



Revista Venezolana de Gerencia
ISSN: 1315-9984
rvgluz@fces.luz.edu.ve
Universidad del Zulia
Venezuela

Estévez, Alejandro M.; Blutman, Gustavo E.
El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios,
gerentes o sobrevivientes?
Revista Venezolana de Gerencia, vol. 9, núm. 25, enero-marzo, 2004, pp. 1-25
Universidad del Zulia
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29002504>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes?

Estevez, Alejandro M. ^{*} y Blutman, Gustavo E. ^{}**

* Doctorando en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá. Magister en Administración Pública Profesor de Administración y Políticas Públicas, Carrera de Ciencia Política, UBA. Investigador CIAP - FCE - UBA.

** Doctorando en Administración UBA. Magister en Administración Pública. Secretario Académico CIAP - FCE - UBA. Profesor de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Univ. de Bs. As - Fac. Cs Económicas - Centro de Investig. en Adm. Pública (CIAP). Córdoba 2122 2º - CP 1120 - Ciudad Aut. de Bs. As Argentina Tel.: 54-11-4374-6149.

E-mail ciap@econ.uba.ar - www.econ.uba.ar/ciap.html

Resumen

Las reformas del Estado de los 90 pusieron un fuerte acento en la necesidad de un cambio del modelo burocrático vigente en las Administraciones Públicas. Se enfatizaba en la necesidad de pasar de un modelo weberiano a otro de tipo "Nuevo Management Público" sin tener en cuenta el grado de "terminación" de los mismos. El artículo analiza ambos modelos desde la perspectiva del caso argentino, una de las reformas más agresivas de América Latina. En este sentido se intenta contrastar tanto análisis teóricos como evidencia empírica obtenida a partir de dos investigaciones cuali-cuantitativas que se enfocan en obtener datos de "sobrevivientes" de la administración pública como culturas específicas que rodean esos modelos inacabados.

Palabras clave: Burocracia, cultura organizacional, reforma del Estado, gerenciamiento público.

The Unfinished Bureaucratic Model After the Reforms of the 1990s: Public Officials, Managers or Survivors?

Abstract

The state reforms of the 1990s placed heavy emphasis on the need for change in the prevalent bureaucratic model in public administration. It emphasized the need to go from a Weberian model to another type of "New Management Model" without taking into

account the final level of completion of the same. This article analyzes both models from the point of view of the Argentinian model, one of the more aggressive management experiences in Latin America. In this sense a contrast is attempted both on the theoretical analysis level, and also based on empirical evidence obtained from two quasi-quantitative research papers that focus on obtaining information in relation to the survivors in public administration as models of the culture that surrounds these unfinished model reforms.

Key words: Bureaucracy, organizational culture, state reform, public management.

Recibido: 04-01-15. Aceptado: 04-02-15

1. Introducción

Las Reformas del Estado ocurridas en América Latina en los años 90 estuvieron inspiradas por los modelos y técnicas de gestión aplicados en la década del 80 en los países desarrollados. En los diversos planes de reforma, pueden leerse distintas declaraciones de principios que apuntaban a abandonar un viejo modelo burocrático de orientación legalista para adoptar uno nuevo orientado hacia el cliente y el producto (Aucoin, 1995; Bresser, 1998; Charih y Daniels, 1997; Farnham y Horton, 1999).

La necesidad de superar los problemas fiscales asociados con la expansión de las funciones del Estado durante el desarrollo de las políticas de bienestar, marcó la tendencia de la reforma a poner énfasis en los aspectos contables a través de la racionalización del gasto público. Posteriormente, la preocupación por la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado puso el acento en la orientación de la gestión hacia los productos ("outputs") de las políticas y en la necesidad de incorporar las expectativas de los ciudadanos -ahora considerados "clientes"- en el diseño e implementación de los productos y bienes públicos (Oszlak, 2000).

Esta tendencia internacional -sobre todo en los países de cultura sajona- se expandió rápidamente en América Latina a la luz de la democratización de sus regímenes políticos y de la fuerte crisis fiscal que atravesaban los Estados nacionales hacia la década del '80. Estas crisis fueron monitoreadas desde los organismos multilaterales de crédito quienes veían en el modelo británico y neocelandés el ejemplo a aplicar en la región. Mediante sus programas y asistencia financiera le imprimieron un carácter determinado al proceso de reformas.

En la Argentina, luego de un proceso de reforma estructural de la economía a comienzos

de los '90 cuyo sesgo se orientó a reducir el déficit fiscal, poco a poco se fueron incorporando otros criterios vinculados con la calidad en la asignación del gasto público y en la provisión de los servicios que presta la Administración Pública¹.

Como consideración metodológica, cabe aclarar, que es un problema común en las ciencias sociales, el manejar ciertas categorías de una forma laxa, como por ejemplo, Estado de Bienestar, burocracia legalista, entre otros. Si tomamos como ejemplo ciertas burocracias de los países desarrollados y las comparamos con los mejores casos de la región encontramos que hay grandes diferencias en su grado de "finalización". Una burocracia legalista en el marco de un país desarrollado tiene características más definidas que la de su par latinoamericano. Por ello es de remarcar la necesidad de retomar la idea de tipos ideales weberianos (Weber, 1972) como "caracterizaciones" de una realidad y que dicha operación implica la construcción de un "tipo genérico" que en su interior puede involucrar a diversos grados de concreción de un mismo fenómeno. Existirían entonces – dentro del continuo "burocracias legalistas" – diversos niveles de "concreción" del modelo que creemos estaría íntimamente ligado con el grado de desarrollo político y económico alcanzado por el país analizado.

El problema de estudio de este artículo se centrará en el modelo burocrático que existía antes de las reformas de los 90 (supuestamente "burocrático legal" o weberiano) y el modelo al que se pretendía "llegar" (Nuevo Management Público -NMP-). Asimismo, vamos a tener en cuenta el nivel de "terminación" que tenían dichos modelos en el momento del inicio y de finalización de la reforma.

La estructura de este trabajo será la siguiente, primero, se analizará el grado de finalización del modelo weberiano para el caso argentino, a continuación se lo comparará con el NMP y se hará una breve referencia a su implementación, luego se considerará alguna evidencia empírica y para finalizar, se extraerán conclusiones y una breve prognosis.

2. El grado de concreción del paradigma weberiano

La crisis del Estado, se puede definir a partir de distintas dimensiones empíricas que manifiestan la pérdida o debilitamiento de las capacidades políticas burocráticas y administrativas necesarias para realizar normalmente las funciones sistematizadas en la caracterización de Weber (Sidicaro, 2002).

Por ello las críticas al Estado fueron muy frecuentes en la opinión pública en las últimas

décadas y expresaron el descontento de muchas personas que se sintieron mal atendidas en reparticiones estatales o padecieron la frialdad de lo que Weber llamó la dominación de la impersonalidad formalista (Sidicaro, 2002).

En realidad, la gestión pública en la región, nunca respondió estrictamente a la concepción weberiana² porque no se consolidaron plenamente los principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización y el relativo aislamiento respecto de las presiones políticas (Oszlak, 2002). Es claro que aquí emerge el problema que queríamos plantear, el modelo burocrático-legal, nunca alcanzó en el caso argentino, un nivel de “terminación” similar al de los países desarrollados.

Sintetizando, podemos señalar que el mencionado paradigma Weberiano se ha estructurado en Argentina con características diferenciales a las de los países centrales. La implementación racionalizada se vio limitada a las especificidades nacionales, con una búsqueda discursiva de la eficiencia, aunque fue una realidad no muy ligada a las prédicas.

Esto último se tradujo en una acumulación de sucesivas normas para la gestión pública en pos de una mayor eficiencia y control, que por el contrario, remarcarían lo incompleto y desprolijo de la aplicación del modelo weberiano.

3. Una comparación entre el modelo weberiano y el nuevo management público

La institucionalización de una nueva gestión pública es la meta del proceso de Reforma Gerencial del Estado. Según esta concepción, una nueva gestión pública implica abandonar tanto la concepción burocrática tradicional, de tipo clientelista, en que se funda aún la organización y gestión pública en varios países de la región, como la adhesión incondicional a la concepción racional-legal de círculo weberiano, que resulta insuficiente para afrontar los desafíos de una gerencia estatal expuesta a contextos turbulentos e inciertos como los que caracterizan, hoy, al Estado post-consenso de Washington (Oszlak, 2002).

Según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países estaría atravesando una transición desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo 20, a un modelo gerencialista o del Nuevo Management Público (en adelante NMP), cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma (Oszlak, 2002; Peters, 1999; Estévez, 2001).

Como veremos más adelante la distinción entre ambos modelos remarcan la distancia ideal de en cuanto a la aplicación de determinado tipo de prácticas. Ni el esquema weberiano se ha aplicado en su totalidad, ni los dispositivos del NMP se han plasmado en la cotidianidad gerencial de la Administración Pública Argentina (Cuadro 1).

Cuadro 1
Comparación entre el NMP y la Gerencia Pública Tradicional

Componentes	NMP	Gerencia Pública tradicional
Foco	Clientes	Ciudadanos y comunidades
Principales recursos o útiles	Gerencia o management	Implementación de políticas públicas
Característica de los funcionarios públicos	Emprendedores, se valoriza la acción.	Analista, se valoriza el pensamiento y la conceptualización.
Valores	Espíritu emprendedor, libertad de acción para los managers, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, propensión al riesgo, entre otros.	Prudencia, estabilidad en el puesto, antigüedad, ética, probidad, justicia, transparencia, entre otros.
Vocabulario	Servicio a los clientes, calidad, habilidades, gerenciamiento, fortalecimiento institucional, privatización, tercerización, entre otros.	Interés público o general, democracia, equidad social, debido proceso, reglamentos, entre otros.
Cultura Organizacional	Característica del sector privado, innovación, gerenciamiento de tipo privado o comercial, responsabilidad por resultados, aumento de la dicotomía entre administración y política.	Burocrática y jerárquica, acento sobre las funciones, estabilidad, responsabilidad por los procesos, la dicotomía entre política y administración es vista como un continuo.
Estructuras	El Servicio Civil es visto como una suma de unidades organizacionales simples y pequeñas. Las estructuras son de tipo "horizontal". Se valorizan los mecanismos de mercado que favorezcan la descentralización de la autoridad.	El Servicio Civil es una institución, dotada de grandes departamentos y divisiones. Las estructuras serán piramidales y jerárquicas. La autoridad estará centralizada en la cúspide.

Fuente: Charan & Daniels (1997: 31).

En el cuadro precedente podemos observar claramente las diferencias que habría entre los dos enfoques, que no se limitan solamente a una serie de denominaciones, sino a la forma de estructurar los conceptos básicos de la cultura organizacional de la Administración Pública. El NMP como modelo, apunta a lograr un fuerte cambio en el plano de los valores de los agentes públicos para influenciar su comportamiento (Mathiasen, 1996; Farnham y Horton, 1999).

4. La Implementación del NMP en la Argentina

La primer Reforma del Estado Argentina comenzó hacia fines de 1989 y se extendió hasta 1996. En esta primera etapa de reforma se encararon drásticas medidas de privatizaciones y reducciones de personal en el nivel federal. El nivel global de empleo público en el nivel federal, descendió de 1.000.000 de agentes en 1989 a 298.000 en

1998 (Estévez, 2003). Las privatizaciones, descentralizaciones, jubilaciones anticipadas y despidos dieron cuenta de la reducción del personal. El escalafón que estaba vigente para el Servicio Civil (1428/73) fue reemplazado por el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) por decreto presidencial 993/91. En el primer escalafón se contaban 67.000 agentes, mientras que finalizado el proceso de reforma, en el SINAPA, en 1992 alcanzaba a 35.000 empleados (Domeniconi et al., 1992)³.

En este caso para el modelo vigente, se le diagnosticaba falta de relación entre jerarquía y responsabilidad, estructura salarial achatada, ausencia de sistemas de selección de personal (González et al., 1992; Bonifacio, 1992). Es por ello que se decidió el reemplazo del viejo escalafón por uno nuevo que, curiosamente, no se orientó hacia los principios del NMP (flexibilidad, contractualidad, orientación al producto), sino hacia la profesionalización, estabilidad en el puesto, evaluación anual y a la programación de una carrera administrativa en base a un sistema de capacitación, además de establecerse los concursos como mecanismo de ingreso y cambio de puesto. Es decir que mientras a nivel general se aplicaba una reforma de tipo managerialista⁴, en el caso concreto de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional, se implementaba un sistema con una clara orientación weberiana. Pero, paralelamente a este cambio de escalafón, comenzaron a aparecer agencias organizadas en base al modelo más flexible de consultores (teoría de la agencia), con estructuras horizontales, mejores remuneraciones y financiamiento externo (BID y Banco Mundial). Datos extraoficiales estimarían que la cantidad de personal incluido en este régimen alcanzaría a 20.000 personas hacia el año 2000.

De esta forma, la Administración Pública en el nivel federal, comenzó a perder su homogeneidad, dado que había dos lógicas distintas de organización funcionando al mismo tiempo, una weberiana e inacabada y otra de NMP pero inconclusa también.

En el año 1996 se aprobó la Ley N° 24.629 de Segunda Reforma del Estado, que habilitaba la reducción y eliminación de Secretarías y Subsecretarías, como parte de la necesidad de alcanzar una nueva reducción del déficit fiscal frente a la crisis financiera internacional conocida como el efecto Tequila. Esta Segunda Reforma, no tuvo grandes efectos sobre las plantas de personal, dado que y se las había reducido con la primera (1989-1995), por ello, sus efectos se centraron en la reducción de cargos vacantes y de ciertos recortes presupuestarios. Una vez que los efectos de dicha crisis se superaron, un nuevo incremento del gasto, mostró el abandono de esas propuestas de reforma. Es también durante la Segunda Reforma del Estado cuando se instala en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, un núcleo modernizador, que apuntaba a mejorar la calidad de los

servicios ofrecidos por el Estado (Bozzo et al., 1999).

Iniciado el gobierno de la Alianza⁵ en Diciembre de 1999 se comenzó a trabajar en el desarrollo del denominado Plan de Modernización del Estado (en adelante NMP), el que fuera aprobado por Decreto presidencial en Enero de 2001, poniendo el acento en la incorporación de algunos de los principios vinculados con la gestión por resultados u orientación managerialista de gobierno⁶.

El marco normativo vinculado a las políticas de saneamiento fiscal tuvo su inicio con la sanción de la ley N°24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público, promulgada el 30 de septiembre de 1992. A través de dicha ley se buscaba aumentar la responsabilidad en el uso de los fondos públicos a través de la implementación del presupuesto por programas -el que igualmente ha encontrado serios déficits en su implementación efectiva- y además incorporó nuevos mecanismos de control interno y externo⁷.

Además, como parte de la denominada segunda reforma del Estado, la que fuera aprobada por la ley N° 24.629 en el año 1996, se dio lugar -por primera vez en la Argentina- a la implementación de los Planes Estratégicos en algunos organismos descentralizados de la Administración Pública, como por ejemplo la Administradora Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), entre otros⁸.

Sin embargo, la implementación de estos planes estratégicos fue meramente "formal" ya que, los mismos no se basaron en la formulación previa de diagnósticos que permitiesen abordar una adecuada definición de metas e indicadores cuantificables para avanzar hacia una gestión por resultados a través de la medición y de la evaluación de desempeño de los cuadros gerenciales del Estado.

Durante el año 1999, se aprobó la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal, la que puso énfasis en la calidad del gasto público y en un nuevo mecanismo de asignación de recursos públicos a través de la firma de los Acuerdos-Programas, la que tuvo su aplicación bajo el gobierno de la Alianza.

Estos Acuerdos-Programas que constituyen uno de los pilares más importantes de la reforma propuesta, perseguían el propósito de "...establecer de manera explícita una relación directa entre la asignación de fondos y el cumplimiento de resultados. El Acuerdo-

Programa trae aparejado una serie de transformaciones positivas y constituye un catalizador importante del cambio en la cultura institucional, toda vez que se constituye en un importante incentivo para el Organismo en tanto implica el compromiso de disminuir de manera creciente las regulaciones que rigidizan el manejo de los recursos" (NMP, 2001).

Estos Acuerdos-Programas fijarían las metas generales de compromiso para alcanzar la solvencia fiscal en el manejo de los recursos del Estado.

Como se observa en esta apretada síntesis, los esfuerzos por alcanzar el equilibrio fiscal se han visto limitados por diversas restricciones, cuyo análisis ha sido realizado en numerosos trabajos sobre la Reforma del Estado en Argentina y que exceden los límites de éste. Pero sí nos interesa remarcar los constantes esfuerzos por alcanzar la solvencia fiscal en la política de la reforma. En los últimos tiempos la búsqueda del equilibrio fiscal pretende institucionalizarse a través de las reformas en la capacidad de gestión pública, por ejemplo implementando el presupuesto por programas que no ha sido aplicado efectivamente en los organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional.

Dicho esto, nuestro interés reside en analizar los aspectos más eminentemente gerenciales que se pretenden implantar en la administración argentina, mediante el nuevo NMP, el que se encuentra contextualizado en el marco presentado anteriormente.

En líneas generales este Plan parte de la base de un diagnóstico que pone el acento -antes que en el excesivo tamaño del aparato estatal- en su "deformidad", aspecto que pretende demostrar la naturaleza heterogénea de la configuración del Estado y la necesidad de elevar su capacidad de gestión pública posterior a las reformas encaradas durante la década del '90.

Entre las reformas de tipo institucional, el Plan preveía la instrumentación "gradual" de un modelo de gestión por resultados y la firma en algunos organismos de la carta compromiso con el ciudadano. Precisamente, entre sus fundamentos el Plan señala que, los intentos por llevar adelante reformas globales han fracasado. Por lo que plantea la necesidad de avanzar "...hacia acciones concretas y específicas que tiendan a mejorar aspectos operativos cotidianos en el funcionamiento de las organizaciones públicas".

Para avanzar hacia lo que considera la necesidad de un Estado que satisfaga las demandas de los ciudadanos prestando servicios de calidad plantea tres ejes para el cambio. i) Cambio en el modelo de gestión, ii) Proyectos de modernización estructural, y

iii) Transparencia y Política anticorrupción⁹.

Con respecto al nuevo Modelo de Gestión -aspecto en el que nos concentraremos en este trabajo- el Plan intentaba transformar la gestión orientando la misma hacia la consecución y el logro de los resultados antes que a la aplicación “ciega” de los procedimientos administrativos.

Para alcanzar ese objetivo en el nuevo modelo de gestión, se apuntó a implantar dos tipos de transformaciones, denominadas institucionales y horizontales. Como parte de las reformas institucionales, el proyecto de modernización buscó instaurar la gestión por resultados (GPR) en algunos organismos considerados claves -sobre todo para las políticas de saneamiento fiscal- y el programa carta compromiso con el ciudadano -modelo tomado fundamentalmente de la reforma inglesa-.

Con respecto a la GPR, esta denota la existencia de fuertes componentes “contables” en su concepción -idéntica tendencia que en las reformas británica y neozelandesa-. En este sentido, es notable remarcar el intento por implantar la exigencia de rendición de cuentas como forma de actuación de los gerentes públicos a través de la definición de metas medibles de cumplimiento en los organismos previstos dentro de la reforma del Estado y la búsqueda por mejorar la asignación del gasto público a través de la adecuación del Presupuesto por Programas a la Planificación Estratégica.

Con respecto al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el que está inspirado en la reforma inglesa y que se ha aplicado en otros países con sistema institucional de tipo Westminster, el mismo intentaba mejorar la relación entre los ciudadanos y el Estado a través de la información que los “clientes” puedan proveer respecto del nivel de satisfacción alcanzado en los productos y servicios ofrecidos por el Estado. Inspirándose en algunas de las propuestas del TQM¹⁰, el Programa está ligado a la implementación de un sistema de mejora continua, y se intenta implantar en todos los organismos de la Administración Pública Nacional.

Sin embargo, cabría realizar algunas consideraciones respectos de las características y los límites que presentan las instituciones argentinas para lograr alcanzar con éxito las reformas que apunten a mejorar la performance de la Administración y brindar servicios con calidad a los ciudadanos.

En este sentido, Schneider habla de tres tipos principales de programas de Reforma que se han implementado por lo general en los distintos países. Los mismos pueden ser

clasificados como reformas weberianas, de responsabilización (accountability) o gerenciales. El autor señala que cada tipo suele responder a un problema diferente dependiendo del diagnóstico que se realice respecto del funcionamiento del aparato público (Schneider, 2001).

En el caso de las reformas weberianas, estas intentan suprimir el clientelismo y el patrimonialismo a través de la construcción de un sistema de carrera de tipo burocrático-profesional, otorgando autonomía burocrática respecto de la política. En este caso el autor señala que, algunas de las consecuencias negativas de este tipo de modelos, es la rigidez, la falta de responsabilización y la ineficiencia. En la Argentina, la creación del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) tuvo que ver con esta iniciativa, aunque con poco éxito dado las constantes "invasiones" políticas de los cargos y las limitaciones presupuestarias para administrar un sistema altamente costoso¹¹. El SINAPA también difiere del NMP en la lógica de la estructura de las remuneraciones. Este último implica una flexibilidad en cuanto a las remuneraciones de los funcionarios¹².

Con respecto a las reformas de "accountability", éstas procuran aumentar el control político de la burocracia, mediante la instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas sobre todo a través del sistema electoral y del control del congreso. Las reformas -antes que nada- apuntan a la estructura de gobierno, y también buscan incorporar a los ciudadanos en el control directo de la burocracia pública, por ejemplo a través de los sistemas de consulta permanente a los clientes/ciudadanos. Un ejemplo de ello, podría considerarse el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el que intenta acercar el Estado a las demandas de los ciudadanos, involucrándolos en la gestión a través de la información, la que permitiría reformular constantemente el proceso de gestión de los servicios públicos.

Finalmente un tercer tipo de reforma son las denominadas reformas gerenciales -para nosotros NMP- las que intentan transformar el funcionamiento del aparato público para eliminar lo que consideran el papeleo innecesario, la rigidez, el particularismo y la ineficiencia en el comportamiento de la administración. En estos casos, los contratos de gestión, la descentralización y el fin de la estabilidad de los funcionarios públicos constituyen las herramientas características de este modelo. En la Argentina, sin duda el modelo de Gestión por Resultados, está inspirado en esta visión gerencial de la gestión pública.

Nos parece importante resaltar el hecho de que, en el caso británico y neozelandés la reforma managerialista implicó ciertos ahorros, pero su implementación requirió además

pagar ciertos costos indispensables como por ejemplo, los elevados sueldos de los gerentes públicos de las agencias y las onerosas estructuras de incentivos flexibles.

Justamente no debemos olvidar que éste tipo de reformas se hicieron con gobiernos que tuvieron un fuerte apoyo político y un prolongado período de gobierno. En este sentido, Dieciocho años de reformas managerialistas han provocado un profundo efecto en el Estado y la sociedad británica. Asimismo, hay que remarcar que la reforma neozelandesa se extiende por catorce años, bajo la responsabilidad de dos gobiernos de partidos distintos, aunque no diferían en su ideología reformista¹³.

Ahora bien, creemos que los cambios introducidos en las administraciones del mundo desarrollado distan de ser cosméticos. Nueva Zelanda y Gran Bretaña han transformado el 90% de sus servicios civiles según el nuevo management público, Estados Unidos ha adoptado desde siempre una orientación managerial, y otras burocracias europeas (la francesa y la española) han introducido cambios orientados hacia el “producto” de sus organizaciones. No podemos dejar de reconocer entonces, que estaríamos frente a un nuevo modelo de gerenciamiento, con el que, tarde o temprano, tendremos que “sincronizar” nuestro aparato administrativo, que por el momento, muestra un modelo managerial inconcluso. Por eso existe un dilema frente a este escenario, si se avanza en la profundización del NMP, o se refuerza el modelo weberiano desandando las reformas (Barnhart, 1997; Prats i Catalá, 1998).

Para concluir debemos señalar que, en el caso argentino observamos que la reforma del Estado es particularmente “dura” entre 1990 y 1996, y “cosmética” entre 1996 y 2000. Posteriormente, el gobierno de la Alianza retomó ciertos impulsos reformistas bajo una perspectiva gradualista y “táctica”, aunque urgidos por fuertes restricciones de caja, que con graves problemas de gobernabilidad como telón de fondo terminaron con el gobierno de De la Rúa de una forma prematura. El impacto del NMP fue marginal, pero no deja de mostrar la continuidad de la agenda de los organismos multilaterales al respecto.

Como ha podido observarse, el NMP ha utilizado medidas típicas de las corrientes del Nuevo Management Público. Sin embargo lo limitado de las estrategias utilizadas, los traspies políticos, los recambios institucionales, han generado una implementación asistemática en la que conviven dos modelos inacabados, por un lado el viejo paradigma weberiano (a la Latinoamericana) que busca la eficiencia pero que termina siendo ineficiente y el NMP, con medidas aisladas y cargadas de vicisitudes que imposibilitan su implementación plena.

De todas formas el NMP, no es nuevo, dado varias de sus medidas ya han venido instrumentándose durante el siglo XX, no gerencia ya que su objetivo central es la minimización de costos y no la solución de problemas sociales y estructurales de los Estados y por último no es público, puesto que sus raíces de la administración privada, permiten poca preocupación en el ciudadano y mucho más en el cliente consumidor del mercado.

5. Algunos datos cuantitativos respecto de sobrevivientes y cambios culturales

En esta parte del artículo, analizamos datos empíricos de dos encuestas que nos muestran el grado de concreción y los impactos de las reformas en el plano del desempeño individual y en el cambio de valores. Ambos trabajos se basaron en un muestreo probabilístico representativo de los agentes de la Administración Pública Nacional y se llevaron a cabo entre el año 1999 y 2002.

El primer estudio seleccionado corresponde al trabajo de Estévez y Ferrari (2002) que es un análisis de tipo cuantitativo que muestra la existencia del "síndrome del sobreviviente" en la Administración Pública Argentina¹⁴. Uno de los propósitos de las reformas de los 90 era mejorar la calidad del desempeño de los agentes públicos mediante un sistema de evaluación e incentivos flexibles, además de dinamizar la comunicación entre las distintas jerarquías e incrementar la autonomía de los empleados para evitar "ritualismos" burocráticos.

El segundo trabajo, es un análisis de la cultura organizacional de la Administración y fue realizado por Felcman, Blutman y Méndez (2002) y que nos muestra la brecha existente entre un tipo cultural "vigente" y otro "deseado".

La evidencia empírica de ambos trabajos parecería indicarnos que no se han consolidado los objetivos que el proceso reformista se había propuesto, tanto en el plano del desempeño como del cambio cultural.

5.1. El síndrome del sobreviviente

En el estudio sobre el síndrome del sobreviviente, hemos seleccionado cuatro preguntas que mostrarían las percepciones de los empleados públicos respecto de: a) la percepción de justicia organizacional frente a las reformas, b) la mejora del desempeño individual, c) la autonomía en el puesto de trabajo, y d) representación por parte de los jefes.

El cambio de escalafón fue realizado bajo la bandera de propender a una administración más profesional, competente, eficaz, capacitada y autónoma. Por ello elegimos una pregunta referida a la justicia organizacional de las reducciones de personal para saber si quedaron los más capaces; otra destinada a evaluar la mejora del rendimiento personal; otra referida a la mayor autonomía en el puesto de trabajo que implicaría una mayor profesionalización y; el sentimiento de representatividad de sus jefes (Tabla 1).

Tabla 1
Justicia organizacional

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
No responde	2	0.8	0.8	0.8
Totalmente justas	3	1.2	1.2	2.0
Bastante justas	21	8.5	8.5	10.6
Parcialmente injustas	132	53.7	53.7	64.2
Totalmente injustas	64	26.0	26.0	90.2
No sabe	24	9.7	9.7	91.5
Total	246	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia.

De los datos obtenidos, se desprende que para el 53.7% de los empleados públicos, las reducciones de personal implementadas por la Reforma 91-96 fueron “parcialmente injustas”, y para el 26.0% “totalmente injustas”.

Dentro del grupo de trabajadores del Estado, hay un 8.5% que cree que las reducciones son “bastante justas” y un 1.2% piensa que son “totalmente justas”.

Teniendo en cuenta esos resultados, se puede inferir que para la mayoría de los empleados participantes en la encuesta, las reducciones de personal son consideradas “injustas”. Esto se observa, no sólo, en el resultado recogido en las opciones “parcialmente injustas” y “totalmente injustas”, sino también en la suma de ambos (79.7%). A su vez, se corrobora esa idea, ya que si se suman las cifras de las opciones que las consideran “justas”, se obtiene sólo un 9.7%.

Confrontando esos datos: 79.7% (“injustas”) y 9.7% (“justas”), se evidencia una diferencia significativa a favor de un fuerte sentimiento de injusticia organizacional a la hora de evaluar las políticas de achicamiento puesta en marcha con la Reforma del Estado.

En cuanto al incremento de la calidad del desempeño del funcionario que pretendía el SINAPA, las respuestas fueron las siguientes (Ver Tabla 2).

En la Tabla 2 se hace evidente que para el 34.1% de los empleados públicos encuestados, las modificaciones introducidas por la Reforma del Estado "no influyeron para nada" en la calidad del desempeño. El 24.8% responde que "no sabe", lo cual puede ser interpretado como una actitud defensiva que encierra un escaso compromiso con la tarea propuesta.

Tabla 2
Calidad del desempeño

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No responde	4	1.6	1.6	1.6
	Muy positivamente	3	1.2	1.2	2.9
	Positivamente	27	11.0	11.1	14.0
	Negativamente	48	19.5	19.8	33.7
	Muy negativamente	16	6.5	6.6	40.3
	No influyeron para nada	84	34.1	34.6	74.9
	No sabe	61	24.8	25.1	100.0
	Total	243	98.8	100.0	
Perdidos	Sistema	3	1.2		
	Total	246	100.0		

Fuente: Elaboración propia.

Si se suman los porcentajes de los que consideran que los cambios influyeron "positivamente" y "muy positivamente", se obtiene un 12.2%. Si ese total se compara con la suma de aquellos que optaron por las respuestas "negativamente" y "muy negativamente" (26.0%); se evidencia una diferencia significativa a favor de las opciones negativas.

De todo ello se pueden inferir las siguientes ideas: para la mayoría del personal administrativo las modificaciones introducidas por el SINAPA no influyeron en la calidad de su desempeño laboral; y para los que sí consideran que los cambios tuvieron influencia, la misma es reconocida como negativa.

Otro de los propósitos del cambio de escalafón era el incremento de la autonomía en el puesto de trabajo a raíz de una mayor profesionalización de los agentes. Las respuestas fueron las siguientes:

- Ante una situación no prevista por las reglas, Usted (Ver Tabla 3).

Tabla 3
Autonomía en el trabajo

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No responde	1	.4	.4	.4
	Toma una decisión de acuerdo a su criterio	17	6.9	6.9	7.3
	Consulta a sus compañeros	31	12.6	12.6	19.9
	Consulta a un superior	184	74.8	74.8	94.7
	No hace nada al respecto	12	4.9	4.9	99.6
	No sabe	1	.4	.4	100.0
	Total	246	100.0	100.0	

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del cuadro precedente permiten inferir el grado de autonomía que tienen los empleados públicos a la hora de tener que tomar alguna decisión con relación al ámbito laboral.

Se evidencia aquí, una diferencia notable entre aquellos empleados que "consultan a un superior" (74.8%) y los que "toman una decisión de acuerdo a su criterio" (6.9%).

Por otro lado, se observa que el porcentaje de la opción "consulta a sus compañeros" (12.6) es mayor si se lo compara con el mencionado anteriormente sobre "toma una decisión de acuerdo a su criterio" (6.9%).

De todo ello se obtiene que la mayoría de los agentes públicos tienen un bajo grado de autonomía a la hora de tener que tomar decisiones ante situaciones que no estén previstas por las reglas. Y también se puede inferir como consecuencia de ello una mayor dependencia de las personas que los rodean en su ambiente de trabajo.

El nivel de representatividad de los superiores también resultaba relevante dado que se buscaba mejorar la comunicación interna, dado que una mayor profesionalización implicaría una administración más homogénea y motivada que no incurría en conductas "ritualistas".

- ¿Se ha sentido representado por sus superiores desde la implementación de la Reforma? (Ver Tabla 4).

Tabla 4
Representado por sus superiores

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No responde	3	1.2	1.2	1.2
	Constantemente	7	2.8	2.9	4.1
	Frecuentemente	44	17.9	18.0	22.0
	Raras veces	118	48.0	48.2	70.2
	Nunca	73	29.7	29.8	100.0
	Total	245	99.6	100.0	
Perdidos	Sistema	1	.4		
	Total	246	100.0		

Fuente: Elaboración propia.

De los resultados de esta tabla se desprende que la mayoría de los empleados (48%) se siente "raras veces" representado por sus superiores, seguido por un 29% que expresó "nunca". Si sumamos ambas cifras encontramos que un 77% de las respuestas es negativa respecto de la representatividad.

Si se compara nuevamente con el 20.7% que dijo sentirse representado por un superior sumando las respuestas "constantemente" y "frecuentemente", se confirma nuevamente una diferencia, cada vez más clara y contundente, en favor de una representación más negativa, en cuanto a su calidad.

Si analizamos entonces el trazo global de estas respuestas, vemos que en general, los empleados públicos consideran no haber sido tratado justamente durante las reformas, que tampoco mejoró su desempeño individual ni su margen de autonomía en el trabajo y que, la representatividad de sus superiores es escasa.

5.2. La cultura organizacional de la administración pública

Del segundo trabajo elegido (Felcman, Blutman, Mendez, 2002; Blutman, 2001) podemos rescatar uno de los índices analizados que es el de tipos culturales que son modelos organizacionales que responden a formas particulares de relacionarse con el contexto, de conducir y de recompensar a la gente.

La construcción de tipos culturales permite estudiar la cultura en 5 variantes: cultura paternalista, apática, anómica, exigente e integrativa.

Paternalista es la cultura que prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Asimismo se asocia una cultura

paternalista con el cuidado del bienestar de los miembros componentes de la organización, la lealtad entre la gente y la organización, la receptividad frente a las demandas de los empleados, altos niveles de seguridad en las funciones, complacencia hacia la autoridad, ambiente familiar y amigable y la buena comunicación entre los distintos niveles jerárquicos.

Tanto la cultura apática como la cultura anómica, se desarrollan cuando existe una baja orientación a la gente como así también a los resultados. Los principales indicadores a tener en cuenta para la descripción de una cultura apática son: la excesiva prudencia en la administración, la tendencia a escribir más que a hablar, el conservadurismo y apego a las normas y reglas, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimación de la necesidad de innovar, la implementación de mayores controles frente a los errores, la poca comunicación entre jerarquías y diferentes sectores de la organización. La cultura apática está fuertemente alineada con los modelos de gestión burocráticos. La mayoría de las organizaciones públicas responden a este modelo de gestión y cultura organizacional. También se puede percibir el mismo fenómeno en empresas de gran tamaño del sector privado.

La cultura anómica se expresa como sinónimo de desinterés y falta de involucramiento, la indiferencia por el comportamiento de la gente, el estado de incertidumbre y confusión, la pérdida de entusiasmo, la ausencia de recompensas para premiar los éxitos, la poca seguridad laboral que a su vez determina el escaso interés por el futuro y la preocupación excesiva por lo inmediato centrada en evitar el despido. Es fácil observar la existencia de culturas anómicas en aquellas organizaciones que están sujetas a cambios traumáticos. Una reducción de personal, un rediseño de la estructura organizacional, una política masiva de despidos, una privatización, una fusión o venta.

Exigente es aquella cultura en la cual se hace hincapié en un vínculo laboral que podríamos calificar de demandante e inflexible, esencialmente basado en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. De este modo se incentiva la competencia interna y la insensibilidad frente a las necesidades de los otros. Se prioriza la eficiencia y los aportes individuales, se juzga y se premia o castiga por lo que se produce, y se coloca un especial énfasis en los resultados. Los sistemas de premios y castigos se establecen sobre la base del cumplimiento de objetivos, poniéndose el acento en una fuerte remuneración variable que contemple el grado de cumplimiento de los objetivos fijados. Este tipo de culturas puede observarse con mayor frecuencia en empresas del sector privado que tienen fuertemente instalado un modelo de gestión por objetivos y resultados. La tendencia a implementar este tipo de modelos se está actualmente generalizando, a

partir de ciertas experiencias juzgadas exitosas. En la Administración Pública se pueden registrar algunas experiencias e intentos de instalar modelos de gestión por objetivos en reemplazo del tradicional modelo de gestión por normas.

Finalmente, la cultura integrativa supone una adecuada combinación entre altos niveles de orientación a la gente y altos niveles de orientación a los resultados, lo cual implica dirección estratégica, visión, compromiso, consistencia, trabajo en equipo, adaptación a los cambios, comunicación interna fluida y una alta preocupación por el desempeño tanto individual como grupal. Se trata de aprender de los errores más que de castigarlos y de sacar provecho de los conflictos. Varios autores han enfatizado la idea de que los contextos turbulentos e inciertos generan la necesidad de disponer e instalar modelos organizacionales más dinámicos, inteligentes, basados en la cultura del aprendizaje.

Mientras que los tipos culturales paternalista, apático y anómico son considerados los tradicionales, el integrativo y exigente se representan como los de características modernas.

En la práctica podemos decir que el apático sería la clásica representación del modelo weberiano, mientras que el integrativo y el exigente serían una combinatoria de lo que señalábamos más arriba como el nuevo gerenciamiento público.

Los modelos tradicionales son los que subsisten en la administración pública centralizada, mientras que los nuevos tipos son la imagen que representa la deseabilidad de los agentes públicos.

En la evidencia empírica que aporta este estudio, se puede observar que las opiniones de los agentes manifestaron que el tipo cultural que predomina es el "apático" en un 31,91% de las respuestas, seguido por el "paternalista" con un 21,28 y el "anómico" con un valor del 19,5%. Estos tres tipos culturales nos estarían demostrando que en la Administración Pública el modelo vigente sería clientelar, con baja orientación hacia el producto y falta de involucramiento. La organización de tipo apática sería una caracterización cercana al modelo weberiano, pero las características paternalistas en algunos casos y anómica en otros nos darían claros indicios de un modelo no consolidado, tal cual habíamos expresado en nuestro problema de estudio.

Por otro lado el tipo cultural de organización "deseada" por los agentes públicos estaría cercano al modelo "integrativo" con un 45,41 de las respuestas y el "exigente" con un 28,08%. La mezcla de ambos modelos demostraría un "deseo" de una organización

orientada hacia los resultados, el desempeño individual y al aprendizaje colectivo. Ideas muy cercanas al ideario del NMP. Si el deseo de los empleados es en algún momento "llegar" a este tipo de organización, estamos reconociendo que el modelo no estaría completo, idea que probaría nuestra "hipótesis" de lo inacabado de los modelos burocráticos vigentes en la Administración Pública.

6. Conclusiones

Se ha podido analizar básicamente, lo inacabado de los modelos de origen y de finalización del estilo weberiano y la baja implementación de los nuevos patrones gerenciales que trajeron aparejados las distintas reformas.

Esta suerte de esquizofrenia entre modelos viejos y modelos nuevos deben reformularse, no en función de ir a fojas cero, sino utilizar mecanismos que engarcen ambos modelos rescatando los aspectos que han tenido resultados positivos en las experiencias internacionales de ambos.

Esto va a permitir encarar los procesos de modernización de manera más homogénea, evitando volver a una etapa preweberiana en donde los diferentes ámbitos de la administración pública pasan a ser feudos reservados por determinados funcionarios, incluso aquellos en los que se intenta instalar una nueva cultura.

Este proceso que puede derivar en una feudalización de la administración pública puede ser contrarrestado a través de una búsqueda consensual entre lo existente positivo del modelo weberiano y lo positivo del NMP.

La experiencia Argentina nos indica que toda reforma del modelo burocrático tiene que contar con fuerte apoyo político para que puedan llevarse a cabo. La debilidad institucional del Estado Argentino le impide viabilizar decisiones que no estén respaldadas desde el ámbito político.

Que se puede pensar en un camino intermedio, es decir en una reburocratización pero con una mayor orientación hacia los resultados. Estamos en un momento en el que se puede pensar perfectamente en la necesidad de una nueva "burocratización" como de una nueva "managerialización" por la falta de "terminación" de ambas ideas. Por ello, creemos que este es el debate pendiente.

Prognosis

El desafío sería integrar de una forma funcional los modelos inacabados "burocrático legal" y el NMP, pensando en un punto intermedio. Sin duda ayudaría enormemente a este proceso el contar con una visión a futuro de la administración pública deseada. Dicho punto de llegada es una construcción social que se realiza necesariamente sobre consensos sociales extendidos, que dudamos que sean de fácil concreción en la Argentina actual.

Notas

1. El proceso de reforma del Estado en la Argentina -una de las más profundas de América Latina-, fue llevado a cabo durante la presidencia del Dr. Carlos Menem (1989-1999) quien llega al poder representando al partido justicialista. Tradicionalmente, dicho partido había sido el constructor del Estado de Bienestar durante la presidencia de su fundador (1946-1955), Juan Domingo Perón. La paradoja del peronismo era que el mismo partido que construyó un "Estado Grande" viene décadas después a proponer un modelo de "Estado Mínimo" siguiendo los planes de los organismos multilaterales de crédito.

2. Las características clásicas de una burocracia legalista, según Weber (1972) son:

1. Especialización de tareas: división del trabajo en el seno de la organización, distribución de obligaciones u oficios y roles entre un cierto número de puestos. El grado de especialización mide dos aspectos de la división del trabajo: la cifra de los complejos de tareas especializadas y la diferenciación dentro de esos complejos. 2. Utilización de la normativa o legalidad, como elemento de la regulación del proceso de decisión. 3. Estandarización de procedimientos: existencia de regularidad en el uso de esos métodos que además están legitimados en la organización. 4. Formalización de la información/documentación: medida en que se determinan por escrito reglas, procedimientos e instrucciones. 5. Centralización de la autoridad: El grado de centralización mide el reparto de competencias sobre toma de decisiones vinculantes para otros. 6. Los puestos están configurados jerárquicamente según una estructura formal de reparto de roles.

3. La elección de los agentes del SINAPA como unidad de estudio está en su función de concentración en los agentes del Poder Ejecutivo Nacional, es decir el grueso de los empleados de planta permanente de los Ministerios y de la Unidad Presidencial, lugar desde donde se desarrollan las diferentes políticas públicas. Es el escalafón más representativo del concepto de "servicio civil". Al año 2002 la cantidad de agentes era de 25.000. El resto del empleo público se ubica en personal de las Fuerzas Armadas (144.000), 20.000 en organismos descentralizados (obra social de jubilados), 30.000 en organismos recaudadores (Aduanas y Dirección General Impositiva - AFIP), como así también organismos menores, cada uno con un régimen laboral distinto, aunque en algunos casos con semejanzas en cuanto a las posturas tratadas en el presente artículo. Se excluyen de estas cifras, al personal empleado en las provincias y en sus municipios, por varias razones; primero, porque la reforma de los 90 ha tenido un fuerte impacto en la

administración de nivel federal y segundo, porque las provincias -salvo algunos casos- no han implementados reformas del estilo NMP sobre su planta de personal, si bien han privatizado ciertas empresas públicas provinciales y sus bancos.

4. La expresión "managerialista" intenta ejemplificar toda una orientación subyacente a la idea de reforma, mediante la cual se suponía que todo modelo organizativo que proveniera del sector privado era preferible a cualquier modelo público, porque el Estado estaba subadministrado y esto era la consecuencia de no haber aplicado principios gerenciales, característicos de la mayor eficiencia del privado.

5. Alianza: acuerdo entre la Unión Cívica Radical, partido político considerado de centro y el Frepaso, partido político de centro izquierda, entre otros partidos, que venció al Partido Justicialista en las elecciones del año 1999 y que culminó el año 20 de diciembre del 2001 tras la renuncia del Presidente de la Rúa.

6. Este programa tiene financiamiento del Banco Mundial y fue continuado por el gobierno del presidente Kirchner, luego de su asunción el 25 de mayo del 2003. Es decir que el PNM sobrevivió a los avatares institucionales argentinos que siguieron a la salida de la convertibilidad (diciembre 2001) que significaron la caída del gobierno de la Alianza y la sucesión de diversos presidentes interinos.

7. Debemos mencionar que posteriormente -con la reforma de la Constitución nacional de 1994- se incorporó la Auditoría General de la Nación, la que además de un control de tipo financiero debería avanzar en un control integral de las políticas públicas, es decir intentando ejercer un control por resultados.

8. Concretamente la elaboración de los Planes Estratégicos se hizo bajo el Decreto N° 928/96. Asimismo a través del Decreto N° 558 de ese mismo año se creó la URME (Unidad de Reforma y Modernización del Estado) que, entre otras cosas, tenía a su cargo la confección y seguimiento de estos Planes.

9. Con respecto a los proyectos de modernización estructural el Plan planteó la realización de una reformulación de las unidades funcionales, eliminando las superposiciones y racionalizando la gestión de los programas de asistencia financiera internacional. Por otra parte, con respecto a las políticas de anticorrupción, el Plan incluía la implementación de políticas de control y fiscalización ciudadana.

10. El TQM ("Total Quality Management") es la gestión de la calidad total aplicada a la gerencia. La gran diferencia entre el TQM y el NMP es que el primero está orientado hacia el mejoramiento de los procesos, mientras que el último está orientado hacia la obtención de resultados. No obstante esta sustancial diferencia el TQM ha suministrado muchas ideas que fueron tomadas por los teóricos del NMP.

11. Debemos recordar que el diseño de este tipo de sistema de carrera se insertó en el marco de una política de reducción del Estado, que en el caso de los recursos humanos se sustentó en la flexibilización y en la reducción de

cargos públicos, lo que marca algunas de las contradicciones presentes en dicho período de reforma.

12. En el caso británico existen actualmente 138 agencias, las cuales no tienen una estructura salarial uniforme, ni una estructura tipo. La estructura organizacional, y las remuneraciones son fijadas por el gerente, así como la estructura de incentivos monetarios y la performance que debe cumplir cada empleado. Otra de las particularidades del sistema británico es que los salarios pueden aumentar o decrecer según la performance individual.

13. En el caso británico, Margaret Thatcher estuvo en el gobierno desde 1979 y ganó las elecciones de 1983 y 1987 con un porcentaje del 43%. En 1991 es sucedida por el gobierno conservador de John Major, quien retoma la bandera reformista hasta que, en 1997 el laborismo de Tony Blair se impone en las elecciones. En el caso neozelandés las reformas managerialistas han sido llevadas a cabo por el Partido Laborista, quienes asumieron su primer gobierno en 1984/87, y luego renuevan su mandato para el período 1987/90. A partir de allí gana el partido Nacional (conservador) que se mantiene en el poder hasta 1998, luego colapsa y gana una coalición heterogénea liderada por una minoría del partido conservador o Nacional.

14. El "síndrome del sobreviviente" es una patología organizacional que aparece en aquellos lugares que han sufrido un proceso de "ajuste" o "downsizing". Los empleados que "sobreviven" al proceso, comienzan a mostrar síntomas de estrés laboral, sentimiento de injusticia organizacional, débil o nulo sentimiento de pertenencia, falta de compromiso con la organización, ritualismo, actitudes evasivas frente al trabajo, entre otros (Brockner y Konovsky, 1994; Estévez y Ferrari, 2002; Sutton y D'Aunno, 1989; Rinfret, 2000).

Referencias Bibliográficas

1. Aucoin, Peter (1995), **The New Public Management: Canada in comparative perspective.** Ed. Institut de recherche en politiques publiques, Montreal, Canadá.
2. Aucoin, Peter (1998), "Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos", en **Brugué y Subirats Lecturas de Gestión Pública.** Ministerio de Administraciones Públicas, España.
3. Barnhart, Tim (1997), "Salven a los burócratas (mientras los reinventamos)" **Revista Aportes para el estado y la administración gubernamental**, Número 9, Buenos Aires.
4. Blutman, Gustavo (2001), "Reforma del Estado: Tecnoburocracia y tipos Culturales" en: Estévez, Alejandro M. **La reforma Managerialista del Estado: Nueva Gerencia Pública, Calidad Total y Tecnocracia.** Ediciones Cooperativas. Buenos Aires, 180 páginas.

5. Bonifacio, Alberto (1992), **Pautas para el diseño de la estructura escalafonaria.** INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, mimeo.
6. Bozzo, Cristina, López Beatriz y Zapata Andrea (1999), "Crónica de un Fracaso Anunciado: La Segunda Reforma del Estado" en Blutman, Gustavo (comp.) **Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipios y Universidad, CIAP/IIA.** Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
7. Bresser Pereyra, Luiz Carlos (1998), "La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control". En: **Revista Desarrollo Económico** N° 150, vol. 38, Julio- Septiembre, Buenos Aires.
8. Brockner, J. & Konovsky, M.A. (1994), **Interactive efecto of procedural justice and outcome netagivity on victims and survivors of jobs lost.** Academy of Management Journal, summer.
9. Charih, Mohamed & Arthur Daniels (1997), **Nouveau Management Public et Administration Publique au Canada,** Ed. Institut d'administration publique et ENAP, Canada, 328 páginas.
10. Domeniconi, Héctor, Gaudio, Ricardo y Guibert, Armando (1992), "Hacia un Estado moderno: el programa de la Reforma Administrativa", en **Boletín informativo Techint** N° 269, Buenos Aires, enero-marzo.
11. Estévez, Alejandro M. (2001), **La reforma Managerialista del Estado: Nueva Gerencia Pública, Calidad Total y Tecnocracia.** Ediciones Cooperativas. Buenos Aires, 180 páginas.
12. Estévez, Alejandro M. (2003), **Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino.** Ediciones Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 294 páginas.
13. Estévez, Alejandro M. y María José Ferrari (2002), **El Síndrome del Sobreviviente en la Administración Pública Argentina. Informe Final.** Departamento de Investigación Institucional, Universidad Católica Argentina.
14. Farnham, David & Sylvia Horton (1999), **Public Management In Britain.** Ed. St.

Martin Press, New York, 290 páginas.

15. Felcman, I.; Blutman, G.; Mendez Parnes, S. (2002), **Culturas Organizacionales Públicas**. Ediciones cooperativas.
16. González, Manuel; Guibert, Armando; y Lemoine, Graciela (1992), "El desarrollo de la alta Gerencia. La jerarquización de los recursos humanos de la Administración Pública"; **Boletín informativo Techint**, No. 272, Buenos Aires, octubre -diciembre.
17. Mathiasen, David G. (1996), "The new Public Management and its critics" **International Public Management Journal**, v.1 # 2.
18. Oszlak, Oscar (2000), **El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina**. Trabajo presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y en la Administración Pública, Santo Domingo.
19. Oszlak, Oscar (2002), **Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública**, CLAD (Versión Preliminar).
20. Peters, Guy (1999), **La política de la burocracia**. Ediciones del Fondo de Cultura Económica, méxico.
21. PMGP (2001), Programa de Modernización de la Gestión Pública, Carta Compromiso con el Ciudadano, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina.
22. PMGP (2001), Programa de Modernización de la Gestión Pública, Modelo de Gestión Por Resultados, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina.
23. Prats i Catalá, Joan (1998), "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática". **Revista Iberoamericana de Administración Pública**, Julio-Diciembre.
24. Rinfret, Natalie (2000), **L' Impact de la décroissance organisationnelle sur la santé, les attitudes et les comportements au travail des employés de la fonction publique québécoise**. Université du Laval, mimeo.
25. Schneider, Ben Ross (2001), "La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Institucionales y Soluciones Improbables", en **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, N° 20, Venezuela.

26. Sidicaro, Ricardo (2002), **La Crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)**. Eudeba, Buenos Aires.
27. Sutton, R. & D'Aunno T. (1989), **Decreasing organizational size and untangling the effects of money and people**. Academy of Management Review. Winter.
28. Weber, Max (1972), **Ensayos de Sociología Contemporánea**. Ed: Martínez Rocca, Barcelona.