos como “clientes” (Ase y Burijovich, 2001).

Finalmente, este último caso de reforma ha sido analizado desde una perspectiva político-institucional muy vinculada a la que aquí proponemos (Navarro, 2001). En efecto, este autor ha analizado las reformas de segunda generación en Córdoba, concentrándose en la cuestión de la política de la formulación presupuestaria provincial, tomando el análisis político de la misma no tan sólo como una variable contextual, sino como una herramienta de análisis clave para comprender el papel de los diferentes actores (políticos, empresariales, burocráticos) en el proceso en cuestión, y la configuración de los escenarios institucionales en que se desarrolla el proceso.

⁴³ Nos referimos al proyecto del “Estado Nuevo” impulsado por el actual gobierno provincial a partir de la asunción del Gobernador De la Sota en 1999 (Lardone, 2001).

V. Algunas conclusiones

Luego del recorrido que hemos realizado en las tres etapas de este trabajo consideramos que queda planteada la necesidad de llenar una importante brecha en el estudio de los procesos de reformas administrativas, al menos en el caso argentino. En efecto, los estudios en esta materia no han prestado hasta el momento debida atención a los procesos políticos de las reformas administrativas en estados provinciales, ni se han concentrado en los escenarios específicos provinciales como arenas en las que se “libran” las batallas políticas por las reformas.

En este sentido, consideramos necesaria la aplicación de un esquema conceptual que rescate el potencial analítico del análisis institucional y de los comportamientos estratégicos de los actores protagonistas de los procesos en cuestión. Esto demanda la estructuración de un esquema que explique eficientemente el cambio institucional, como así también la dinámica política de la construcción de capacidades estatales en los niveles subnacionales. Aportes de esta naturaleza contribuirían, en nuestra opinión, a la comprensión más integral de tales procesos de reforma, además de colaborar, gracias al análisis de casos, a la demostración empírica de las heterogeneidades existentes en las realidades estatales provinciales, tanto entre provincias, como al interior de las mismas.

Bibliografía

- Acuña, Carlos y William Smith (1996). “La lógica política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 141, Buenos Aires.
- Altwater, Elmar (2000). “El lugar y el tiempo de lo político bajo las condiciones de la globalización económica”, en *Zona Abierta*, N° 92/93, Madrid.
- Ase, Ivan y Jacinta Buriyovich (2001). “La Reinención del Estado Córdoba: una “reingeniería” de la ciudadanía”, en revista *Administración Pública y Sociedad*, N° 14, IIFAP-Universidad Nacional de Córdoba.
- Aucoin, Peter (1998). “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos”, en Brugué y Subirtas,

Lecturas de Gestión Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, España.

Banco Mundial (1997). “Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación”, Banco Mundial, Washington D.C.

Guy Peters, B. (1999). “Institutional theory in political science. The new institutionalism”, Pinter, Londres.

Barzelay, Michael et. al (2002). “Investigación sobre reformas a la política de la gestión pública en la región de América Latina: Marco conceptual, guía metodológica y estudio de caso”, Documento de trabajo, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Diálogo Regional de Política, BID, Washington DC.

Bertranou, Julián (1995). “Estructurando la política. El papel de las instituciones”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Enero-Marzo, Año LVII , N° 1.

Bertranou, Julián (2001). “El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto”, en *Política y Gestión*, N° 2, Buenos Aires.

Bresser Pereira, Luiz (1998). “La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150, Buenos Aires.

Bresser Pereira, Luiz (1999). “Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional.”, CLAD-Eudeba, Buenos Aires.

Burki, Shaid y Guillermo Perry (1998). “Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional”, Banco Mundial, Washington D.C.

Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca (2001). “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h.) (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP-Eudeba, Buenos Aires.

Cao, Horacio y Roxana Rubins (2001). “Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h.) (eds.), *El federalismo electoral*

argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina, INAP-Eudeba, Buenos Aires.

- Cao, Horacio y Roberto Esteso (2001). “La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda”, ponencia presentada al Ier. Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1° de septiembre.
- Cao, Horacio (2001). “El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Cao, Horacio (1997). “La reforma del Estado en provincias argentinas (subrayando algunos conceptos centrales)”, ponencia presentada al II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Margarita.
- Cao, Horacio y Roxana Rubins (1997). “El sistema clientelar tradicional y las administraciones publicas provinciales”, Cuaderno de Trabajo, Universidad Nacional de Luján, Departamento de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- CLAD, Consejo Científico (2000). “La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, CLAD-Eudeba, Buenos Aires.
- Cocorda, Esteban José y Mauricio Alfredo Salgado (2001). “Construcción de políticas públicas en áreas críticas de estados subnacionales de Argentina”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Consejo Federal de Inversiones (1998). “El proceso de reforma estatal en las provincias: la visión desde un organismo federal”, en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 5, N° 11, Buenos Aires.
- Crozier, Michel (1995). “La posición del Estado ante los otros actores”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 2, pp. 93-100.
- Cunill Grau, Nuria (1997). “Repensando lo público a través de la sociedad”, CLAD-Nueva Sociedad, Caracas.
- Cuoghi, Leonora Ines (1997). “Coparticipación y pactos fiscales: su papel en el proceso de reforma de los estados provinciales”, ponencia presentada al II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Margarita.

- Esteso, Roberto (1996). “La reforma de las administraciones públicas provinciales en Argentina. Condiciones generales y lineamientos metodológicos”, ponencia presentada al I° Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro.
- Evans, Peter (1995). “Embedded Autonomy. States and industrial transformation”, Princeton University Press, Princeton.
- Garnero, Hugo Raúl (2001). “El caso de la provincia de Santa Fe: responsabilidad y descentralización en la toma de decisiones para mejorar la eficiencia”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Geddes, Barbara (1994). “Politician’s dilemma: building state capacity in Latin America”, Berkeley, University of California Press.
- Ghio, José María y Sebastián Etchemendy (1998). “*Fugindo do perigo: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem*”, en *Revista do Serviço Público*, Ano 49, N° 2, Brasilia.
- Gibson, Edward y Ernesto Calvo (2001). “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina (h.) (eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, INAP-Eudeba, Buenos Aires
- Grindle, Merilee (1997). “The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions”, en Grindle, Merilee (ed.), *Getting Good Government. Capacity building in the public sector of developing countries*, Boston, Harvard University Press.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en *Political Studies*, XLIV.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1994). “Political Science and the Four New Institutionalisms”, Annual Meeting of the APSA, New York.
- Heredia, Blanca (2002). “La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: Un marco de análisis”, Documento de Trabajo, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Diálogo Regional de Política, BID, Washington DC.
- Karlsson, Daniel Fernando (2001). “Enfoque metodológico utilizado para la reingeniería de los procesos administrativos en el gobierno de la

- provincia de Salta, Argentina”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Kerz, Jorge (2001). “La mejora de los procesos en la administración provincial, desde la participación del personal, con herramientas y métodos ofrecidos por la organización gremial”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Lanzara, Giovan Francesco (1999). “Por qué es tan difícil construir instituciones”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 152, Buenos Aires, enero-marzo.
- Lardone, Martín, (2001). “El Estado Nuevo: análisis de la reforma del Estado Provincial en Córdoba”, ponencia presentada al V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional de Río Cuarto.
- La Serna, Carlos (2001). “La Democracia como Límite: el proceso de reforma del estado de la provincia de Córdoba en el Período 1995/1999”, ponencia presentada al 1er. Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1° de septiembre.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mann, Michael (1991). “Las fuentes del poder social. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d. C”, Alianza Editorial, Madrid.
- Mann, Michael (1997), *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Alianza Editorial, Madrid.
- Mann, Michael (2000). “¿Ha terminado la globalización con el imparable ascenso del Estado nacional?”, en *Zona Abierta*, N° 92/93, Madrid.
- March, James y Johan Olsen (1997a). “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, México, primer semestre.
- March, James y Johan Olsen (1997b). “El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política”, Fondo de Cultura Económica, México.
- Moro, Javier y Cecilia Roggi (2001). “Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.

- Navarro, Mario (2001). “Las reformas de segunda generación en Córdoba (Argentina): intenciones, legados y derivas políticas”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- North, Douglas (1993). “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, México.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Addison-Wesley.
- Oszlak, Oscar (coord.) (2000). “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”, Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2000). “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, ponencia presentada al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 24 al 27 de Octubre, Santo Domingo.
- Palermo, Vicente (1998). “Estudio sobre el estado del Estado en Argentina”, Documento de Trabajo, Fundación Carlos Auyero, Buenos Aires.
- Parmiggiani de Barbará, Myriam Consuelo y María Alejandra Ciuffolini (1998). “La construcción de lo público: orientaciones y valores en conflicto en la decisión de una política pública”, en *Administración Pública y Sociedad*, N° 11, Córdoba, Argentina.
- Pilatti, Mario Alberto (2001). “Reformando el Estado a nivel subnacional: el caso de la Provincia del Neuquén, Argentina”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Pirez, Pedro y Horacio Cao (1999). *Las organizaciones estatales intermedias en Argentina: el caso de un federalismo centralizado en transición*, Friederich Ebert Stiftung, Santiago de Chile.
- Pollit, Christopher & Bouckaert, Geer (2000). “Public management reform: a comparative analysis”. Oxford University Press.
- Prats i Catalá, Joan (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en *Reforma y Democracia*, N° 11, Caracas.
- Przeworski, Adam (1999). “On the design of the state: a principal-agent perspective”, en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink (ed.)

- Reforming the State. Managerial public administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Remmer, Karen y Erik Wibbels (2000). “The subnational politics of economic adjustment. Provincial politics and fiscal performance in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 33, N° 4.
- Repetto, Fabián (2001a). “Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile”, Universidad de San Andrés, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2001b). “La política de las reformas administrativas en la Argentina”, trabajo presentado al Congreso 2001 del LASA (Latin American Studies Association), Washington DC.
- Rodríguez, Elida Ida (2001). “Reforma y modernización del Estado en la provincia de Mendoza”, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- Rubins, Roxana y Horacio Cao (1997). “Técnicos y políticos: un clásico en la puja por el manejo de los Estados provinciales”, en Gustavo Blutman (comp.), *Investigaciones en Administración Pública*, Cuaderno N° 3, Oficina de Publicaciones del CBC-IIA-CIAP-FCE-UBA, Buenos Aires.
- Santana Rabell, Leonardo y Mario Negrón Portillo (1996). “Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas”, en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 6, Caracas.
- Schneider, Ben Ross (2001). “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”, en revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 20, Caracas.
- Sikkink, Kathryn (1993). “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128, Buenos Aires.
- Spink, Peter (1999). “Possibilities and political imperatives: seventy years of administrative reform in Latin America”, en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink (ed.), *Reforming the State. Managerial public administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Tobelem, Alain (1992). “Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual”, LATPS Occasional Paper Series.

- Tommasi, Mariano y Andrés Velasco (1999). “La economía política de las reformas económicas: una revisión del enfoque económico”, en *PostData*, N° 5, Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos (1998). “El proceso político de las reformas económicas en América Latina”, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- UTDT-PNUD (2000). “Desempeño institucional de las Provincias Argentinas. Metodología y Desarrollo de Indicadores de Medición”, Informe Final, Buenos Aires.
- Vergara, Rodolfo (1997). “‘El redescubrimiento de las instituciones’: de la teoría organizacional a la ciencia política”, estudio introductorio a March, James y Johan Olsen (1997b), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weiss, Linda (1998). *The myth of the powerless state*, New York, Cornell University Press.

Palabras Clave

Estado - provincias - reforma - instituciones - capacidad estatal

Abstract

This paper is an overview on the existent studies on the reform of the state in Argentina and Latin America that took place during the 90. The main aim of the article is to discuss some conceptual issues on the analysis of the subnational states reform in Argentina. First, it focuses on the conceptual discussion on institutions, rational actors, institutional change and state capacity. Secondly, it makes a critical review on the existent analysis of the state reform, specially in the issues that concern the administrative reform of the state, and the reform's political economy. Finally, it makes a general review of the existent studies on the subnational states reform in Argentina. In this point, the article considers that despite the growing importance that these states are getting in the national political arena their reform process has not been enoughly studied yet, specially on their political dynamic.