

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

EL PROCESO DE REFORMA ESTATAL EN LAS PROVINCIAS

La visión desde un Organismo Federal

Consejo Federal de Inversiones*

1. La crisis fiscal. El nacimiento de la cuestión

El papel de las provincias en la crisis fiscal ingresó a la agenda pública tras el restablecimiento de la democracia. Las políticas del gobierno militar habían tenido fuerte efecto sobre las jurisdicciones disminuyendo los montos de coparticipación y traspasando servicios: establecimientos de educación primaria, sistemas de saneamiento, hospitales y organismos de generación eléctrica. De este modo era lógico que en 1983 las provincias no fueran percibidas como objeto de políticas de ajuste sino como obligados sujetos de un proceso de reparación de injusticias históricas.

En este sentido Pirez¹, al interpretar los cambios producidos en la coparticipación durante el gobierno militar, afirma que estos constituirían al parecer, un efecto del disciplinamiento de las provincias dentro del contexto de la política económica nacional (...) así como se impuso una política que tendió a producir importantes cambios en la estructura social e institucional del país, se impuso una transformación al régimen de coparticipación que había sido generado en forma relativamente concertada con las provincias (...) El gobierno decide mejorar la situación de las empresas al disminuir la carga de los costos salariales eliminando los aportes para previsión social y FONAVI (...) y financiar esos gastos con fondos obtenidos de la recaudación tributaria y así, destina parte del monto recaudado en coparticipación, pero al proceder con una suerte de liquidación previa, hace compartir a las provincias la carga de financiar los gastos del FONAVI y la previsión social.

Por estas razones se debió mejorar la distribución primaria de la coparticipación para lograr un efecto compensatorio, y esa fue la intención de la ley 23.548. Pero pronto se agudizó la puja por los recursos entre la Nación y las provincias y paulatinamente los estados federales fueron señalados como la causa del excesivo gasto público y del elevado déficit.

A partir de la década del 90 el país experimentó grandes transformaciones, cuyo eje fue una profunda reforma del papel del Estado en su relación con la sociedad y el mercado.

Esta circunstancia coincidió con los primeros grandes logros del Plan de Convertibilidad: junto al abatimiento de la inflación, se incrementó el crédito al consumo que liberó recursos para expandir la actividad económica. La recaudación creció y mientras se sometía al Estado nacional a una profunda reforma y reestructuración, el gobierno central y las provincias acordaron en 1992 el Primer Pacto Fiscal o Acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales que modificó lo establecido por la ley 23.548

Por este acuerdo, ratificado por la ley 24.130 y por las legislaturas de las provincias, la instancia nacional obtuvo el 15% de los recursos coparticipados para financiar las cajas de jubilaciones. Las provincias recibieron 43,8 millones de pesos mensuales para cubrir desequilibrios fiscales y asumieron compromisos

para modificar sus tributos, ajustar la administración estatal, reducir el gasto público, y privatizar bancos y empresas estatales.

El Segundo Pacto Fiscal o Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento en 1993, reiteró al anterior. Luego, frente a los desequilibrios financieros que produjo la crisis mexicana ("efecto tequila" de 1994-1995), las provincias contribuyeron con la Nación aceptando mantener las pautas acordadas en 1992 para distribuir los recursos coparticipables.

Analizando el ingreso a la agenda política de la cuestión fiscal provincial, delimitaremos algunos rasgos diferenciadores de los procesos de reforma en los aparatos estatales de la Nación y de las provincias.

2. Reforma del Estado nacional vs Reformas provinciales

En un país federal, ambas reformas estatales tienen particularidades ya que el régimen federal distribuye el poder en los distintos niveles mediante facultades delegadas a la Nación, facultades reservadas por las provincias y facultades concurrentes.²

Esta división definida en la Constitución Nacional no es una asignación lineal de funciones excluyentes y cerradas. Sólo en contados casos se asignan funciones exclusivas al nivel central, como ocurre con las relaciones exteriores o la política macroeconómica. O al nivel provincial, como es lo concerniente a la organización institucional de cada estado. Por tanto, los aspectos relativos a la reforma administrativa corresponden en forma exclusiva a cada uno de los niveles de gobierno, mientras que la reforma del Estado debe formar parte de una misma política.

La experiencia argentina del último lustro muestra las extraordinarias dificultades que plantea esta divisoria de aguas. Por un lado, el Estado nacional redujo y redefinió sus atribuciones y competencias abandonando explícitamente funciones de producción, promoción, regulación y coordinación y transfirió parte de ellas, en forma directa, a la actividad privada y a la esfera provincial y municipal y en forma indirecta al funcionamiento de los mercados.

La reforma dejó como saldo una nueva configuración de relaciones entre Estado y sociedad. Estas políticas tuvieron consecuencias sobre los estados provinciales, sin que al unísono se abriera una instancia de discusión y consenso relativo al futuro de las relaciones intergubernamentales.

Las decisiones que enmarcaron este proceso no sólo tuvieron apoyo del Parlamento, sino —y como posible consecuencia de la dramática sucesión entre los dos primeros gobiernos democráticos y de las profundas huellas que dejara la hiperinflación— logró un alto consenso y legitimidad social. Tanto fue así que la transferencia de servicios educativos secundarios, técnicos y de formación docente que afectaron a miles de alumnos y de maestros y profesores se hizo ante la indiferencia de las sociedades locales³. A pesar de que, como señala Lerner⁴, esta división de tareas desplaza hacia la órbita provincial aquellas funciones cuya gestión es más complicada, ya que requiere acciones vinculadas con la calidad de las prestaciones, la eficiencia, la gestión de recursos humanos y materiales. En cambio, la acción de transferir ingresos que asume el gobierno nacional es de menor complejidad y demanda principalmente racionalidad administrativa.

De allí se infiere que la gestión del gasto provincial tenga un carácter más complejo y que los cambios requieran procesos más lentos que en la administración nacional, argumentos que la Nación no pareció considerar.

En ese marco, puede afirmarse que el actual sistema de relaciones intergubernamentales no es el óptimo deseable, ya que arrastra numerosas distorsiones, producto de un paulatino proceso de apropiación de recursos y funciones por parte del poder central. Sin embargo, contiene un marco de vinculaciones y responsabilidades que regula dichas relaciones y su modificación debería ser objeto de consultas y consensos entre los actores sociales y políticos.

Un dato relevante en el campo de las relaciones entre niveles de gobierno es que las transformaciones impulsadas y concretadas por el gobierno nacional en materia de reforma, no generaron —como contrapartida— cambios automáticos en el ámbito provincial. En el caso de los servicios educativos, la debilidad de las estructuras administrativas y de gestión de las provincias conspiró contra el mejoramiento de la calidad educativa. Asimismo, para los servicios concedidos o privatizados, la falta de marcos regulatorios limitó el ejercicio de la autoridad jurisdiccional en las tareas de control y verificación. Además, el

problema social del personal de las ex-empresas nacionales despedido o "retirado voluntariamente", repercutió sobre las provincias y los municipios, que debieron concurrir para ofrecer asistencia.

En tanto el Estado nacional parece haber refundado su estatidad en lo concerniente a las relaciones con el mercado (apertura económica, desregulación, privatizaciones), sostiene aún una asignatura pendiente: resolver cómo instalar una nueva forma de articulación con los estados y las sociedades provinciales.

2.1. La implementación de la reforma nacional

Además de consenso social, la política nacional de achicamiento del Estado, concentrada en una gran metrópoli como es la capital de la República, atenuó su impacto social, ya que en el momento de la reforma (1990-1992) existían alternativas al empleo público.

En términos generales se asistió a un redimensionamiento del aparato estatal, haciéndolo compatible con las posibilidades de financiamiento, y llevándolo a un modelo de Estado más adecuado a un esquema de funcionamiento compatible con una economía más abierta y competitiva⁵. En materia de personal, entre 1992 y 1996, la planta de la Administración Nacional (ministerios, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social) se redujo en 23.887 agentes⁶.

Sin embargo, cabe advertir que esto implicó en el nivel nacional, eliminar todo componente rígido del gasto no sólo a través de la racionalización de la planta de empleados públicos, sino también por medio de un proceso de privatizaciones, de la eliminación de organismos reguladores y la descentralización hacia las provincias de la infraestructura social. Esto significó también que aquellas porciones de empresas públicas no privatizables por su escaso atractivo comercial recayeron del lado de las provincias más allá de las capacidades instaladas para hacerse cargo de la prestación de servicios (especialmente agua y energía)⁷.

La reforma del Estado contó con financiamiento específico, que inicialmente provuyó una Fundación empresaria creada para la Modernización del Estado; luego llegaron los créditos de la banca internacional y más tarde las provincias pudieron acceder a ellos.

2.2. La implementación de las Reformas provinciales

Algunas condiciones del contexto macroeconómico impactaron fuertemente sobre las producciones provinciales y afectaron la disponibilidad de recursos y el funcionamiento del aparato de gestión estatal.

Una fue la restricción del crédito para las producciones regionales, dado que sus elevadas tasas lo hicieron inaccesible para el pequeño y mediano productor. Ello ocasionó la desaparición de miles de unidades productivas, con secuela de desempleo masivo, disminución de oportunidades laborales y migraciones hacia las capitales provinciales, ciudades densamente pobladas y al área metropolitana de Buenos Aires. El 23,6% de las empresas PYME que existían en el país en 1984 habían desaparecido una década después.

Otro factor fue la desaparición de organismos reguladores de la producción, que dejó librados a los productores al poder de grandes grupos económicos o empresas cuasimonopólicas. Según Rofman (citado por Escandell), esto significó la reducción notoria de presencia del sector público en la definición e implementación de políticas destinadas a compensar las debilidades estructurales del poder negociador de los agentes económicos en las economías extra-pampeanas.

Simultáneamente, la reforma de los estados provinciales fue, en gran medida, un concepto que se vincula estrictamente al aparato burocrático estatal, que consistió en la capacidad de superar las coyunturas deficitarias con medidas de ajuste: reformar es achicar, racionalizar, ajustar.⁸

Si bien la crisis fiscal y el endeudamiento de los estados provinciales estuvieron en la base de la crisis, no pueden ignorarse otros graves problemas. El sobredimensionamiento del empleo público y de su estructura orgánica, la irracionalidad y corrupción que caracteriza el manejo de los recursos públicos, los altos costos institucionales, la flaccidez de los sistemas impositivos, la escasa presencia de infraestructura pública en el desarrollo y la baja calidad de los servicios esenciales, se cuentan entre los rasgos típicos de gran parte de las administraciones provinciales. Modificar estos aspectos sin duda trasciende la mera reforma burocrática y obliga a repensar el rol del Estado como articulador de intereses.⁹

No sólo las condiciones de implementación son diferentes a las que atravesó el gobierno nacional, por la

cercanía con el ciudadano y la restricción del mercado de trabajo local, sino que los nuevos roles y capacidades del estado provincial deben prepararse para asumir las demandas del desarrollo regional.

3. Las transformaciones pendientes

El panorama descrito evidencia que uno de los principales problemas a afrontar por Argentina es que la actual configuración del Estado, a pesar de todos los esfuerzos realizados y los avances conseguidos, no se corresponde con las exigencias y tendencias actuales. Por el contrario se ha convertido en uno de los principales factores que limitan la transformación de la sociedad.

El nuevo desafío toma la forma de transformaciones estructurales con el objeto de alcanzar la competitividad sistémica, como condición necesaria para posicionarse en el nuevo escenario estratégico. El desarrollo de la competitividad que se persigue en este marco no se restringe al ámbito empresario, sino que involucra al sistema económico-social.

Se desprende de estas consideraciones que encaminarse en un proceso de reestructuración de esta magnitud implica un gran desafío para toda la sociedad y otorga un rol crucial al Estado.

Las políticas públicas en materia de regulación y orientación macroeconómica, desarrollo y modernización tecnológica, capacitación y desarrollo de recursos humanos, desarrollo de infraestructura básica y apoyo a la producción, promoción de la inversión privada y dinamización de la inversión pública, la prestación eficiente de servicios y la promoción de empresas menores para que puedan reconvertir sus métodos de trabajo e incursionar en nuevos mercados, son todas fundamentales tanto para promover la competitividad en los mercados como para lograr el acceso generalizado de la población a los potenciales beneficios de la reestructuración.

Para asumir estos roles y mantener la capacidad de liderazgo estratégico, las instituciones públicas deberán redefinir su organización, sus pautas de gestión y sus formas de vinculación, proceso que, aunque en forma más o menos desordenada se da en la Argentina de hoy, aún debe profundizarse.

Ello es así porque un sector público que no es competitivo, no puede promover ni la equidad social ni la existencia de un sector privado competitivo. Este proceso de transformación tan profundo incorpora en la misma agenda integrada de desarrollo regional la reconversión productiva, la transformación social y la modernización del Estado.

4. La competitividad sistémica

El concepto de competitividad sistémica constituye un marco de referencia tanto para los países industrializados como para los en desarrollo y es una estrategia genuina de desarrollo regional.

Es importante destacar la necesidad de una acción inteligente y sistemática de los gobiernos nacional, provinciales y municipales para que dicha interacción sea dinámica y permita aprovechar en plenitud los beneficios de las tres tendencias relevantes del desarrollo económico contemporáneo, que son:

1) El crecimiento endógeno, que se basa en el cambio tecnológico y en la incorporación de capital humano, para lo que se requieren centros educativos y de investigación científico-tecnológica de excelencia, compitiendo entre sí y con el sector privado para atraer a sus clientes (alumnos y empresas).

2) La formación de complejos productivos o distritos industriales en torno de los recursos naturales con el objeto de desarrollar un tejido productivo capaz de sustentar una nueva trama social. En las experiencias exitosas se han conformado modernos complejos productivos integrados en torno a la explotación de los recursos naturales, produciendo también insumos y maquinarias y elaborando bienes de calidad internacional con valor agregado.

3) El liderazgo de las regiones y sus redes de empresas como núcleos de construcción de la competitividad. Para adaptarse a las nuevas condiciones y reglas de juego, se hace necesaria la concreción de "alianzas estratégicas" y de colaboración entre empresas para desarrollar nuevos productos y ganar nuevos mercados.

Seguidamente se explicará por qué la consecución de estos objetivos de desarrollo regional, requiere y es

producto de la interacción dinámica entre cuatro niveles económicos y sociales del sistema (meta, macro, meso y micro¹⁰).

4.1. Capacidad de integración y organización (nivel meta)

La capacidad de integración de una sociedad se estructura sobre los patrones de organización jurídica, política y económica. Los países más competitivos poseen una gran capacidad de integración y organización social y sus actores sociales, políticos y económicos están preparados para la integración estratégica. Para optimizar la eficacia en los otros niveles, es decisiva la capacidad estatal de conducción de la economía y la existencia de patrones de organización que permitan movilizar y multiplicar la capacidad creativa de la sociedad.

Para alcanzar la capacidad de gestión política a nivel meta se requiere el consenso y la coincidencia en el rumbo de las transformaciones por parte de los actores. Por ello es tan importante su disposición al diálogo, lo que ayuda a cohesionar esfuerzos y a fortalecer las ventajas nacionales de innovación y competitividad, poniendo en marcha procesos sociales de aprendizaje y comunicación. También es necesario contar con un proyecto, que para ser exitoso debe construirse desde el consenso, lo que representa una verdadera tarea de construcción institucional. La segunda condición de éxito es que el proyecto se apoye en la racionalidad económica.

En este contexto, las reformas macroeconómicas orientadas a alcanzar y sostener la competitividad requieren otras medidas complementarias:

- Fortalecer la capacidad de conducción y regulación del aparato estatal (reforma del Estado). Un Estado reinventado para el siglo XXI, con capacidad para potenciar, en lugar de trabar, el desarrollo de las fuerzas productivas.
- Formar estructuras que viabilicen la integración social (fortalecimiento de la sociedad civil), ya que se necesita de grupos nacionales de actores con una elevada capacidad de organización, interacción y gestión, para que procuren una gestión sistémica abarcadora de toda la sociedad.

4.2. Estabilización del contexto macroeconómico (nivel macro)

La existencia de eficientes mercados de factores, bienes y capitales es clave para que los recursos se asignen eficazmente. Las experiencias de los 70 y 80 demostraron que la inestabilidad macroeconómica perjudica la operatividad de esos mercados y afecta negativamente el crecimiento de la economía

En Argentina, la necesidad de adaptarse a las condiciones impuestas por este proceso de transformación se definió en los 80 con la crisis del modelo de crecimiento que por entonces regía, la que dio inicio a una etapa de profundos cambios estructurales. La estabilización se apoyó en la reforma de la política fiscal y presupuestaria, así como también en la monetaria y cambiaria.

Como resultado del Plan de Convertibilidad y de las profundas reformas estructurales (apertura comercial, privatización de las principales empresas públicas y desregulación), la economía argentina creció a un 7 % anual acumulativo en el período 1990-94, una de las tasas más elevadas del mundo. El impacto que a fines de 1994 tuvo la devaluación mexicana sobre las corrientes internacionales de capitales provocó al año siguiente una recesión en Argentina. La tasa de aumento del PBI en 1996 (4,3%) y la que se previó para 1997 (7,5%) permitieron retomar el sendero de crecimiento interrumpido en 1995.

En un proceso de crecimiento cada vez más liderado por las inversiones y las exportaciones, el aumento notable de la productividad total de los factores y de la productividad del trabajo que registra la economía argentina en esta década, es el indicador más elocuente del amplio proceso de cambio tecnológico que se experimenta en el país.

Este proceso, sin embargo, se basó en insumos y conocimientos principalmente provenientes del exterior y, por ende, generó escasas oportunidades para utilizar el acervo de recursos humanos del país. También resultó muy heterogéneo al nivel de sectores y regiones y, sobre todo, dejó de lado buena parte de las PyMEs que evidencian serias debilidades para adaptarse a las nuevas reglas del juego.

El paso de una macroeconomía inestable a otra estable, enfrenta algunas dificultades, que hacen necesario

el agregado de un considerable esfuerzo político a la base conceptual técnica:

- las políticas monetaria y fiscal restrictivas contribuyen a limitar en muchos casos el consumo y la inversión. De allí la tensión latente entre los objetivos de estabilidad, crecimiento y distribución.
- los costos del ajuste se dejan sentir de inmediato, mientras que los beneficios demoran en hacerlo.
- los grupos sociales no son afectados de modo uniforme por las medidas estabilizadoras y por las reformas estructurales concomitantes.

Los principales factores determinantes de la competitividad sistémica a nivel macro son las políticas presupuestaria, monetaria, fiscal, de competencia, cambiaria y comercial. En este nivel, la extinción de la moneda soberana, la ruptura del contrato fiscal y la impotencia tributaria, la desaparición del crédito público, los procesos de desinversión y el deterioro social son cuestiones que atentan contra la competitividad nacional. A partir de la convertibilidad, se avanzó considerablemente en la reconstrucción de algunas instituciones fundamentales de la gestión económica del Estado como lo son la moneda, el crédito público y el presupuesto.

4.3. Formación activa de infraestructura

para el desarrollo (Nivel Meso)

El nivel meso corresponde al Estado y a los actores sociales que desarrollan políticas de apoyo, fomentan la formación de infraestructura para el desarrollo y articulan los procesos de aprendizaje de la sociedad en su conjunto. En este nivel se estudia la formación del entorno capaz de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos empresarios. En el reciente debate de la OCDE se hizo hincapié en la debilidad que afecta a los países en desarrollo por la inexistencia o insuficiencia de un "entorno competitivo" eficaz; lo que puede impedir un desarrollo duradero aun cuando la estabilización a nivel macro haya sido exitosa.

La empresa es el frente donde se libra la contienda competitiva, pero su posicionamiento requiere avances relativamente simultáneos en la amplia red de actividades que constituyen su entorno y que incluye al sistema financiero, educacional y tecnológico; los servicios de energía, comunicaciones y transporte; la infraestructura de apoyo a la producción; la calidad en la gestión del sector público y el tipo de relaciones que se establecen entre los sectores público y privado, así como la red de vinculaciones interempresariales.

Desarrollar sistemas competitivos en estos términos implica no sólo promover la reestructuración de la empresa, sino realizar acciones orientadas al mejoramiento simultáneo de todas las condiciones de entorno que favorezcan este objetivo y sean, a la vez, condición de inclusión ampliada de la sociedad, en los beneficios del cambio competitivo.

Mejorar las condiciones del entorno requerirá el desarrollo oportuno y selectivo de inversiones en la infraestructura física (ej: sistemas de transporte y telecomunicaciones) y en infraestructura inmaterial (ej: instituciones educativas, de investigación y tecnológicas). La capacidad tecnológica como fundamento de la competitividad se apoya en acervos de conocimientos y en los procesos mediante los cuales ellos se transfieren en una interacción entre diversos actores estatales, privados e institucionales (empresas, asociaciones, sector científico y tecnológico, instituciones estatales, sindicatos, etc.). En este aspecto, Argentina deberá mejorar la asignación de recursos para investigación y desarrollo (0,31% del PBI en 1994) para alcanzar los niveles de países como Brasil y Colombia que ese mismo año dedicaron el 0,42% y el 0,57% de sus respectivos PBI.¹¹

Si es necesario establecer una eficiente estructura institucional, también lo es promover la capacidad de interacción estrecha entre actores privados, públicos e institutos. O sea que la reestructuración en el nivel meso es ante todo un problema de organización y gestión que requiere transformar y modernizar al Estado para cumplir ese nuevo rol articulador y coordinador.

Los actores sociales afectados intentarán consensuar los objetivos de largo, mediano y corto plazo en el intento de propender al desarrollo regional. Los involucrados en este proceso son los sectores políticos, las organizaciones empresarias, los sindicatos, las asociaciones, las administraciones locales, los institutos tecnológicos y las universidades. Estos planes de consenso se sitúan entre el Estado y el mercado y debieran elaborar escenarios de desarrollo regional, preparar decisiones estratégicas y posibilitar una

gestión política no estatista de los programas de reconversión económica e integración social.

También se extienden las redes cooperativas y la coordinación horizontal. El sector político es el que tiene capacidad para identificar problemas e interpretar los requerimientos sociales a través del diálogo y el consenso; como, asimismo, para articular a todos los actores sociales. En el nivel meso se mueven los actores de la administración estatal (local y nacional), las instituciones públicas y privadas (tecnológicas, consultivas, educativas), las cámaras de comercio, los sindicatos. Un factor determinante de la competitividad es que todos ellos logren articularse e interactuar.

En relación con nuestro país, es necesario resaltar los importantes avances que se desarrollan al interior de nuestras provincias por impulso de los gobiernos provinciales y municipales; entre dichos avances deben destacarse los importantes logros en la identificación de microrregiones, a través de la conformación de asociaciones de municipios concebidas como promotoras del desarrollo económico y social e impulsoras de procesos de modernización y reforma administrativa hacia el interior de sus propias gestiones.

Frente a los esfuerzos realizados por el gobierno nacional y por algunos gobiernos provinciales, es fundamental y estratégico —dada la velocidad con que hay que instrumentar los cambios— que el sector público en coordinación con los sectores privado y social (cámaras empresarias, colegios profesionales, sistema financiero, consorcios de exportación, formas asociativas de producción, asociaciones de municipios, corredores productivos, etc.) instrumente con la mayor celeridad posible una estrategia sistémica de competitividad adaptada a la realidad de cada provincia o región.

4.4. La reconversión productiva (nivel micro)

Las empresas enfrentan la obligación de reestructurarse ante el nuevo contexto internacional y el cambio de reglas de juego que se caracterizan por:

- la globalización de la competencia en cada vez más mercados.
- el aumento de competidores dado el éxito de la industrialización en el sudeste asiático y el buen resultado de los ajustes estructurales y la orientación exportadora de algunos mercados maduros (ej.: EE.UU.)
- la diferenciación de la demanda, que genera la necesidad de introducir calidad, diseño e innovaciones para mantenerse en el mercado.
- el acortamiento de los ciclos de producción
- el desarrollo de importantes innovaciones (microelectrónica, biotecnología, ingeniería genética), nuevos materiales y nuevas tecnologías organizativas y de gestión

Para afrontar con éxito estas exigencias, las empresas deben lograr simultáneamente eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción y de adaptación a las condiciones de un mercado cada vez más demandante. Ello implica introducir cambios en la organización del proceso productivo, en el desarrollo del producto y en la organización de las relaciones de suministro y comercialización.

Para que esto sea posible, se requieren "firmas flexibles" que favorezcan la innovación y la creatividad necesaria para poder competir e incorporen conocimiento e innovación en sus procesos productivos y de gestión.

Al respecto, se distinguen dos tipos de innovaciones que deberán combinarse: las de reorganización (reducción de planos jerárquicos, descentralización operativa, sistemas de subcontratación y desarrollo de proveedores de pequeño y mediano tamaño, redes de colaboración interempresarial, conglomerados industriales, etc.); y las técnicas. La incorporación sistemática de I&D requiere un contacto estrecho y permanente con las universidades, centros de investigación científica y tecnológica, instituciones de información y de servicios tecnológicos, agencias de información para la exportación, organizaciones sectoriales no estatales, etc.

5. Los motores de la transformación

El proceso de reestructuración que busca desarrollar la competitividad a escala nacional se ubica tanto en el sector público como en el privado y sus motores insoslayables son la dinamización de los procesos de inversión y la redefinición de las pautas organizativas y de gestión.

5.1. El rol de la inversión en la transformación competitiva

La inversión es la base que sustenta el desarrollo económico y social, en tanto constituye un medio para lograr la reestructuración competitiva y el bienestar de la población; por ello, es necesario destinar mayor cantidad de recursos a la inversión y optimizar su asignación.

Una sociedad que no invierte no tiene ninguna posibilidad de crecer, un sector público que no invierte no puede mejorar la calidad y cantidad de los servicios básicos que debe suministrar a la población, ni generar un entorno competitivo a partir de obras de infraestructura para el desarrollo, la promoción de la innovación tecnológica y la capacitación. Pero con recursos escasos y necesidades múltiples, se torna indispensable preocuparse también por la calidad de la inversión y por seguir y controlar su ejecución. Por ello, el CFI considerada prioritario colaborar en el diseño e implementación de los instrumentos necesarios para optimizar la asignación de recursos a la inversión.

Los sistemas de inversión constituyen uno de los instrumentos más adecuados para garantizar la concreción de las opciones de inversión que resulten social y económicamente más rentables. En particular persiguen:

- Fortalecer la capacidad de inversión de las administraciones nacional, provinciales y municipales, dotándolas de herramientas que les permitan acceder al crédito interno y externo para financiar los proyectos de inversión pública y privada, la asistencia técnica y los programas sociales prioritarios para el desarrollo regional.
- Asignar los recursos, identificando todos los beneficios y costos del proyecto, con la finalidad de maximizar el bienestar social. Para ello se deben considerar todas las condiciones del entorno (otros proyectos públicos y privados; aspectos económico-sociales; población afectada, etc.)
- Normatizar las metodologías de formulación, evaluación y seguimiento de proyectos de inversión y de programas sociales en todo el sector público para generar un sistema que maximice sus beneficios sociales y económicos.
- Capacitar los recursos humanos para administrar eficientemente el sistema y aumentar la productividad de la inversión.
- Brindar, mediante la generación y administración del Sistema de Inversión, un sistema de información que permita fijar prioridades sobre las alternativas de inversión disponibles y evaluar los proyectos y programas en ejecución.
- Incorporar la definición amplia de Inversión, en el sentido de considerar como tal al gasto social (programas de salud, educación, vivienda, infraestructura social, etc.) y los programas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional.

5.2. La redefinición de las pautas organizativas y de gestión

Tanto en los ámbitos de la actividad pública como privada, los nuevos paradigmas universales indican que la eficiencia, la eficacia y la competitividad pasan fundamentalmente por incorporar una moderna tecnología de organización. En este sentido, las redes prometen ser también la respuesta para los aparatos administrativos del sistema federal.

El uso de redes en ese tipo de sistema, tiene una doble caracterización: como sistema de organización conforma una trama de vínculos que cubre la totalidad de los ámbitos territoriales y, además, constituye un estilo de gestión que avanza en la concreción de objetivos comunes al permitir una mayor eficiencia y eficacia organizativa en la prestación de servicios y en la supervisión y control del funcionamiento del Estado.

Su plena utilización —sobre la base de responsabilidades compartidas y previamente acordadas por las partes— facilitaría la coordinación y el monitoreo del uso de los recursos de cualquier origen y tendría un

efecto inmediato sobre la eficiencia del gasto. También contribuiría a dotar de mayor transparencia a los actos de gobierno y, al universalizar la información, a ampliar la participación de la sociedad en la gestión pública.

Para visualizar este nuevo paradigma, consideremos que el tradicional concepto de administración central refería a un centro de poder localizado en un punto del territorio y del organigrama. En cambio, la concepción propuesta se refiere a una administración común que enlaza a un conjunto de nodos que, dispersos en el espacio, persiguen deliberadamente un objetivo compartido, previamente concertado y coordinado. Esta realidad requiere, no sólo cambios conceptuales sino un lenguaje que se adapte y acompañe a las nuevas realidades.

Una diferencia sustancial puede establecerse entre el modo de operar de un sistema federal integrado y el de un sistema nacional desconcentrado. El último actúa en las jurisdicciones a través de unidades operativas que cumplen estrictamente las instrucciones del centro y las traducen a las necesidades locales, tal como hacen los entes que monitorean los programas financiados por la Nación

En cambio, en el ámbito federal la relación es vista como una articulación, en la cual los actores son de igual nivel y en la que existen formas de aprendizaje e intercambio recíproco.

6. Síntesis estratégica

en la articulación del federalismo

Como se señaló, el nuevo papel del Estado en el marco de las transformaciones pendientes exige, una conducta sistémica de cooperación y un sistema de comunicación para la toma de decisiones, la ejecución y el control expost. En ese marco, y a los efectos de una estrategia para el desarrollo competitivo del conjunto de la sociedad, desde el CFI entendemos que las provincias pueden cumplir un rol privilegiado. Fundamentalmente porque la posibilidad de construir regiones concertadas permitirá conformar una trama social y política que exprese a un federalismo fortalecido en el cual la incorporación de actores nacionales y locales constituya un puente que vincule a los niveles de gobierno y a éstos con el resto de la sociedad.

Así, la proyección del sistema federal para el siglo XXI, incluirá la rutina de la concertación para superar los conflictos, alcanzar los acuerdos e incorporar la tecnología de redes que concrete sus metas y objetivos. Quedaría de este modo constituida la red de regiones como una trama institucional y social en el ámbito decisional.

La red de regiones, tal como se expuso, constituye un modo de posicionamiento institucional de los actores políticos y sociales, y brinda a éstos un ámbito de intercambio del que surgirán los acuerdos que recreen y determinen el sistema federal. Este espacio es el escenario multifacético y comprensivo de la totalidad de los espacios en los que emergen las relaciones interjurisdiccionales. En este sentido, no debería dejar lugares vacíos, temas sin tratamiento o zonas grises que queden fuera del alcance de las políticas públicas o de los intereses privados.

A ese fin, la naturaleza de pacto federal del CFI brinda el sustrato institucional adecuado para conformar y sostener dicho entramado y es el marco donde, la Asamblea de Gobernadores se manifiesta como el ámbito político de excelencia y jerarquía para concertar y crear regiones, asumiendo el timón estratégico del Estado y la Sociedad. Esta es la instancia de resolución y de decisión para construir políticas y evaluar sus impactos sociales y regionales.

1 Pirez, P., Coparticipación federal y descentralización del Estado, Biblioteca política argentina N° 165, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1986.

2 CFI. Apuntes sobre la reforma del Estado. Documentos sobre la reforma. Buenos Aires, 1992.

3 Senén González, S., Arango, A., "La descentralización en la reforma educativa argentina. ¿Política educativa o política fiscal?" Documento presentado en el Primer Congreso Latinoamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Río de Janeiro, Noviembre de 1996.

4 Lerner, E., "Cambios recientes en la relación fiscal nación-provincias" IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, Octubre de 1992

5 Estesó, R., "La reforma de las administraciones provinciales en Argentina", Documento presentado en el Primer Congreso Latinoamericano del CLAD (ver nota 3).

6 Fuente: Recursos humanos en el sector público nacional. INDEC.

7 Escandell, S., "Viabilidad del federalismo en contextos de ajuste: el caso argentino", Documento presentado en el Primer Congreso Latinoamericano del CLAD (ver nota 3).

8 Mordacci, S., "Consideraciones en torno a la reforma del Estado en las provincias argentinas", Documento presentado en el Primer Congreso Latinoamericano del CLAD (ver nota 3).

9 Idem anterior.

10 Esser, K; Hillebrand, W; Messner, D. "Competitividad sistémica: un nuevo desafío para las empresas y la política". Revista de la Cepal Nº 59, Agosto de 1996.

11 Fuente: "Indicadores de ciencia y tecnología". Red iberoamericana de indicadores de ciencia y tecnología. OEA - MERCOCYT (1990-1995).

* El Consejo Federal de Inversiones es un organismo de planificación y cooperación técnica de las provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires que se financia con un porcentaje de la coparticipación federal.