

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

Políticas Nacionales y Reformas Provinciales

Reportaje a Jorge Rodríguez*

María Cecilia Mendoza - Horacio Cao

Jorge Rodríguez recibió a Aportes en su despacho de la Casa de Gobierno.

¿De qué manera el Estado nacional y más precisamente la Jefatura de Gabinete se conecta con las gobernaciones para definir e implementar la reforma del Estado en las provincias?

Cuando en 1989 comienza el proceso de transformaciones, a través del Congreso de la Nación se plantea la reforma del Estado a nivel nacional y al mismo tiempo se comienza a plantear esa idea respecto a los Estados Provinciales.

Como esto surge antes de la reforma constitucional de 1994 que crea la Jefatura de Gabinete, el comienzo de la implementación en aquellos Estados Provinciales interesados en reformarse se canalizó fundamentalmente a través de los ministerios de Economía y de Interior.

La cartera económica intervino por la necesidad lógica de ordenar todos los aspectos presupuestarios dada la implicancia que tiene la reforma en temas de presupuesto y de personal; por su parte, el Ministerio del Interior se ocupó de la faz política.

Además de éstas, otras áreas de gobierno han estado trabajando —antes de la reforma de 1994— en la reforma de los Estados Provinciales y en algunos de sus aspectos puntuales. Concretamente, el Ministerio de Salud profundizó una serie de reformas donde el elemento fundamental es el Hospital de Autogestión y el Ministerio de Educación, en lo que hace a la implementación y coordinación de la Ley Federal de Educación.

Reformada la Constitución y constituida la Jefatura de Gabinete, nos encontramos con que las diferentes provincias estaban llevando adelante, con diferentes ritmos, sus propias reformas del Estado. Así, pudimos observar, en la etapa posterior a la creación de la Jefatura de Gabinete y en el marco de los pactos fiscales, que las Provincias habían desarrollado un proceso de reforma que abarcaba diferentes áreas.

En ese sentido la Jefatura de Gabinete tiene la función principal de coordinar con las diferentes áreas de gobierno aquellas acciones que contribuyan a que las provincias continúen avanzando con sus políticas de mejora y refuncionalización del Estado.

Usted mencionó los distintos ritmos con que se llevan adelante las reformas. Imaginamos, dadas las circunstancias particulares por las que atraviesan los distintos estados provinciales, que no se trata de un proceso homogéneo y que debe haber distintos grados de avance. ¿Podría darnos un panorama pormenorizado de estos profundos cambios en la configuración estructural de las provincias?

Si bien podemos decir que hubo momentos en que había diferencias en la velocidad de implementación, hoy todas las provincias han avanzado notablemente en los procesos de reforma del Estado.

Hay situaciones históricas de problemas presupuestarios en los diferentes Estados provinciales que vienen de arrastre y que afectan las decisiones que se toman respecto a los procesos de reforma. Pero esta línea de trabajo es la que ha permitido a cada provincia, independientemente de los problemas por los que atraviesan, tener un manejo mucho más autónomo que antes. Y esto está vinculado a una serie de decisiones que también se tomaron desde la Jurisdicción Nacional a los efectos de que tengamos un país auténticamente federal.

¿Cuáles son esas medidas?

Una de las medidas fundamentales es la transferencia diaria y automática de la coparticipación federal; en la medida que se cobran los impuestos son girados a las provincias en la proporción correspondiente. Esto, junto con la caída de la inflación, permite que las provincias puedan, por primera vez en nuestra historia, definir a nivel presupuestario su programa de gobierno. En los anteriores gobiernos la ley de presupuesto solamente convalidaba lo actuado, y no servía como instrumento de planificación. En resumen, las provincias, al recibir los recursos día a día, también tienen la posibilidad de planificar sus acciones de gobierno.

A esto deben sumárseles otras políticas, como por ejemplo el reconocimiento de los derechos provinciales sobre las regalías hidrocarburíferas —una reivindicación histórica de las provincias— o las políticas de consolidación de deuda nación/provincias, que significaron enormes recursos para muchas de ellas.

Otro tema que debe destacarse son las acciones de descentralización como por ejemplo, las ejercidas a través del FONAVI. Este fondo dejó de ser administrado por el gobierno nacional para ser administrado por cada una de las provincias, lo que en la realidad ha determinado mayores niveles de eficiencia en su implementación.

Por otra parte, la provincialización de los puertos y luego la acción que cada una de las provincias desarrolló para privatizarlos también fueron acciones que realmente hacen a un país federal.

Estas medidas han permitido, contrariamente a lo que algunos expresan, que se promuevan los desarrollos locales y, consiguientemente, que avancen las economías regionales; todo esto, en el marco de una integración con los países vecinos.

¿Cómo se coordinan las acciones del Estado nacional y de las provincias, tendientes a operacionalizar la integración en el Mercosur?

Hoy todos los países tienen un doble desafío. Por un lado, avanzar en el proceso de integración continental, lo que nos hace visualizar organizaciones de mayor dimensión que las nacionales (un proceso que ya avizorara Perón); por otro, promover los desarrollos locales.

Considerando estas dos fuerzas, el siguiente paso interno —y habiéndose revalorizado ya a los gobiernos provinciales— es hacia un más importante rol de los gobiernos locales, los municipios.

Por otro lado, en lo que hace a la integración a nivel continental, la promoción de la interrelación con los estados vecinos forma parte de la realidad de las provincias limítrofes. Esto se promueve generando pasos cordilleranos en algunos casos y en otros a través de puentes que crucen los ríos, superando esa visión histórica según la cual nuestros vecinos son potenciales enemigos, y viéndolos como hermanos con los cuales se tiene un destino común.

Personalmente he observado en las comunidades vecinas mayor voluntad de integración que la existente en muchos funcionarios de los distintos gobiernos.

¿Qué análisis podría hacer sobre la aplicación de la Ley Federal de Educación, y qué políticas nacionales se desarrollan para evitar que las provincias más pobres brinden servicios de baja calidad en el área educativa?

En educación, como en otros temas hay diferencias entre las provincias como las hay entre localidades y entre escuelas. Esto lo prueba la evaluación que se hace en el sistema educativo que, vale acotar, se realizó por primera vez en 1993.

Partiendo de esta realidad, y en la búsqueda de elevar la calidad educativa para todos los argentinos, hubo y hay que llevar adelante una serie de acciones.

Una de las primeras medidas que se tomaron fueron las vinculadas al Plan Social Educativo en 1993, incluso antes de la sanción de la Ley Federal.

Este plan desarrollaba acciones de compensación, de manera tal que todos los chicos a lo largo y a lo ancho del país tuvieran las mismas condiciones de infraestructura y de disponibilidad de recursos educativos.

Esto ha significado la entrega de millones de libros en escuelas de sectores más carenciados. Asimismo permitió el equipamiento, informatización, distribución de material didáctico, el arreglo de los edificios, la desaparición de las escuelas rancho —porque han sido reemplazadas por nuevos edificios— la adecuación de los edificios en las localidades con mayor número de habitantes... eso como primer paso.

Luego hay otros temas como la capacitación de los docentes, que desde la misma sanción de la Ley Federal de Educación se está llevando adelante, según los nuevos contenidos educativos que fueron aprobados por el conjunto de las provincias en el marco del Consejo Federal.

¿En qué estadio se encuentra actualmente la implementación de la reforma educativa en las provincias?

Los avances que se tienen día a día en la aplicación de la Ley, realmente son muy importantes. Todas las provincias han hecho enormes esfuerzos y la colaboración y el empuje que le da la Nación es muy importante en este sentido. Hay algunas provincias que han invertido de sus propios recursos gran cantidad de dinero, pero hay otras en las que la transformación prácticamente ha quedado —por carecer de recursos— a cargo del Estado Federal y si uno recorre todas las localidades y todas las escuelas podrá ver el impacto de toda esta transformación.

Quedan, por supuesto, temas que se siguen discutiendo, incluso en el seno del conjunto de la sociedad, como son las condiciones laborales del docente, el estatuto, los regímenes de licencia, y también el tema de los niveles salariales que, si bien son responsabilidad de cada uno de los estados provinciales —incluso en el marco de la Constitución—, recientemente el gobierno nacional ha enviado dos proyectos de ley a los efectos de contribuir, de estimular a los docentes de todo el país y uno de esos proyectos tiene despacho de comisión.

El gobierno federal apoya el accionar de las provincias pero, lo reitero, el tema salarial depende fundamentalmente de la política que desarrolla cada provincia.

Una última cuestión sobre este tema, que es un punto que suele desconocer el conjunto de la sociedad: en 1992, el presupuesto de las provincias y de la Nación, vinculado con la educación, era de 6.000 millones de pesos. Hoy supera los 11.000 millones de pesos, con lo cual es notorio el esfuerzo enorme que están haciendo los diferentes gobiernos provinciales y el gobierno nacional. Con esta enorme cantidad de dinero que se pone en el sistema educativo se demuestra la preocupación y la prioridad que se le da al mismo, contrariamente a lo que dicen muchos. Aunque seguramente se necesite más, es notorio que hay un esfuerzo direccionado y concreto.

Las provincias, al tener que llevar adelante tareas cada vez más complejas y de mayor precisión, ¿han comenzado a valorizar los recursos humanos de sus administraciones? ¿Les resulta ejemplificadora la experiencia del Estado nacional respecto a la profesionalización de su personal?

Hay algunas provincias que están mejorando la capacitación de su potencial humano, de la misma manera que lo ha hecho el Estado nacional. Creo que aún no valoramos en su verdadera dimensión lo que es contar con recursos capacitados que nos permiten a los diferentes funcionarios tener respuestas de alto nivel profesional en los diferentes temas. En ese sentido creo que todavía falta trabajar mucho en las provincias.

Hay un tema que figura en la Constitución reformada y que es una de las tareas pendientes que tiene el Estado nacional y cada una de las provincias; nos referimos a la coparticipación. ¿Cuál es la situación actual del tratamiento de la nueva ley?

Ustedes saben que para llevar adelante el tratamiento de la ley de coparticipación se necesita acuerdo de

los estados provinciales, y en este sentido creo que lo que hay que desarrollar es un esquema en el cual los diferentes protagonistas se puedan sentar y analizar la futura ley de coparticipación tal cual lo marca el texto constitucional.

En principio, ninguna provincia cederá los recursos que hoy recibe, así que esa sería la base inicial del diálogo. El otro tema que hay que poner sobre la mesa es la evolución del sistema previsional, en la parte que atiende el Estado. Hay que resaltar, que no va a ocurrir —como piensan algunos— que el sistema de reparto va a dejar de existir con el funcionamiento a pleno del sistema de las AFJP, sino que continuará en el tiempo.

Entonces hay que prever el financiamiento de este sistema. Y visualizarlo no solamente con lo que tenía el Estado nacional más las cajas transferidas, sino también considerando las cajas no transferidas.

Y hay otro aspecto fundamental, que yo creo que es el tema central que como sociedad tenemos por delante, que es el mejoramiento de la recaudación tributaria. Esto nos permitiría resolver muchos de los problemas que hoy tenemos los argentinos por que muchas de las acciones de gobierno que se intentan desarrollar están limitadas por la recaudación tributaria que no crece al mismo tiempo que el conjunto de la economía.

Esta es una de las preocupaciones centrales que tenemos en el Poder Ejecutivo, para lo cual se van a tratar de desarrollar algunos instrumentos legislativos y creo que se hace necesario también plantear temas de reforma del Estado en el ámbito de los organismos de recaudación, la DGI y Aduana.

No es un desafío menor, por que más allá de los enormes progresos que se han hecho durante el gobierno del Presidente Menem, que pasó de recaudar cero al 50% o el 60% de la recaudación potencial, todavía queda un tramo muy grande por recorrer.

¿El Poder Ejecutivo nacional propondría una suerte de acuerdo por el cual la Nación aceptaría el traspaso del resto de las cajas que quedan en manos provinciales a cambio de la aparición de un "tercer actor" —el sistema previsional— en la distribución fiscal Nación-Provincias?

En cuanto a si se transfieren o no las cajas, creo que no es un punto importante. Lo fundamental es que cuando hablemos de financiar el sistema previsional, lo analicemos en su conjunto. Y que sea una decisión de todas las partes cómo se financia el sistema previsional se pasen o no se pasen las cajas.

Asimismo, es esencial que se definan reglas de juego claras y transparentes, de manera que no ocurran los hechos de corrupción que se han visto en el pasado, cuando, por ejemplo había personas que figuraban como discapacitados y no lo eran o la realización de distintos tipos de fraude con los recursos que pone cada uno de los contribuyentes en las cajas.

En esto ha habido un gran saneamiento a nivel del gobierno nacional y se continúa trabajando en este sentido. También, en lo que hace al sistema previsional, hay que mejorar los mecanismos de recaudación. Hay una evasión que ronda el 40% y —si bien se está recaudando más— queda un enorme margen para mejorar esa recaudación y atender como corresponde a los jubilados.

¿Qué función cumplen las administraciones municipales en este contexto de descentralización y transferencia de servicios que se ha realizado desde el Estado nacional a las provincias?

La revalorización del tema de los municipios es una propuesta fundamental que está llevando adelante el presidente Menem. La figura del gobierno local, del gobierno que está en contacto directo con la gente, es vital para el futuro del país. Con este fin, es que tenemos que avanzar con un financiamiento por lo menos parecido al de otros países vecinos, que llega aproximadamente al 15% de los recursos. Al respecto, el Ministerio del Interior está elaborando un proyecto en donde se propone una transferencia directa de recursos coparticipables a los municipios.

Además, se promueve mejorar la capacitación del personal municipal. En ese sentido, creo que se ha desarrollado una tarea silenciosa pero muy importante en todo el país, sin distinciones de color político, que hay que continuar. En la medida en que se avance en la mejora de la gestión de los municipios, los diferentes programas de los gobiernos provinciales y del Estado nacional, en particular los sociales, podrán ser gestionados directamente por ellos. Esto resultará muy ventajoso para los contribuyentes ya que redundará en una mayor transparencia en la gestión de los recursos y posibilitará un mejor control ciudadano.

* Jorge Rodríguez es el actual Jefe de Gabinete de Ministros. Fue Ministro de Educación de la Nación entre los años 1992 y 1996 y diputado nacional entre 1989 y 1992.