

**LA REINVENCIÓN DEL ESTADO CORDOBES:
UNA "REINGENIERÍA" DE LA CIUDADANÍA [\[1\]](#)**

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, en la agenda en los procesos de reforma del estado se hace énfasis en la necesidad de transformar la lógica de la gestión estatal. Luego de un primer momento, donde la reforma tenía como objetivo el achicamiento (downsizing) tanto del tamaño como de los niveles de intervención del estado, hoy se plantea la necesidad de reconstruir al mismo sobre una racionalidad gerencial diferente a la que dio identidad al estado moderno, esto es, la racionalidad burocrática.

Estas propuestas, resulta obvio afirmar, están replanteando los modos de relacionamiento entre el estado y los actores sociales. Si la ciudadanía social fue el elemento articulador e intermediario (O'Donnell, G., 1997) entre la sociedad y el estado durante todo el período bienestarista de post-guerra, hoy el mismo está siendo rediscutido.

El presente trabajo tiene por objetivo aportar algunas reflexiones en torno a esta discusión conceptual. Pero, además, realizar una primera aproximación al análisis del conjunto de normativas que hacen referencia a los procesos de reforma estatal, tanto para el ámbito de la Provincia de Córdoba, como para el de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. En el caso de la jurisdicción provincial las leyes específicas han sido impulsadas por la administración de José Manuel De la Sota, mientras que en el ámbito municipal las ordenanzas lo han sido por la administración Kamerath.

Este conjunto está conformado por las leyes 8835 Carta del Ciudadano, la 8836 Modernización del Estado y la 8837 Incorporación de capital privado al Sector Público. Pero, además, para el ámbito municipal debe considerarse la Ordenanza de Modernización Municipal, Organización del Municipio Digital e Instrumentación del Programa Córdoba 24 hs.. En función del propósito de nuestro trabajo nos centraremos exclusivamente en aquellos aspectos que hacen referencia a la problemática de la ciudadanía y a las transformaciones en la lógica de funcionamiento estatal.

El carácter fundacional que tienen ambas normativas nos lleva a reflexionar sobre los fundamentos, finalidades, principios y valores que están sosteniendo y, además,

plantearnos la siguiente pregunta, eje principal sobre el cual desarrollaremos nuestro trabajo: **¿qué relación existe entre las reformas propuestas y la noción de ciudadanía, en cuanto a su definición y alcances?**

El fundamento con el cual encaramos este análisis es que consideramos a las políticas públicas, tal como las conceptualiza Aguilar Villanueva, como decisiones de gobierno que encaran problemas públicos en un contexto político de alta intensidad ciudadana y no como una mera aplicación tecnocrática de instrumentos óptimos.

Reafirmamos esto porque ambas propuestas se basan en la corriente teórica llamada Nueva Gerencia Pública que ha centrado la atención de la administración del Estado en los "clientes" más que en los ciudadanos. Con la filosofía de la Nueva Gerencia Pública "se reduce el papel tanto de los gobiernos como de los ciudadanos y se despolitiza el Estado como espacio de compromiso ciudadano", además de incorporar la perspectiva de la gestión privada a las agencias estatales y tomar al Estado como una empresa. En este contexto, las prácticas de ciudadanía basadas en la justicia social, la identidad y la participación, están cambiando y cuestionando los principios de ciudadanía universal (Lukes y García, 1999).

El artículo está dividido en cuatro apartados: en el primero, se presenta una síntesis del debate en torno al concepto de ciudadanía, en el segundo se reflexiona sobre los aspectos principales desarrollados por la Nueva Gerencia Pública, en el tercero bajo el título de las reformas de los estados subnacionales se exponen los puntos más importantes de las normativas estudiadas, para concluir, en el cuarto apartado, con una discusión crítica que permita algunas respuestas al interrogante planteado.

2. VIGENCIA DEL DEBATE EN TORNO AL CONCEPTO DE CIUDADANIA

Los cambios ocurridos en las últimas tres décadas del Siglo XX a nivel económico, social y político (globalización, ajuste estructural, crisis del Estado de Bienestar, entre los más importantes) han puesto en discusión la concepción moderna de ciudadanía con lo cual entra en crisis su sentido como sistema de integración.

La situación de América Latina puede sintetizarse a través de lo que los teóricos de la cuestión social han caracterizado como sociedad dual. El dualismo representa dos

mundos separados dentro de un mismo país: el de los integrados (ricos, clase media, obreros que han alcanzado ciertos niveles de ingreso) y el de los pobres, marginados de los niveles mínimos de subsistencia. Por esta polarización, sectores minoritarios disfrutaban de un ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía, mientras que extensas mayorías de personas no gozaban de los derechos más elementales. Esta situación social coincide con la recuperación de la democracia lo cual pone en cuestión el concepto mismo de ciudadanía. Si el fundamento de la ciudadanía se basa en una premisa de igualdad, el dualismo de nuestras sociedades genera lo que O'Donnell llama ciudadanía de baja intensidad.

Asimismo, se han producido en la Región, las políticas de ajuste estructural (privatización, desregulación y apertura) que llevaron a la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, de esta manera los procesos de democratización que históricamente habían coincidido con experiencias de inclusión social quedan asociados con la exclusión de grandes sectores de la población que se constituyen en "ciudadanos de segunda".

La ciudadanía implica, también, la pertenencia a una comunidad particular generalmente el Estado o la nación. Los procesos de globalización que limitan la capacidad y la autonomía de los Estados debilitan los vínculos de pertenencia y afectan la constitución de una identidad ciudadana (García Delgado, 1999).

Los cambios descritos actualizan el debate en torno a la ciudadanía lo cual lleva a la formulación de preguntas como la siguiente: qué implica la ciudadanía en el contexto de un Estado que se desentiende cada vez más de las necesidades de los sujetos?

El concepto de ciudadanía, como derecho a tener derechos, ha sido definido históricamente y da cuenta de modificaciones en el pacto social. En cada momento se identifica a quiénes tienen derecho a que le reconozcan como miembros de una sociedad y al tipo de arreglos a partir de los cuales esos derechos son efectivizados. Con la ruptura del pacto social que constituyó el Estado de Bienestar, la concepción de ciudadanía que lo sustentó está sufriendo cada vez más ataques. La idea de que para ser ciudadano y participar plenamente en la vida pública hay que estar libre de urgencias económicas primó como condición de existencia de los Estados de Bienestar.

Las políticas de bienestar social se basan en la idea de asegurar un mínimo de bienestar redistribuyendo riqueza bajo la forma de servicios públicos, con lo cual estos servicios pasan a ser un elemento indispensable de la ciudadanía. El intento de relacionar servicios con recursos, haciendo selectiva su utilización que lleva a los ciudadanos a justificar necesidad para acceder a ellos, cuestiona las bases de igualdad y pertenencia a una comunidad política. La privatización de los servicios sociales, las reducciones y desmantelamiento de programas de protección y la filosofía de "el usuario paga" está impregnada de la lógica de la racionalidad económica que domina el debate sobre la reorientación de los Estados de Bienestar.

Según Hugo Quiroga, la concepción estatalista de ciudadanía que implica la institucionalización de principios abstractos de igualdad ha sido cuestionada por cuatro motivos: "1) la crisis del Estado de Bienestar debilita la dimensión social de la ciudadanía, 2) la disociación social causada por el desempleo masivo, la precarización del trabajo y las nuevas formas que revisten las desigualdades 3) los nuevos derechos denominados de tercera y cuarta generación diversifican las figuras de la ciudadanía y a partir de esta distinción analítica se podría hablar de nuevas ciudadanía 4) la marginación de la esfera pública liberal o clásica de muchas personas que aún integradas social y económicamente muestran un evidente escepticismo hacia la vida política". En síntesis, el debate en torno al concepto de ciudadanía que sustentó el Estado de Bienestar debe centrarse entre otros en las siguientes cuestiones: las orientaciones y estrategias de las políticas sociales, la concepción de pobreza, el reconocimiento por el cual luchan los nuevos movimientos sociales y las minorías en general y la recuperación de la política como espacio de acuerdo y de búsqueda de consenso en la construcción del interés público.

2.1.La noción moderna de ciudadanía

En el clásico trabajo de Marshall sobre el tema, la ciudadanía está compuesta por derechos civiles, políticos y sociales. Su teoría se basa en la extensión gradual de los derechos desde la esfera civil a la política y de allí a la ciudadanía social. Los derechos civiles (libertad, igualdad, propiedad, seguridad, etc.) corresponderían a la concepción liberal clásica. Los derechos políticos (libertad de asociación y de reunión, de organización política y sindical, la participación política y electoral, el sufragio universal, etc.) son derechos individuales ejercidos colectivamente que también terminan

incorporándose a la tradición liberal. Tanto los derechos civiles como los políticos han sido llamados derechos de primera generación.

Los derechos de segunda generación son los derechos sociales que incluyen el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la jubilación, en síntesis, la garantía a un mínimo de bienestar social. Estos derechos fueron conquistados en el siglo XX a partir de las luchas del movimiento obrero.

Mientras que los derechos de primera generación, basados en el principio de libertad, exigen para su plena realización un Estado mínimo, los derechos de segunda generación, que promueven el principio de igualdad, demandan la presencia fuerte del Estado.

La ciudadanía civil y política difieren de la ciudadanía social garantizada por los derechos sociales. La ciudadanía social es el resultado de una actividad estatal deliberada que se orienta a garantizar la seguridad social y el bienestar de los miembros de ese estado. Esta actividad estatal implica la transferencia de recursos, bienes y servicios y la utilización de políticas regulatorias.

Los derechos de tercera generación surgieron en la segunda mitad del siglo XX y hacen referencia no al individuo sino a grupos humanos como el pueblo, la nación, las colectividades étnicas, etc. Son derechos postmateriales o culturales. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la autodeterminación de los pueblos, derecho al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, etc. Los derechos de tercera generación incluyen los intereses difusos de los nuevos movimientos sociales como el medio ambiente, los derechos de las mujeres y de los niños, de las minorías étnicas, el consumidor, etc. Estos derechos surgen como resultado de la lucha de los diferentes movimientos sociales y la inclusión del concepto de calidad de vida. Según Bresser Pereira, los derechos de cuarta generación a los que llamó derechos republicanos, son los derechos de los ciudadanos de que el patrimonio público sea efectivamente de todos y para todos y que no sea capturado por intereses privados.

La expansión del concepto de ciudadanía a partir de la inclusión de nuevas temáticas incorporadas por los derechos de tercera y cuarta generación, coincide con el retroceso de la dimensión social de la ciudadanía. Esta situación pone en cuestión todo el

desarrollo teórico de Marshall. Desde la perspectiva de este autor, los derechos sociales al garantizar un mínimo de bienestar y a toda la comunidad el derecho a compartir determinados niveles de vida, permite a los ciudadanos ejercitar sus derechos civiles y políticos libres de las urgencias y necesidades impuestas por la pobreza.

Cabe aquí hacer una distinción, si bien la conquista de los derechos civiles y políticos significaron avances en relación a los principios de libertad e igualdad, sólo la inclusión de los derechos sociales promueven una ciudadanía social sustantiva al implementar políticas de redistribución. Según Bustelo, "son los derechos sociales los que emancipan a las personas de las necesidades materiales más apremiantes y los hacen acceder a la civilidad de los derechos civiles y políticos. La ciudadanía social es la ciudadanía habilitante de la ciudadanía civil y política".

Los derechos civiles regulan los contratos entre los ciudadanos pero son insuficientes frente a la desigualdad y para superar los obstáculos que impiden a los individuos lograr la autonomía. Es esto lo que hace necesario actuar sobre la estructura social. El tener una determinada posición económica es considerado condición necesaria para la plena participación en la vida política. Según la formulación de Marshall, la ciudadanía social es una respuesta estratégica al conflicto entre la tendencia democrática a la igualdad de derechos y el valor que otorga el capitalismo a la desigualdad (Giovanna Procacci, 1999).

Giddens analiza los derechos de ciudadanía como producto de la lucha de clases. La definición de los derechos es histórica y responde a áreas de disputa y conflicto al interior de cada sociedad. Critica de Marshall la idea unidireccional, secuencial y de proceso irreversible que le imprime a estos derechos.

La evolución de la ciudadanía en América latina estaría dando la razón a Giddens. En contraste con la secuencia descrita por Marshall, en América latina los derechos sociales se desarrollaron primero (años 1940-1970) en contextos de regímenes autoritarios.

El neoliberalismo, al insistir en la disminución de los costos laborales para lograr precios competitivos en el mercado internacional, no se interesa por asegurar un mínimo de dignidad y éste ha ido disminuyendo aumentando los niveles de desigualdad. El

desmantelamiento de los servicios públicos han minado la base de los derechos sociales en tanto atributo de la ciudadanía (Castro, 1999).

2.2. Emergencia de una nueva ciudadanía

La nueva ciudadanía se constituye en los últimos años modelada por dos procesos: la transición democrática y las reformas estructurales. Ya no tiene las características de la ciudadanía política, propia del Estado liberal ni la de la ciudadanía social del Estado de Bienestar.

Según García Delgado, la emergencia de este nuevo tipo de ciudadanía denominada post-social o del consumidor incorpora los denominados derechos "difusos", de tercera generación, postmateriales o culturales. Como ya se afirmara, estos derechos surgen en el momento en que se produce el retroceso en torno a la conquista de los derechos sociales. Esta ciudadanía hace eje en lo procedimental pero descrece de la capacidad política para mejorar el nivel de vida de las personas.

La pérdida de centralidad de la política coincide con los procesos de privatización y desregulación. Los ciudadanos, ahora, se relacionan con servicios privatizados con lo cual pasan a ser clientes. Desde esta posición de usuarios, consumidores o clientes reciben los servicios que pueden pagar, con lo cual se pierden los derechos de accesibilidad anteriormente garantizados por el Estado.

La ciudadanía posmoderna está modelada también por los cambios en el proyecto de estado-nación que representaba el Estado de Bienestar. Se descrece de los grandes relatos como desarrollo nacional, progreso ilimitado, etc., basados en responsabilidades sociales, proyectos colectivos y centralidad del Estado desplazando su eje hacia el individuo. El impacto de la globalización acentúa la pérdida de autonomía de los Estados nacionales y en consecuencia, pone en cuestión su soberanía y afecta la identidad de los ciudadanos.

Es en este contexto en el que las políticas de focalización implican un ataque a la ciudadanía. En el Estado de Bienestar las políticas sociales presentaban un carácter universalista. Estos servicios basados en la ciudadanía aseguraban niveles de bienestar para todos los miembros de una comunidad. Al ser universales, evitaban la

estigmatización y la discrecionalidad. A partir de su reestructuración y focalización se renuncia a la búsqueda de integración social que propicia la ciudadanía social.

A favor de estos cambios se argumenta que en vez de favorecer la independencia de los ciudadanos a partir de garantizar el bienestar, se los mantiene en una condición subordinada y dependiente de las protecciones sociales. Las críticas conservadoras a los sistemas de ciudadanía social universal afirman que se promueve la irresponsabilidad individual y social por lo cual proponen un estado puramente residual dedicado a sostener a los pobres (Penacchi, 1999).

No se trata aquí de asumir una posición maniquea en relación a la tensión universalidad – focalización. Son conocidos una enorme cantidad de trabajos que señalan los efectos perversos que generan las políticas universales en términos de beneficiar a quienes menos lo necesitan. Se trata de mirar críticamente una perspectiva que resuelve esta tensión, o relación de complementariedad, a favor de la focalización exclusivamente y con esto abandona la concepción de derechos sociales.

Ahora bien, luego de haber recorrido la discusión actual en torno al concepto de ciudadanía, avanzamos sobre el análisis de las propuestas actuales de reforma del aparato administrativo del estado, en cuanto a su racionalidad organizacional y los modos de vinculación con los sujetos sociales.

3. REFORMA DEL ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA

Los años ochenta y noventa han sido ricos en debates en torno a la crisis del estado de bienestar y las causas que la originaron. El propio estado y su excesivo crecimiento, a partir de la segunda post-guerra, fue puesto en cuestión. Temas tales como el rol del estado, el tipo de intervenciones que éste debía realizar en la esfera económica, las modalidades de regulación, el nivel del gasto público adecuado, las privatizaciones, las relaciones estado-mercado-sociedad civil, fueron, entre otros, centrales en las discusiones académicas en los últimos veinte años.

En este contexto, se fue construyendo un consenso sobre la base de que, para resolver la crisis del estado y el estancamiento económico, era necesaria una retirada significativa del estado, en cuanto a sus funciones y modalidades de intervención sobre la economía, a favor del mercado, con el fin de relanzar a aquella hacia una nueva espiral

de crecimiento y productividad. Este nuevo consenso neoliberal adquirió una particular contundencia en los países de América Latina, en especial, Argentina, Chile y México.

Así, los procesos de reforma del estado giraron, en un primer momento, en torno al concepto de "ajuste", casi exclusivamente. Es decir, lograr una reducción sustancial del estado a través de mecanismos como la privatización, la descentralización, la desregulación, la tercerización, el control estricto del gasto público, entre los más importantes.

Ahora bien, es evidente que, este "furor reduccionista" fue un verdadero estímulo y desafío para los teóricos de la administración pública, quienes debieron revisar algunos de los supuestos conceptuales con los que se habían manejado por décadas dentro de este campo disciplinario.

Ya en los finales de los setenta, en el marco de la teoría de la administración pública norteamericana, autores como Charles Levine, auguraban un futuro desalentador a la gestión pública en medio de un contexto marcado por la escasez de recursos y la rebelión fiscal.

Luego de cuatro décadas de expansión ininterrumpida, Levine afirma, "casi todas nuestras estrategias de administración pública se han predicado sobre la suposición del ensanchamiento continuo de los ingresos y gastos públicos. Estas suposiciones expansionistas prevalecen, en particular, en los sistemas de administración de las finanzas públicas que anticipan los presupuestos mediante adiciones incrementales a una base segura. Los hechos recientes y las predicciones sombrías, empero, han puesto en duda la validez y generalidad de estas suposiciones". (Levine, Ch., 1978).

De esta manera, Levine propone avanzar con las investigaciones en torno a los efectos que tendría la escasez de recursos sobre las organizaciones públicas y sus sistemas administrativos, a la vez que sostiene que, para que el estado pueda seguir dando respuestas a las necesidades sociales con menores recursos, es necesario progresar en la conceptualización de lo que él denomina "una administración de recortes".(Levine, Ch.,1978).

Sin embargo, más allá de estos esfuerzos por construir una racionalidad técnico-política al proceso de ajuste y recortes, esto es, a la cancelación de programas, la

disminución de fondos o la supresión de agencias estatales; fue en medio del auge transformador neoliberal cuando se reactiva la crítica a las características estructurales de las organizaciones públicas y se comienza a plantear que el estado no sólo debía ser achicado sino también reformado, es decir, cambiada su lógica de funcionamiento y organización. Se afirma que el estado debía realizar menos cosas, pero, además, aquellas tareas que indefectiblemente debiera hacer, las hiciera de una manera diferente.

Así, a partir de los noventa, las propuestas de reforma del estado, en particular las que involucran a las organizaciones estatales, empiezan a girar en torno a una fuerte crítica del modo de organización burocrático de las instituciones públicas.

A decir verdad, la crítica a la burocracia no es novedosa en el campo académico de la teoría de la administración pública. Ya desde los años treinta existen investigaciones y trabajos científicos que señalaban las deficiencias de este modo de organización. En particular, en lo referido a sus dificultades para alcanzar niveles óptimos de eficiencia, eficacia y productividad.

En todo caso, tal vez, lo novedoso sea la fuerza con que las "estrategias de desburocratización" (Osborne, D., 1997) y los "modelos post-burocráticos" (Barzelay, M., 1998) se instalaron en las agendas de los procesos de reformas estatales. La reforma gerencial de la administración pública se ha constituido casi en una consigna revolucionaria dentro de algunos de ellos (Bresser Pereira, L.C., 1999).

Resulta de importancia señalar, antes de proseguir, que, algunos autores, al conceptualizar estos dos momentos de los procesos de reforma del sector público, encuentran en los mismos, a pesar de las diferencias, puntos de continuidad.

Así, las medidas vinculadas al ajuste, al achicamiento del estado, a dar respuesta a la demanda de "menos estado", las han denominado reformas de primera generación. Por el contrario, aquellas vinculadas a transformar la lógica organizacional, a devolverle al sector público eficiencia y eficacia, a responder a la expectativa de "un mejor estado", se las ha denominado reformas de segunda generación (Oszlack, O., 1999). Es de estas últimas que nos ocuparemos en los siguientes puntos.

3.1. Gestión pública versus gestión privada

En relación a las reformas de segunda generación, y en particular las que hacen referencia al proceso de transformación de la burocracia estatal, es posible afirmar que las mismas se centran en lo que se denomina una reforma gerencial de la administración pública.

Esta propuesta tiene como supuesto central la inexistencia de diferencias sustanciales entre la gestión pública y la privada, lo que permitiría proponer la introducción, en el campo de la administración pública, de herramientas, instrumentos y estrategias de gestión, ya probadas exitosamente en el campo privado, con el fin de ganar en eficiencia, eficacia, productividad y calidad de las prestaciones públicas estatales. Ahora bien, antes de continuar caracterizando estos planteos reformistas, es necesario realizar algunas consideraciones sobre el supuesto antes mencionado.

Debe decirse al respecto que, la discusión en torno a las similitudes y diferencias entre administración pública y administración privada tiene una larga historia en el terreno de estudio disciplinario. En distintos momentos del desarrollo de éste han predominado alternativamente posiciones en un sentido o en otro en relación a la existencia o no de diferencias entre ámbito público y ámbito privado.

Así, sin ánimo de construir "bandos" artificiales en torno a esta cuestión, es posible distinguir, a lo largo de la evolución de la teoría de la administración pública, dos tradiciones bien diferenciadas sobre este punto y que se extienden hasta la actualidad.

Por un lado, encontramos una tradición que ha intentado marcar diferencias claras entre la gestión de la "cosa" pública y de la privada. Ha pretendido resaltar, en cuanto a la primera, su complejidad, objetivos particulares y la innumerable variedad de factores que inciden en los resultados producidos y que no existen en el campo privado.

Un jalón significativo, dentro de esta corriente, son los estudios de Graham Allison, quien toma como propia la muy citada ley de Wallace Sayre quien afirma que "la gestión pública y la privada son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes".

De esta forma, Allison sostiene su posición acudiendo a la experiencia de quienes, teniendo trabajo en el campo privado, han desarrollado ocasionalmente tareas en la administración pública y los cuales concluyen, en su mayoría, en que "la gestión pública es diferente a la privada...Y más difícil! (Allison, G., 1979).

Pero, además, realiza una exhaustiva revisión de la bibliografía existente hasta ese momento, en particular tomando los trabajos de John Dunlop, los de H. Rainey, R. Backoff y Ch. Levine, y por último los de Richard Neustadt, todos los cuales concluyen en la posición sostenida por Allison.

Para llegar a esta conclusión, estos investigadores sistematizan un conjunto de variables a considerar, entre las cuales, las más importantes son la perspectiva del tiempo de los gestores, duración en los cargos directivos, medición de desempeño, características del proceso público, rol de la prensa y medios de información, impacto legislativo y judicial y nivel de precisión del objetivo final.

Basándose en toda esta información, Allison concluye que "los gestores públicos y privados son por lo menos tan diferentes como similares, y que las diferencias son más importantes que las semejanzas".(Allison, G., 1979).

Finalmente, debe decirse que, esta perspectiva de análisis, tiene en la actualidad, a su más importante representante en la figura de Henry Mintzberg, quien sostiene que el gobierno no puede ser manejado como una empresa e insiste en las diferencias entre gestión pública y gestión privada.

Esta postura es mantenida a partir de considerar que el moderno management tiene como supuestos que es posible aislar las actividades particulares, tanto entre sí como de la autoridad directa, que el desempeño puede evaluarse integral y adecuadamente mediante mediciones de objetivos de forma cuantitativa, y que las actividades pueden encomendarse a gerentes profesionales autónomos quienes asumen la responsabilidad por el desempeño. Mintzberg concluye que estas tres premisas se derrumban frente a la realidad de lo que hacen la mayoría de las reparticiones gubernamentales y de cómo tienden a funcionar. (Mintzberg, H., 1996).

Ahora bien, por otro lado, a pesar de la solidez y claridad de los argumentos expuestos en relación con la primera perspectiva, es evidente que en la última década ha

recibido un importante impulso, al punto de ser casi dominante en el campo de la administración pública, la perspectiva que considera que para mejorar los resultados de la gestión pública es imprescindible asimilar a ésta a las características que asumen las modalidades exitosas de gestión privada, al considerar que no habría diferencias sustantivas entre una y otra.

Esta segunda perspectiva tiene sólidas raíces en el seno de la Teoría General de la Administración (TGA). Es posible encontrar ya, en los trabajos de uno de los "padres fundadores" de la teoría de la administración pública norteamericana, esto es, de Woodrow Wilson, las siguientes afirmaciones "el actual movimiento llamado de reforma del servicio civil... debe extender sus esfuerzos para mejorar no sólo el personal, sino también la organización y los métodos de nuestras oficinas de gobierno...El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía...Es por esto que debe haber una ciencia de la administración, que trate de enderezar los caminos del gobierno para que sus empresas tengan menos aire no empresarial, para fortalecer y purificar su organización y para coronar sus deberes. Esta es una de las razones de que exista semejante ciencia".(Wilson, W., 1887).

También, en los trabajos de Frederick Taylor se omite realizar consideraciones diferenciales entre distintos tipos de organización. Por el contrario, Taylor pretende construir un conjunto de principios universales, que él considera aplicables a todo tipo de organización, con el fin de ganar en eficiencia y productividad, y que formarían parte del cuerpo prescriptivo de la llamada "Administración científica".

En este sentido, es posible leer "Lo que intentaré demostrarles y aclararles es que, cuando los principios de la administración científica son debidamente aplicados y se les ha dedicado un tiempo suficiente para que sean realmente eficaces, en todos los casos deberán producir resultados muchos más grandes y mejores...de lo que pudiera obtenerse incluso en ese rarísimo tipo de administración que yo he estado esbozando, a saber, la administración de iniciativa y de incentivo...Deseo mostrarles que la administración científica es aún mejor que este raro tipo de administración".(Taylor, F., 1912).

Igualmente, podemos hallar, a principios de siglo, en el marco del Movimiento en Pro de la Reforma Presupuestaria en los Estados Unidos, que intentaba introducir racionalidad financiera en el funcionamiento de la administración pública, afirmaciones que equiparan los ámbitos públicos y privados.

Sostiene William Willoughby "Se ha planteado la pregunta de si hay algunas razones inherentes para que a los funcionarios de gobierno no se les exijan los mismos niveles de eficiencia y honradez que se piden en el mundo de los negocios. La exigencia de que así sea se ha vuelto más insistente, conforme las tareas impuestas a los gobiernos se han vuelto más numerosas y complejas y, en muchos casos, más similares al carácter de las tareas que las empresas privadas han sido llamadas a desempeñar. En el mundo de los negocios se reconoce que ninguna empresa de alguna magnitud...puede ser administrada con eficiencia si no lleva un sistema de cuentas e informes que permita al cuerpo directivo, la junta de directores y los accionistas tener una visión clara de las operaciones pasadas, las condiciones actuales y los programas futuros de las actividades...Así, la demanda de mejores métodos de administración pública se ha centrado inevitablemente en la exigencia de mejores métodos de administración financiera y, para lograr esto, en la exigencia específica de que se adopte un sistema presupuestario como rasgo central de ese sistema mejorado".

Además, afirma "*esta acción partió, en gran medida, de la proposición de que una municipalidad comparte en mucho las características de una empresa ordinaria, y hay que administrarla como tal* [\[2\]](#). Esto ha significado que deberá emplear los métodos y las unidades administrativas que han demostrado ser indispensables para la operación eficiente de las grandes empresas de negocios". (Willoughby, W. 1918).

Pero, aún más sería posible incorporar dentro de esta tradición intelectual a los propios estudios de Max Weber sobre la Burocracia, quien al hacer énfasis en el proceso de racionalización propio de las sociedades modernas y que daría por resultado la conformación de estructuras organizacionales de tipo burocrático, tampoco hace distinciones entre organizaciones según tipo de propiedad o según tengan o no el lucro como fin último.

Ahora bien, más allá de estos sólidos antecedentes conceptuales, esta corriente adquiere un notable impulso y se instala fuertemente en los procesos de reforma estatal

en la década de los noventa, a partir de la experiencia de desburocratización de la administración pública norteamericana lanzada, al inicio de dicha década, por el Presidente Bill Clinton denominada Revisión de Desempeño Nacional (National Performance Review -NPR) y basada fundamentalmente en las ideas de David Osborne sobre estrategias de desburocratización y proceso de Reinención del gobierno. No puede desconocerse, en esta dirección, la influencia que tuvo el programa The Next Step, lanzado en 1988 por el gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña. De todos estos temas nos ocuparemos a continuación.

3.2. Reinención del gobierno y Nueva Gerencia Pública

Como hemos venido afirmando, a partir de los noventa toma nuevo ímpetu esta corriente de pensamiento que considera que para mejorar a los gobiernos hay que darles un espíritu empresarial. Es en torno a los trabajos de David Osborne que se nuclean todo un conjunto de autores que dan surgimiento a una nueva corriente, dentro del campo de la administración pública, denominada Nueva Gerencia Pública.

La misma surge a partir de realizar una crítica despiadada del modelo de organización burocrática y de sugerir la necesidad de reemplazarlo por una batería de herramientas de gestión empresarial.

En este sentido, se afirma "Nuestra tesis es sencilla. El tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial, con sus burocracias perezosas y centralizada, su preocupación por las reglas y las regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funciona muy bien. Lograron grandes cosas en su momento, pero por el camino se fueron alejando de nosotros. Se volvieron excesivamente abultados, derrochadores, ineficaces. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, no cambiaron con él. Las burocracias jerárquicas y centralizadas que se diseñaron en los años treinta y cuarenta de este siglo no funcionan bien en la sociedad y la economía de los noventa, incesantemente cambiante, rica en información y animada por una intensa actividad cognoscitiva".

Además, se señala la distinta velocidad para adaptarse a estos cambios entre las organizaciones públicas y privadas, "Las corporaciones norteamericanas han invertido la última década en realizar cambios revolucionarios: descentralización de la autoridad, allanamiento de las jerarquías, concentración en la calidad y acercamiento a los clientes.

Todo ello es un esfuerzo para mantener la competitividad en un nuevo mundo global. Nuestras organizaciones voluntarias y sin fines de lucro rebosan vitalidad y nuevas iniciativas...Todo ocurre como sí, en la práctica, todas las instituciones de la vida norteamericana lucharan al mismo tiempo para adaptarse a un inmenso océano de cambios, como si estuvieran empeñadas en un gran esfuerzo para lograr mayor flexibilidad, capacidad de innovación y talante empresarial". (Osborne, D., 1992).

De este modo, se sostiene que la desburocratización del gobierno implica ni más ni menos que un proceso de "Reinvención" del mismo, para lo cual es necesario imbuir a éste de un espíritu empresarial. No obstante sostener, en algunos apartados de sus textos, la existencia de algunas diferencias entre empresa privada y sector público, insiste de forma intensa en que los principios sobre los que se basa su propuesta de "reinvención" son absolutamente universales y útiles para las organizaciones privadas, del sector público y las comunitarias sin fines de lucro.

Pues bien, antes de proseguir deberíamos precisar más a que se alude con "gobierno empresarial" y "reinvención del gobierno".

Para justificar el uso del calificativo empresarial acude al concepto "entrepreneur" elaborado por el economista francés J. B. Say, quien sostiene que "El entrepreneur traslada los recursos económicos de un área de menor productividad a un área de mayor productividad y mayor rendimiento". Así, cuando Osborne se refiere a modelo empresarial en el sector público hace referencia a instituciones que se comportan de esta manera, es decir, utilizan constantemente sus recursos de maneras diferentes para aumentar su eficiencia y eficacia. (Osborne, D., 1997).

Definido de esta manera el adjetivo empresarial, el proceso de reinvención del gobierno no es más que el reemplazo de los sistemas burocráticos por sistemas empresariales. No se trataría de una simple reorganización cosmética de la administración pública, ni de la mera modernización tecnológica de la misma, ni de un proceso de ajuste de las cuentas públicas, ni del achicamiento liso y llano del sector, se trataría, por el contrario, de una transformación sustantiva y definitiva, de un verdadero cambio del ADN de la administración pública.

"Al hablar de reinención nos referimos a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura...Consiste en crear organismos y sistemas públicos que innoven de forma habitual y que mejoren continuamente su calidad, sin necesidad de que les empujen a ello desde afuera. Consiste en crear un sector público que mejore por iniciativa propia. Es decir, lo que algunos llamarían un sistema que se renueva a sí mismo".(Osborne, D., 1997)

Ahora bien, para poder lograr todo lo expresado hasta aquí, es decir, para alcanzar el objetivo de "hacer más y mejor, gastando menos", Osborne sugiere aplicar un conjunto de estrategias esenciales para esto. Seguiremos a Oszlack en la sistematización de las mismas. Los gobiernos deberían:

- Diseñar una estrategia de modernización estatal a partir de una visión de sociedad deseable y, consecuentemente, de una misión que apunte a su concreción.
- Instituir normas y mecanismos que gradualmente sustituyan los controles de procesos por evaluaciones de resultados. Ello implica que la asignación de recursos debe guiarse por objetivos, productos y metas acordadas y verificables, en lugar de hacerlo por la automaticidad de los gastos comprometidos a través de la rutinaria reproducción presupuestaria. En su aplicación práctica, este principio ha dado lugar a los denominados contratos de gestión.
- Incorporar selectivamente ciertas prácticas propias de una orientación empresarial, tales como la recuperación de costos de servicios, el marketing institucional o la tercerización de servicios, sin por ello renunciar a su papel esencialmente público y no lucrativo.
- Desarrollar y difundir sistemas de información eficientes que alimenten los circuitos decisorios y aumenten la capacidad de anticipación del gobierno a través de los diversos procesos de planificación, seguimiento y control de gestión.
- Profundizar procesos de descentralización ya iniciados, apoyando el fortalecimiento de las instancias de gestión subnacionales y agencias ejecutoras.

- Formular políticas integradas que alienten la actividad productiva del sector privado o el desarrollo de mercados en el plano local, nacional e internacional.
- Mejorar el servicio al cliente, en su diversa condición de usuario, contribuyente, beneficiario o sujeto de regulación, mediante acciones de reestructuración, desburocratización, reingeniería de procesos, capacitación de funcionarios e introducción de técnicas de calidad y sistemas computarizados de información.
- Cumplir un rol catalítico, es decir, no depender sólo de sus propios recursos y actuar en cambio como un factor facilitador, movilizador y autónomo en emprendimientos con empresas privadas, ONGs, otros estados y organismos transnacionales. (Oszlack, O., 1999).

A partir de estos trabajos iniciales de Osborne, se estructura un nuevo movimiento intelectual en el campo de la administración pública, que hace un uso cada vez más frecuente de términos como clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad a la hora de pensar en el mejoramiento del funcionamiento de oficinas gubernamentales.

Aún más, un autor como Michael Barzelay, considera que se estaría construyendo un nuevo paradigma que vendría a reemplazar al paradigma burocrático.

En este sentido, se afirma, "Dado que la argumentación y la práctica recientes se hallan estructuradas por un paradigma en vez de una única idea medular, quienes deseen obtener el mayor beneficio de los nuevos recursos conceptuales deberán entender como se relacionan entre sí los diversos componentes del sistema...Nuestra sugerencia es que el nuevo paradigma se puede entender fácilmente trabajando con la metáfora de una familia ampliada de ideas. La imagen de una familia ampliada es útil porque indica que, en cierto modo, todas las ideas se vinculan entre sí...".

Y agrega, "El término más adecuado para la nueva generación de la familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones del gobierno es el de paradigma postburocrático". (Barzelay, M., 1998).

El mismo implicaría un estilo de gestión que permita pasar de privilegiar el interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos, de la eficiencia a la calidad y el

valor, de la administración a la producción, del control a la consecución del apego a las normas, de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas, de la justificación de costos a la entrega de valor, premisas, todas que desembocarían en una revolución cultural en las agencias estatales.

En definitiva, la discusión, hoy, está centrada, no tanto, en qué se hace, sino, en cómo se hace. El problema a resolver no sólo sería el de resolver un déficit presupuestario crónico, sino también un déficit de desempeño. Este no sería atribuible a un conjunto de burócratas incompetentes y mal capacitados, sino a un sistema cuya estructura de incentivos no premia ni estimula la innovación, la creatividad y la búsqueda permanente de mejores resultados.

Basado en estos conceptos es que el Informe Final del National Performance Review lanzado por la administración Clinton afirma, "...nuestra misión va más allá de reducir costos: no es simplemente podar el jardín federal, sino crear un régimen que mantenga el jardín libre de malas yerbas. No es sencillamente podar piezas del gobierno, sino reinventar la forma en que el gobierno lo hace todo. No es sencillamente producir un gobierno más eficiente, sino crear uno más efectivo. Al fin y al cabo, los estadounidenses no desean tener un gobierno que fracase con mayor eficiencia, desean que funcione". (Shafritz, J. Y Hyde, A., 1999).

A partir de ahora analizaremos las normativas antes citadas y que consideramos claros ejemplos de las tendencias hasta aquí reseñadas.

4. LA REFORMA DE LOS ESTADOS SUB-NACIONALES

A partir de la segunda mitad de los noventa, y en particular en la Argentina, se comienza a plantear que habiéndose avanzado de manera significativa en los procesos de reforma en el nivel nacional se hacía necesario complementar éste con las reformas de los estados provinciales y municipales.

Algunos de los actores más significativos a nivel nacional sostienen que las dificultades que encuentra la economía para ingresar en un ciclo sostenido de crecimiento es la persistencia en los niveles locales de modelos de gestión estatal de tipo patrimonialista o populistas (es muy difícil hablar de bienestarismo en el caso de algunas provincias argentinas) y con un absoluto descontrol del gasto público.

Es así que desde el ámbito nacional se empieza a impulsar la necesidad de reforma de los estados subnacionales. Impulso que se vuelve casi presión desde los organismos de crédito internacional los cuales condicionan la ayuda financiera a las provincias y municipios a cambio de iniciar profundos procesos de saneamiento financiero y fiscal de las mismas.

Debe aclararse aquí, que las provincias y los municipios, en tanto actor político, social y económico en estos procesos no pueden ser consideradas de manera homogénea sino que, por el contrario, conforman un actor sumamente heterogéneo y que según los casos ha respondido de diversas maneras al desafío planteado.

Es por esto que merece la pena detenernos en el análisis, aunque más no sea introductorio, de las características que asume en la actualidad este proceso de reforma en la Provincia de Córdoba y en el Municipio de la ciudad homónima.

Para ello nos centraremos en el análisis del contenido de las normativas antes citadas y su impacto en la concepción de ciudadanía. Reconocemos que una política no puede ser resumida a sus aspectos formales. Sin embargo, dejamos para futuras investigaciones una aproximación más exhaustiva al proceso político que permitió el diseño y aprobación del citado cuerpo legal, así como también, el de su proceso de implementación aún en curso.

4.1.La gestión Kemerath: los cordobeses, ciudadanos o clientes?

La Intendencia de Córdoba envió al Concejo Deliberante, apenas asumido su mandato en Diciembre de 1999, un proyecto de Ordenanza Municipal que fue aprobado con algunas modificaciones incorporadas a partir de la discusión y el conflicto abiertos con algunos de los actores relevantes, entre los cuales, el más significativo es el Sindicato de Empleados Municipales de la Ciudad de Córdoba.. El mismo incluye una propuesta de reglamentación de Modernización Municipal, la implementación del Programa Córdoba 24 horas y la organización del Municipio Digital.

El Municipio Digital es definido por las autoridades como "una herramienta instrumental y tecnológica que posibilite la interacción permanente entre el gobierno y los ciudadanos sobre la base de los principios de gobierno electrónico, simplificación y reingeniería de los procedimientos administrativos y la reestructuración de los servicios y

funciones sobre la base de medición de desempeño y resultados". Se parte de la hipótesis de que la introducción de una administración pública moderna puede tener efectos extraordinarios de eficiencia y productividad.

Se considera que el Municipio tiene un rol decisivo en la transformación de la sociedad y en el bienestar de los ciudadanos, con lo cual se propone diseñar "un gobierno municipal eficiente... que trabaje mejor y cueste menos".

La orientación de esta reforma tiende a establecer mecanismos de búsqueda de la eficiencia, tal como se la entiende en el sector privado, para adaptarlos al Estado y a la administración pública. Hay una adaptación de técnicas de gestión de las empresas al ámbito público.

El Gobierno Municipal parte del diagnóstico de que el nuevo siglo presenta "una humanidad fundada en el conocimiento y las tecnologías de la información...estas tecnologías del conocimiento, las telecomunicaciones e internet han creado un séptimo continente virtual..." para lo cual propone el desarrollo de un municipio eficiente y adaptado a este nuevo desafío.

El Municipio Digital enfatiza el papel de un sector privado revitalizado y orientado por el mercado para garantizar el crecimiento económico.

La participación del ciudadano se prevee a través de la realización de encuestas periódicas a los efectos de medir su satisfacción, un Registro de Inversiones Barriales mediante el cual se podrá sugerir al municipio la realización de obras de infraestructura barriales y un sistema de encuestas que tiene por objetivo la consulta a los ciudadanos sobre las iniciativas presentadas con lo cual cada ciudadano podrá escoger la iniciativa que juzgue más conveniente para su barrio. Se concibe al ciudadano como receptor de un conjunto de servicios.

El principio de la acción social apunta a ser ejecutado por el Tercer Sector que se organizará a partir de una incubadora, constituido por las ONG e instituciones intermedias, pero incorpora la presencia de las empresas, tratando de que ellas también entiendan de la responsabilidad social que deben cumplir en tiempos de crisis.

Se parte del diagnóstico de que el problema reside en los sistemas en los cuales se trabaja, para lo cual se propone:

- Redefinición de los marcos organizaciones, en los conceptos y metas de la administración, reingeniería de los procedimientos administrativos y la reestructuración de los servicios

- Fundar una organización basada en resultados y en la medición del desempeño

Los objetivos del proyecto no son planteados desde una perspectiva ideológica. Desde la visión de un Municipio Digital las tradicionales recetas de achique estatal o de eficientismo de mercado son insuficientes

Así, la propuesta plantea como fines a alcanzar los siguientes:

- Incorporar filosofía e instrumentos de administración por resultados y rendimientos, modernizar la normativa y la organización municipal, establecer estándares de calidad auditables y comparables con la gestión de las más eficientes empresas del sector privado, transparencia en el manejo de fondos y recursos, incorporar herramientas de competitividad y de mercado en la gestión de los cometidos públicos, desregular, descentralizar y simplificar las actividades que fortalezcan el desarrollo económico y social y reorganizar los recursos humanos municipales, sobre la base de la polivalencia funcional, el empowerment (conferir responsabilidades y decisión hacia abajo) en sus tareas.

Los mismos, se alcanzarán a partir del cumplimiento de un conjunto de principios rectores de la gestión municipal:

- Principio de máxima flexibilidad en la organización administrativa orientando el funcionamiento municipal hacia las necesidades de los ciudadanos y no en el sentido opuesto.

- Principio de capacitación del personal

- Principios de participación del sector privado en las prestaciones y servicios públicos y el de apertura económica y estímulo al desarrollo de una sana competencia en la producción

de bienes y servicios, como parte de una estrategia destinada a fortalecer la labor del sector privado en la provisión de servicios y prestaciones públicas, junto con la competencia, verdadero impulsor de la creatividad, la innovación y la excelencia.

-Principio de fortalecimiento de las ONG y el Tercer Sector como eficaz mediación social e instrumento de lucha eficiente a la pobreza

A su vez, las acciones que se deberán impulsar son las siguientes:

-Sistemas de auditorías por medio de organismos independientes, esquema de descentralización y desconcentración administrativas y facultades para reorganizar los recursos humanos de la municipalidad todo ello como instrumentos destinados a conferir mayor responsabilidad e importancia a los empleados municipales, establecer metas de rendimiento y acercar los procesos de tomas de decisión administrativa a los niveles de contacto con los ciudadanos.

-Administración por resultados

-Elaboración presupuestaria municipal: actividades basadas en costos y presupuesto comunitario

-Los servicios municipales deben estar asociados a los estándares de servicios con los niveles alcanzados por el sector privado para actividades o prestaciones similares. Búsqueda de un gobierno municipal a la altura de los niveles de excelencia frecuentes de encontrar en empresas de primera línea en atención al cliente presentes en el mercado.

-Estado orientado a sus ciudadanos en donde el concepto de Municipio Digital surge como una organización descentralizada, que unida por una clara y consistente misión, trata de llevar la toma de decisiones a los equipos de gestión que se ubican en niveles naturales de contacto de la organización con los requerimientos cotidianos, munidos de alta tecnología de la información y adecuadas interfaces.

-Registro de Inversiones Barriales y el Banco de Proyectos sociales: el municipio incentiva y financia actividades e ideas de ONG y del tercer sector, destinados a mejorar la situación de sectores vulnerables de la ciudad y a combatir la pobreza y crear una red de solidaridad autónoma y sustentable, así como establece la posibilidad de cada

ciudadano de elegir en su boleta de tasas y contribuciones, los proyectos que consideren más adecuados para cada uno de sus barrios.

-Programa de Habitat Popular: destinado a la construcción de infraestructura habitacional destinada a sectores vulnerables y a satisfacer la creciente demanda de viviendas populares, mediante la utilización de un original sistema de incentivos de construcción .

-Otros proyectos: la prestación de salud mediante sistemas de autogestión hospitalaria, la tercerización del cobro de tributos.

-Autogestión hospitalaria: estableciendo mecanismos de organización funcional en el marco de la legislación nacional vigente e instrumentando medidas de recupero, por parte del municipio, del valor de las prestaciones a obras sociales, aseguradoras de riesgo de trabajo y compañías de seguro que se encuentren legalmente obligadas al pago de las mismas, a fin de garantizar a los sectores más vulnerables de la sociedad el acceso a servicios de salud de alta calidad.

-Conformar una Comisión de Seguimiento del Proceso de Modernización y Digitalización Municipal integrada por las principales fuerzas políticas (dentro del Concejo Deliberante) y adherir a las disposiciones contenidas en la ley del Nuevo Estado Provincial.

Ahora bien, con el objetivo de alcanzar la modernización administrativa se propone:

-Sindicatura municipal: desarrollo de sistemas de control interno como expresión de un cambio cultural sustentado en la responsabilidad, la ética y la transparencia en el desempeño de los agentes y funcionarios municipales. A tal fin definirá parámetros e indicadores de calidad, precios, modalidad de contratación y procedimientos de auditorías internas.

-Asistir y colaborar en la elaboración de los manuales de misiones y funciones que deberán tener todos los organismos municipales como así también supervisar y evaluar el efectivo cumplimiento de los mismos.

-Control de Gestión. Indicadores de rendimiento: El DEM desarrollará sistemas de programación, gestión y evaluación de la función administrativa.

-Auditoría por organismos independientes: la contratación de bienes, servicios y obras de infraestructura de envergadura podrán ser auditadas en su ejecución por universidades u organismos independientes de reconocida trayectoria en la materia que evaluarán el precio, la calidad y la real prestación del objeto contractual.

-Reorganización de los RRHH: se deberá procurar la asignación de los empleados municipales en el ámbito o dependencia que resulten necesarios.

-Cooperativas de trabajo: el DEM podrá contratar directamente la prestación de servicios con cooperativas de trabajo conformadas por agentes municipales que se retiren de la administración pública municipal

-Estándares y metas de calidad de la organización: el DEM implementará un programa integral de administración por resultados basado en los principios de atención adecuada al ciudadano, transparencia y eficiencia en la gestión pública. A estos efectos realizará contratos por rendimiento con las áreas operativas del gobierno municipal.

-Certificación de calidad en la prestación de servicios. Normas IRAM e ISO.

-Evaluación del desempeño: el DEM deberá establecer un sistema de evaluación del desempeño mediante el cual podrá otorgar estímulos, conceder premios o incentivos en función de los resultados obtenidos.

-Evaluación de satisfacción del ciudadano: realizar encuestas periódicas a efectos de medir los niveles de satisfacción de los ciudadanos. Los indicadores de satisfacción deberán ser establecidos por la Agencia de Modernización Municipal

En cuanto al logro de la modernización económica y social del municipio se postula:

-Registro de inversiones Barriales: mediante el cual los ciudadanos podrán sugerir al municipio la realización de obras de infraestructura barriales destinadas a mejorar la calidad de vida de sus barrios. La reglamentación del presente artículo establecerá el monto destinado a estos proyectos, de modo tal de fomentar la participación ciudadana en la solución de los problemas barriales. El DEM diseñará un sistema de encuestas mediante el cual consultará a los ciudadanos sobre las iniciativas presentadas ante el

Registro, mediante este procedimiento cada ciudadano podrá escoger la iniciativa que juzgue más conveniente para su barrio.

-Banco de Proyectos sociales: mediante el cual las ONG y el Tercer Sector podrán presentar proyectos concernientes a la promoción y el desarrollo de la comunidad desde una perspectiva y acción social así como también reunir iniciativas en las áreas de nutrición infantil, salud primaria, mejoramiento de viviendas, educación preescolar, generación de empleos y actividades para el tiempo libre, entre otras. Sus objetivos son: promover la responsabilidad social de la ciudadanía y el Estado, fortalecer una lógica de gestión asociada entre el tercer sector y el gobierno municipal, financiar iniciativas sociales que movilicen la cooperación y la solidaridad de los ciudadanos, incrementar la eficacia y la eficiencia de las inversiones sociales mediante modalidades de ejecución descentralizada, fortalecer la capacidad de control y evaluación del impacto de los recursos públicos aportados por el gobierno municipal, conformar alianzas estratégicas para el desarrollo social de la ciudad entre el gobierno municipal, el tercer sector, sectores empresariales y gremiales y medios de comunicación a los fines de fomentar la responsabilidad social y el compromiso ético. La selección de proyectos deberá ser realizada mediante criterios objetivos y no discriminatorios debidamente publicados.

-Modalidades de contratación municipal: el DEM podrá contratar con terceros, entidades financieras o de servicios, la percepción de tributos, tasas, multas o cualquier otro tipo de liquidación a favor del municipio

4.2. La reinención del estado cordobés

Con la pretensión de un trámite urgente y un escaso debate sobre los aspectos sustantivos, en la provincia de Córdoba se sancionaron las leyes que se conocen genéricamente como del Nuevo Estado Provincial cordobés y que fueron enviadas a la legislatura por el actual gobierno provincial.

El proyecto de ley se presentó con carácter de excepcionalidad por su espíritu de refundación del Estado no asociado a límites temporales. Así como la profundidad de las crisis sirvió de argumento a gobiernos como los de Dr. Carlos Menem o Dr. Ramón Mestre para solicitar leyes de excepción, estas estuvieron acotadas a plazos precisos ligados a la superación de los momentos más dramáticos de las mismas. En cambio, esta

ley no está planteada en estos términos, por el contrario, parecería ser una suerte de nuevo tratado de límites entre la sociedad, el Estado y el mercado, el cual trascendería en el tiempo a la propia gestión del Dr. De la Sota y de allí su carácter refundacional.

Es debido a esto que consideramos necesario realizar un análisis minucioso de algunos de sus artículos, en particular de aquellos que permiten vislumbrar la concepción de ciudadanía social que subyace a las citadas leyes, en particular, la denominada Carta del Ciudadano. Los casos de los derechos a la salud y a la educación se presentan como paradigmáticos en este tipo de análisis.

En este sentido, no puede iniciarse esta reflexión sin hacer referencia al contexto más general en el que se enmarca la misma, esto es, la Constitución Provincial reformada en 1986. Allí, ambos derechos son incorporados con las características con que lo venía haciendo la tradición del constitucionalismo social en todo el mundo en los últimos cincuenta años. Es decir, los mismos están consagrados de manera amplia, universal e igualitaria, sin restricciones o limitaciones de naturaleza alguna. Esta forma de incorporar los derechos sociales como obligación del Estado ya había sido establecida a nivel nacional en las reformas constitucionales de 1949 y 1956 y, debe agregarse que, en la reforma de 1994, a pesar de haberse realizado en pleno auge de las ideas liberales en nuestro país, esta concepción de derecho social, constitutiva de la parte dogmática de la Constitución Nacional, no fue modificada.

Es cierto también que, tanto el Estado nacional como provincial, nunca cumplieron acabadamente con esta responsabilidad y que en los hechos las instituciones públicas de salud fueron el lugar de asistencia de los sectores más pobres; además de que los ciudadanos nunca pudieron reclamar su cumplimiento efectivo debido a la amplitud de su formulación. Sin embargo, el Estado surgido de la segunda post-guerra jamás abandonó, al menos en lo formal, una posición igualitaria y universalista expresada a través de los derechos sociales consagrados en las constituciones.

Es por todo esto que merecen ser considerados en detalle algunos de los puntos incluidos en la llamada Carta del Ciudadano, que forma parte del proyecto de reforma estatal, en lo que concierne a los derechos de los ciudadanos.

En relación a la educación el artículo 5 de la citada ley establece que “todas las personas de la provincia tienen derecho a requerir la prestación de la función educativa, incluso en establecimientos privados y a costa de la provincia, cuando el sistema público estatal en el nivel inicial primario y medio no dispusiera de matrícula o escuela para la educación básica general y obligatoria, asegurando con ello la igualdad de oportunidades”.

Por su parte, en relación al derecho a la salud, mientras se incorpora toda una serie de nuevos derechos de los que gozarían los pacientes de instituciones estatales, que provienen de la moderna bioética (confidencialidad, información, privacidad, autonomía, entre los más importantes) y que no pueden dejar de considerarse como un progreso en el contexto de la atención sanitaria estatal; tampoco puede dejar de llamar la atención la interpretación que hace este proyecto de ley de la responsabilidad del Estado en materia de salud y que se expresa en los incisos a y b del artículo 6 de la Carta del Ciudadano, donde se puede leer lo siguiente: "Todas la personas en la provincia tienen derecho a: a) recibir atención médica adecuada en los hospitales públicos cuando carecieran de seguro u obra social y se encuentren desempleados. Si en el momento de requerir el servicio no existiera capacidad asistencial, el hospital deberá derivarlo a otro centro médico privado a costa del Estado provincial. b) Recibir atención de emergencia cuando lo requiera y necesite."

La manera en que quedan formulados estos derechos merece algunos comentarios. En cuanto al derecho a la educación queda claramente establecido que el Estado limita su alcance al reducir su responsabilidad estrictamente a la educación básica obligatoria. Es decir, la obligatoriedad por parte de los ciudadanos de concurrir a las instituciones educativas por una cantidad de años previamente establecida, se transforma en única responsabilidad del Estado para con ellos.

Sin embargo, donde mayores cambios se producen es en la formulación del derecho a la salud. En primer lugar queda claro que el Estado hace a partir de esta ley una interpretación absolutamente restringida del derecho a la salud al considerar que su responsabilidad se limita a un sector determinado de la población, quienes serían los únicos habilitados para exigirle servicios adecuados de salud. Este pasaje de una concepción universalista a otra residual o focalizadora de la política social ha sido ampliamente criticada en América Latina debido al abandono de la pretensión igualitarista

del Estado ya que se terminan legitimando las desigualdades en el acceso a los servicios sociales a través del mercado privado de los mismos. Además, la política focalizada ignora las externalidades positivas que producen las políticas universales en términos de inclusión e integración social.

A su vez, las políticas focalizadas padecen de serias dificultades a la hora de hacer una definición clara y taxativa de quienes deben ser los únicos beneficiarios de las mismas. Esta dificultad queda expresada en la redacción misma de la ley.

Así, es mucho lo que se ha escrito y discutido en ámbitos académicos en relación a las características de quienes deberían ser los beneficiarios principales de las políticas estatales. El problema de la precarización, la nueva pobreza, el desempleo, el trabajo en negro, la flexibilización de las condiciones laborales, han sido el centro de estos ricos debates. Sin embargo, esta ley resuelve toda esta discusión teórica definiendo de manera simplificada que los únicos que pueden exigir servicios de salud al Estado son los ciudadanos "que carecieran de seguro u obra social y se encontraran desempleados" o que estuvieran en una situación de urgencia y mientras durara la misma.

Esta particular definición de sus beneficiarios produciría algunas situaciones paradójicas en las instituciones sanitarias. De esta forma, un trabajador autónomo (ocupado) cuyos ingresos no alcanzan para afrontar los gastos de un sistema de seguro médico no podría exigir atención estatal. Tampoco podría hacerlo un trabajador que aporta a una obra social en estado de desfinanciamiento que apenas está en condiciones de cubrirle las prestaciones mínimas. Por otra parte, el hijo (desocupado) de un empresario de altos ingresos que no aporta a un sistema de seguro médico sí tendría derecho a exigirle servicios al Estado. Por todo esto es que la definición de supuestos o potenciales beneficiarios de las políticas del Estado merecerían una discusión teórico-política más rigurosa.

Pero, además, la ley deja planteada la posibilidad de instrumentar cambios mucho más profundos en la organización del sistema público de salud. Así, el Estado asumiría la obligatoriedad de financiar la atención médica de su población beneficiaria, pero en el contexto general de la ley no estaría obligado a prestar directamente los servicios ya que todas las instituciones públicas (sin excepción alguna) quedarían sujetas a la posibilidad de su gerenciamiento privado, tercerización, capitalización o privatización. De esta

manera quedarían sentadas las bases legales para transformar el financiamiento del sistema público de salud de la modalidad de subsidio a la oferta al de subsidio a la demanda (esta situación, también, podría alcanzar al área de la educación a partir de la lectura del artículo 5 transcrito más arriba). Tal vez, el gobierno provincial actual podría argumentar que esto no está entre sus políticas futuras, pero como la ley trascendería en el tiempo a este gobierno y posibilitaría la citada alternativa creemos necesaria una discusión más profunda que permita prever desde ya las consecuencias que tendría un cambio en las reglas de juego del sector de esta magnitud y poder tomar los recaudos necesarios en la misma ley.

Además, la perspectiva focalizadora de la política social se acentúa aún más en los denominados derechos a la solidaridad. El artículo 8 inciso a dice que “todas las personas tienen derecho a recibir información documentada sobre los programas asistenciales y sociales que implementa el Estado provincial para aquellos comprendidos en los grupos sociales más vulnerables, como niños, adolescentes, personas con capacidades diferentes, mujeres jefas de familia, ancianos y desocupados”. Por otra parte, el inciso b hace referencia a que “el acceso a los programas se hará conforme a reglas técnicas de equidad y solidaridad automatizada”.

La Carta del Ciudadano, también, hace un amplio desarrollo de los deberes que se impone el Estado con los ciudadanos en tanto clientes de sus servicios y de los derechos de los ciudadanos en tanto usuarios y consumidores de los servicios públicos privatizados o próximos a hacerlo.

En cuanto a la política de reforma de la administración pública provincial, la ley de Modernización del Estado Provincial, plantea un ambicioso programa de transformación de la misma que implica su desburocratización, elaboración de estándares de calidad de sus servicios, la responsabilización en la gestión pública y la construcción de una cultura de resultados. La reinención del Estado significa aquí, un amplio proceso de reingeniería de toda la estructura y proceso administrativos

Para el logro de los objetivos citados el artículo 2 de la citada ley establece que el Estado provincial trazará las siguientes políticas:

a) Fortalecimiento de su autonomía, como así también aquellas que tiendan a profundizar la integración y regionalización del interior, con la Región Centro conformada con las provincias de Santa Fe y Entre Ríos y también con otras provincias.

b) Descentralización de funciones y servicios hacia los municipios, comunas, organizaciones no gubernamentales y organismos intermunicipales.

c) Desregulación de aquellas actividades que admitan la competencia y funcionamiento de los mecanismos de mercado.

d) Separación entre los roles estatales de:

Planificación y adopción de políticas;

Ejecución y prestación;

Regulación;

Control.

e) Información permanente a las personas sobre la gestión estatal y los gastos públicos a través de un sistema informatizado amplio, preciso, transparente, actualizado y de fácil acceso.

f) Modernización y cambio de la gestión del sector público mediante la incorporación de modelos que aseguren eficiencia, economía y calidad.

g) Participación privada en el gerenciamiento y las inversiones en el sector público, cuando –con ella- se persiga eficacia en los resultados.

h) Defensa de los derechos de las personas, usuarios y consumidores, y participación de los mismos en el control de la gestión pública y en la regulación de los servicios públicos.

i) Promoción, fomento y asistencia técnica a las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los servicios que presta el Estado.

j) Adecuación de las gestiones municipales y comunales a través del cambio de modelo de administración, la participación vecinal y la realización de proyectos intermunicipales”.

5. ANALIZANDO LA REFORMA: ¿REINVENTAR EL ESTADO O RECUPERAR LA POLITICA ?

Hemos dicho a lo largo del trabajo que el sentido del mismo era aportar algunas reflexiones en relación al proceso de redefinición de la ciudadanía vigente a la luz de los actuales procesos de reforma estatales. Para ello no es de nuestro interés predecir resultados en relación a algunas experiencias particulares (provincia de Córdoba, municipio de Córdoba), sino el de advertir sobre algunas implicancias filosófico-conceptuales y problemas operativos que se han presentado en la experiencia internacional al respecto.

La implementación de estos procesos ha supuesto en la mayoría de los casos la articulación de tres perspectivas complementarias. En lo económico, la instrumentación de la denominada Nueva Economía Política de impronta neoliberal y que apunta a la construcción de un Estado Mínimo y pro-competitivo; en lo social la Nueva Política Social que pretende transformar los sectores sociales del Estado con un criterio residual, apuntando a racionalizar el gasto vía la desaparición del componente universalista del Estado; y, finalmente, en el campo administrativo la entronización de la Nueva Gerencia Pública como paradigma de gestión acorde a un Estado empresarial que considera al mercado y la competencia como los más óptimos asignadores de los recursos sociales.

Frente a esto, el concepto de ciudadanía social se disuelve o desintegra en torno a otras categorías: consumidores en relación con el mercado, clientes en relación con los servicios públicos y beneficiarios en relación a políticas focalizadas y selectivas. El concepto de ciudadano sujeto de derechos sociales cede ante la lógica de la remercantilización. Los derechos sociales cesan frente a la preeminencia de los derechos del consumidor-cliente. De esta forma, para quienes gestionan las políticas públicas es hoy más importante garantizar que un sujeto evite hacer colas en un hospital o pueda elegir libremente una escuela, que garantizarle el acceso a la salud y a la educación en tanto derechos universales.

La aparición de nuevos derechos, como señalamos en otro apartado, en todo caso ha servido para ampliar y consolidar horizontalmente la situación de los ya integrados, pero al costo de ahondar la brecha verticalmente en relación a los excluidos. De qué sirve el derecho a acceder a los beneficios de la Internet para aquellos a quienes no se garantizan los derechos sociales, y no están en condiciones de proveerse los bienes y servicios esenciales en el mercado. Así, asistimos a un proceso contradictorio de aparición de nuevos derechos en un contexto de descuidadización en lo social.

Ahora bien, introducirnos en la comprensión más acabada de las condiciones políticas y sociales que posibilitaron al mismo no deja de ser de sumo interés, pero excede las pretensiones y posibilidades de este trabajo sólo aproximativo al tema. Queda para futuros trabajos intentar avanzar sobre el análisis de cómo estos procesos de cambio estatal se vinculan con las transformaciones operadas en el modelo de acumulación, de legitimación, en los mecanismos de articulación de intereses y en los mecanismos, procesos y sentido de la integración social.

Sí es posible afirmar que, las transformaciones generadas por los procesos de reforma estatal, en particular en América Latina están produciendo altísimos costos, ya no transicionales, sino de manera permanente. Las nuevas reglas de juego no sólo están provocando altos niveles de desempleo sino también el empobrecimiento creciente de amplias franjas medias insertas en el mercado de trabajo.

La magnitud de estos problemas requeriría, en principio, evitar la tentación de acudir a modelos tecnocráticos de aplicación universal y que pretenden subordinar la deliberación pública al respecto a los acotados espacios permitidos por los "mercados internacionales". En este sentido, y en relación a la experiencia de reforma norteamericana nos parece interesante citar a David Rosenbloom en una importante crítica a la reforma Clinton : "En su afán por promover escenarios del interés público, los reformadores administrativos estadounidenses a veces parecen tratar de rehacer el sistema político para que atienda las necesidades de una mejor administración, y no a desarrollar una mejor administración para servir a los propósitos del sistema político... Esta es una vieja lección: si queremos un mejor gobierno, más nos vale hablar de política" (Shafritz y Hyde, 1999).

Si bien, es evidente la necesidad de incorporarle a la Administración Pública nuevos modelos de gestión que apunten a construir una cultura de resultados, de cambio continuo y de orientación a la demanda, que ayude a subsanar los graves déficit de rendimiento que padece el Estado. Sin embargo, es posible pensar que una perspectiva tecnocrática como la antes reseñada y que está hegemonizando los actuales procesos de reforma en la Región sea capaz de resolver los problemas que aquejan a países como los nuestros?

Pobreza, conflictividad social y corrupción, todos problemas que hoy laceran a la sociedad argentina, es posible que puedan superarse simplemente a través del cambio del modelo de gerenciamiento estatal? Un Estado administrado por gerentes y manejado como una empresa privada será la receta necesaria para avanzar en el fortalecimiento de la democracia, terminar con la corrupción y combatir las desigualdades?

Es innegable que las políticas de reforma del Estado, tanto a nivel nacional como provincial, deben enfrentar el desafío de transformar la gestión de las instituciones estatales. Pero, tomar este aspecto de una política de reforma como si fuera el todo, sin incorporarla a un proceso político integral de cambio que trascienda a los aspectos gerenciales de la administración pública, lo que implicaría, además, asumir una perspectiva tecnocrática que considera a la política como sinónimo de despilfarro e irracionalidad, es una falacia o, como mínimo, una ingenuidad.

En este sentido, acordamos con Joan Prats I Catalá en que la falta de reformas políticas que mejoren la transparencia y la participación de los diversos sectores sociales perpetúa la asignación ineficiente e injusta de los recursos públicos y privados, sin que las consecuencias negativas del crecimiento y de la inequidad puedan ser superadas mediante la sola elevación de las capacidades gerenciales.

Así, para enfrentar los graves problemas que atraviesa la sociedad argentina, es necesario abandonar perspectivas que desde una suerte de iluminismo gerencial pretenden abortar toda deliberación política sobre la cuestión. Por el contrario, de lo que se trata es de que la Reforma del Estado incorpore una fuerte dimensión política que propicie la transformación de las reglas e instituciones de la democracia.

Detener el creciente empobrecimiento de la sociedad, ampliar los derechos ciudadanos, construir una economía competitiva que sea capaz de incorporarse al mercado global, terminar con la captura de nichos de privilegios por parte de algunos sectores, lograr una cada vez más transparente y eficiente asignación de los recursos públicos, son todos objetivos que requieren mucho más que un cambio en los modelos gerenciales de la administración pública.

Se trataría, en fin, de refundar las instituciones políticas con el propósito de devolverles representatividad y legitimidad, condiciones imprescindibles para que las mismas funcionen como ámbito de la deliberación pública, la articulación de intereses y la construcción de los consensos democráticos necesarios para avanzar hacia una sociedad más eficiente y competitiva, pero también más solidaria y con menores niveles de desigualdad.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva , Luis F.: "Hacia una disciplina de las políticas públicas". En Perfiles Latinoamericanos 3. Revista de la Sede Académica de Mexico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, diciembre de 1993.

Allison, Graham T.: "La gestión pública y la privada: ¿son fundamentalmente similares en todos los aspectos no importantes?" en Shafritz, Jay M. Y Hyde, Albert C.: "Clásicos de la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Barzelay Michael y Armajani, Babak J.: "Atravesando la burocracia" en Shafritz, Jay M. Y Hyde, Albert C.: "Clásicos de la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Bresser Pereira, Luiz Carlos: "Reforma del Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional". CLAD, EUDEBA, Buenos Aires, 1999.

Bustelo, Eduardo: "De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad". Homo Sapiens Ediciones. Rosario, 2000.

Castro, José Esteban: "El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina". Perfiles Latinoamericanos, 14. Revista de la Sede Académica de Mexico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Junio 1999.

García Delgado, Daniel: "Crisis de representación, nueva ciudadanía y fragmentación en la democracia argentina", en Silvia Gaviglio y Edgardo Manero (comp.) Desarrollo de la teoría política contemporánea, Rosario Homo Sapiens 1999:

Giddens, Anthony: "Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales". Cátedra, Madrid, 1994.

Joan Prats i Catalá: "Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina". En En Nueva Sociedad 160, Venezuela Marzo-Abril 1999.

Quiroga, Hugo: "El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático". En Estado, democracia y ciudadanía. Darío Macor (editor) Papeles de Investigación, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad Nacional de Quilmes, Página 12. Argentina, 1999.

Levine, Charles H.: "La decadencia de las organizaciones y la administración de recortes" En Shafritz, Jay M. Y Hyde, Albert C.: "Clásicos de la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Oszlak, Oscar (comp.): "Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego". Volumen 2. Eudeba, Universidad de Buenos Aires, 2000.

Oslak, Oscar: "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado". En Nueva Sociedad 160, Venezuela Marzo-Abril 1999.

Osborne, David y Gaebler Ted: "La reinención del gobierno"

Penacci, Laura (comp.): "Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del estado social" Editorial Losada, Buenos Aires, 1999.

Shafritz, Jay M. Y Hyde, Albert C.: "Clásicos de la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Taylor Frederick W.: "La administración científica". En Shafritz, Jay M. Y Hyde, Albert C.: "Clásicos de la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Tokman, Victor E. - O'Donnell, Guillermo (comp.): "Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos". Editorial Paidós, Buenos Aires, 1999.

Willoughby, William F.: "El movimiento en pro de la reforma presupuestaria en los Estados". En Shafritz, Jay M. Y Hyde, Albert C.: "Clásicos de la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Wilson Woodrow: "El estudio de la Administración". En Shafritz, Jay M. Y Hyde, Albert C.: "Clásicos de la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

[1] Mter. Iván Ase, médico, magister en Administración Pública, docente del IIFAP y de la Universidad Nacional de Río Cuarto

Mter. Jacinta Burijovich, magister en Administración Pública, docente del IIFAP y de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

[2] los destacados con cursiva son nuestros