

ISSN 0328-5855

# A P O R T E S

**PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL**

Año 15 – N° 27

*DECLARADA DE INTERÉS LEGISLATIVO  
POR LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
Resolución N° 5.363 D - 1997*

*Y POR EL HONORABLE SENADO  
DE LA NACIÓN  
Resolución N° 92 S - 1998*

*DECLARADA DE INTERÉS CULTURAL  
POR LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA  
DE BUENOS AIRES  
Resolución N° 289 / 2003*



**ASOCIACIÓN DE  
ADMINISTRADORES  
GUBERNAMENTALES**

**Publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales**  
Registro de la Propiedad Intelectual N° 340.511

## ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

### AUTORIDADES

#### Presidente

Gustavo Martinovich

#### Vicepresidente

Jorge Kukulas

#### Secretaria

Beatriz Hebe López

#### Prosecretaria

Silvina Campisi

#### Tesorero

Mariano Fernández Landoni

#### Protesorera

Noemí Fernández Cotonat

#### Vocales Titulares

Clelia López  
Viviana Gaviola  
Carlos Ospital

#### Vocales Suplentes

Jorge Muñoz  
Mariano Priluka  
Héctor Schargorodsky

#### Revisores de Cuentas

Fernando Duarte  
Fernando Ciancio Costa

Es una entidad civil sin fines de lucro creada por los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Su propósito es llevar adelante las acciones necesarias para asegurar el desarrollo profesional de sus asociados y la vinculación con entidades afines, nacionales o extranjeras, buscando la promoción y divulgación de valores éticos en la gestión pública como instrumentos de la democracia.

Esta Asociación ha asumido el deber de contribuir al desarrollo de una eficaz y eficiente gestión del Estado, favoreciendo la profesionalización de la función pública, la mejora continua de sus procedimientos y la innovación tecnológica. Asimismo procura que los valores que fundamentan al Cuerpo de Administradores Gubernamentales se extiendan a todos los niveles de la administración.

La Asociación institucionaliza el compromiso de sus socios con el Estado y con la Sociedad; reforzando su labor con actividades complementarias de orden cultural y científico, vinculadas a su campo de acción en el desarrollo de políticas públicas.

Uno de los pilares del funcionamiento de la Asociación es la reflexión y el debate acerca del sector público, a través de la organización de congresos, seminarios, jornadas, ciclos de conferencias, concursos de ensayos y la edición de publicaciones.

# A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA  
ADMINISTRACIÓN  
GUBERNAMENTAL

Año 15 - Nº 27 - Agosto de 2009

**Editor responsable**

Gustavo Martinovich

**Director Ejecutivo**

Fernando Duarte

**Colaboran en  
esta edición**

Julio Bizzolatti  
Horacio Cao  
Estela Del Pino  
Omar Martín

**Consejo asesor**

Carlos Acuña  
Dora Orlansky  
Bernardo Kliksberg  
Roberto Martínez Nogueira  
José Nun  
Enrique Oteiza  
Oscar Oszlak  
Jorge Remes Lenicov  
Ernesto Villanueva  
Luis Yanes

Venezuela 634, 8° P, Of. 33  
(C1095AAN) Buenos Aires  
4342-1989/4345-1347  
asociacionag@asociacionag.org.ar  
www.asociacionag.org.ar

Impresión:

**Celugraf** S.R.L.

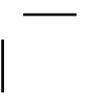
Tel. 4374-8520 // 4373-3705  
e-mail: ventas@celugragsrl.com.ar  
www.celugragsrl.com.ar

Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que APORTE, PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL comparta los conceptos allí vertidos. La reproducción total o parcial de los artículos publicados en esta revista está autorizada a condición de mencionar el origen.

# Í N D I C E

PRESENTACIÓN.....	5
IN MEMORIAM	
RAÚL RICARDO ALFONSÍN .....	7
POLÍTICA Y GESTIÓN DE ESTADOS PROVINCIALES	
PROVINCIA DEL CHACO	
Jorge M. Capitanich .....	13
PROVINCIA DE SAN JUAN	
José Luis Gioja .....	23
PROVINCIA DE SANTA FE	
Hermes Binner .....	43
COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS	
Su abordaje desde el H. Senado de la Nación	
Marina Raquel Riofrío .....	55
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA COPARTICIPACIÓN	
Dra. Silvia Vázquez .....	73
PARTICULARIDADES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES EN LA POSCONVERTIBILIDAD	
Roxana Rubins, Horacio Cao, Jorge Kukulas y Gustavo Martinovich .....	79
ACERCA DE LA COMPLEJIDAD Y LA POLÍTICA PÚBLICA	
Lic. Jorge Neme .....	93
DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS	
Carlos Gervasoni .....	101
LA NEGOCIACION COLECTIVA Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. AVANCES Y RETROCESOS	
Omar A. Autón .....	117
V CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA	
DESAFIOS CONTEMPORÁNEOS DEL ESTADO	
Julio César Fernández Toro .....	135
ESTADO, NACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL	
Luiz Carlos Bresser-Pereira .....	153
DESAFÍOS PROVINCIALES EN MATERIA DE GESTIÓN PÚBLICA: APRENDIZAJES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA NACIONAL	
Guillermo F. F. Schweinheim .....	165

Agradecemos la imagen de tapa "escarapela federal" a Amalia Infante.



---

## PRESENTACIÓN

Desde nuestra última edición los argentinos hemos vivido acontecimientos trascendentales. De todos ellos, tal vez por su inusitado impacto, destacamos el lamentable fallecimiento del Dr. Raúl Alfonsín.

En este sentido, en esta edición de la revista Aportes, mediante un sencillo pero emotivo homenaje, nos sumamos al conjunto de expresiones de respeto y reconocimiento que la desaparición física del Dr. Alfonsín generó en el seno de nuestra sociedad.

Por otra parte, continuando con la temática federal iniciada en el número anterior de Aportes, en la sección “Política y Gestión de Estados Provinciales” presentamos las respuestas que los gobernadores de Chaco, San Juan y Santa Fé nos hicieran llegar a un conjunto de seis preguntas mediante las cuales nos hemos propuesto indagar sobre las principales políticas públicas implementadas en áreas clave del gobierno de sus respectivas jurisdicciones.

La senadora nacional Marina Riofrío, presidenta de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Honorable Senado de la Nación, y la Diputada Nacional Silvia Vázquez, Presidenta de la Comisión de Análisis y Seguimiento de las Normas Tributarias y Previsionales de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, a partir de la experiencia recogida durante estos últimos años, nos brindan su visión sobre las posibilidades de reforma de la Ley de Coparticipación Federal vigente.

Roxana Rubins, Horacio Cao, Gustavo Martinovich y Jorge Kukulas, en un interesante artículo realizado en el marco del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, analizan lo que aparentemente constituye un nuevo patrón de las finanzas federales a partir del año 2003.

Asimismo, Jorge Neme, titular del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, nos describe las actividades de promoción de las economías regionales que se vienen desarrollando en el último quinquenio.

El politólogo y profesor Carlos Gervasoni, presenta un artículo en el que postula la existencia de prácticas autoritarias en algunas provincias de nuestro país.

Omar Autón, Secretario General de la Secretaría de Profesionales de la Unión del Personal Civil de la Nación – UPCN, describe el derrotero de las negociaciones colectivas en la administración pública en nuestro país, y los avances y retrocesos registrados en este campo en los últimos años.

Finalmente, en la sección dedicada al V Congreso Argentino de Administración Pública realizado en San Juan a fines del mes de mayo de este año, incluimos las disertaciones presentadas por Julio Cesar Fernández Toro, Secretario General del CLAD,

---

el Prof. Luiz Carlos Bresser-Pereira, docente de la fundación Getulio Vargas de Brasil, y la ponencia presentada por Guillermo Schweinheim, Presidente de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, en la que se da cuenta de los desafíos que deberán enfrentar las provincias en materia de reformas de sus respectivas administraciones públicas provinciales.

De este modo, albergamos la esperanza de continuar colaborando con la profundización de los debates académicos, profesionales, técnicos y políticos que a lo largo y ancho del país se están llevando a cabo, muchos de los cuales giran en torno a los temas que estamos abordando con esta nueva edición de Aportes.

Los Editores

## IN MEMORIAM RAÚL RICARDO ALFONSÍN

La muerte de Raúl Alfonsín -no por inesperada, dada su grave enfermedad- provocó hondas expresiones emotivas hacia su persona y profundos análisis sobre la política y la democracia en la Argentina.

Tanto sus partidarios como sus adversarios destacaron las características personales del Ex Presidente, en especial su decencia, su honestidad, su sentido de la política como búsqueda de consensos y no de conflictos, su oposición a cualquier forma de violencia, su vocación de servicio, su convicción republicana. Algunos, más precisos, dijeron: fue un hombre bueno.

Para determinar su lugar en la historia argentina, quizás haya que esperar un tiempo más, tener un mayor recorrido que nos permita definir con justicia la profundidad de la huella que él ha dejado. Tenemos por ahora la posibilidad de enumerar sus principales actos de gobierno, uno de ellos reconocido en el mundo como un hito de la historia contemporánea.

Al célebre Juicio a las juntas militares y su Nunca Más, se fueron sumando importantes acciones de gobierno que no hubieran tenido sentido sin la necesaria continuidad institucional que nos han permitido estos 25 años de democracia. La defensa de los derechos humanos, la eliminación de las hipótesis de conflicto con los países fronterizos y el proyecto del MERCOSUR, son quizás las políticas de Estado más notables por su relevancia y su impacto cultural.

Sin desconocer marchas y contramarchas, ni las terribles crisis políticas, económicas, y sociales que hemos padecido en este cuarto de siglo, podemos decir con certeza que hoy vivimos en un país mejor. El lapso más prolongado de paz y libertad que haya conocido la Argentina en su vida independiente.

Raúl Alfonsín fue un incansable proselitista de la democracia y de la república, condiciones que se reconocen como imprescindibles para poder alcanzar los objetivos económicos y sociales que anhelamos los argentinos para lograr una democracia plena.

En una actitud poco habitual en las personas que han ocupado la primera magistratura de nuestro país, Alfonsín escribió varios libros explicando, rindiendo cuentas y defendiendo lo actuado en su gobierno. Uno de ellos, “Memoria política” está dedicado a sus amigos Elva y Jorge Roulet, aludiendo a éste como quien “desde el gobierno, bregó por la formación profesional de administradores gubernamentales”!

Allí se rememora la visión que Alfonsín y Roulet –su principal colaborador en la materia- tuvieron sobre cómo generar un cambio democrático en la Administración Pública Nacional. Es necesario recordar que la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983, junto con la destrucción de la estructura económica productiva nacional, la violación sistemática de los derechos humanos, la prohibición de las actividades partidarias y sindicales y la censura a las expresiones disidentes, generó una cultura autoritaria, coherente con ese marco. Una cultura secretista, cerrada, y anacrónica, que por supuesto permeó al sector público en todas sus dimensiones.

Para Alfonsín y sus colaboradores (entre ellos Carlos Nino), la cuestión del cambio de valores y principios y la aceptación de reglas de juego resultaba clave para sortear con éxito la transición democrática. Por entonces era incierta la posibilidad de que un gobierno constitucional sucediera a otro y así alcanzar una normalidad institucional que el país se había negado por muchos años. Si bien este objetivo se logró, Alfonsín mantuvo hasta sus últimos días la preocupación por consolidar una cultura más democrática. Así lo expresa en la introducción de su último libro: “El esfuerzo por crear bases estables para la convivencia democrática, debe pasar necesariamente por una reforma cultural que remueva el cúmulo de deformaciones asentadas en la mentalidad colectiva como herencia de un pasado signado por la disgregación”.<sup>2</sup>

En ese sentido, el gobierno de Alfonsín encaró varias líneas de acción, entre las cuales una estaba destinada a modernizar el Estado para recuperar su rol de instrumento de la sociedad democrática. En lo atinente a la administración, uno de los ejes de la modernización se basó en la profesionalización de los recursos humanos.

Jorge Roulet, influido por su experiencia en la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA), le presentó al entonces presidente Alfonsín un proyecto, con las adaptaciones adecuadas a nuestro medio, que sería “la construcción transformadora por

---

(1) “Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos”. Raúl Alfonsín. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 2004.

(2) Fundamentos de la República Democrática. Raúl Alfonsín. Eudeba. Buenos Aires. 2006.

excelencia de la concepción de búsqueda de calidad y eficiencia de la gestión de gobierno” : el Cuerpo de Administradores Gubernamentales.<sup>3</sup>

Este Cuerpo se creó en 1984, junto con un Programa de Formación (PROFAG), única forma de acceso a esta nueva y original carrera profesional en nuestra administración pública. El PROFAG fue abierto en partes iguales tanto para aspirantes funcionarios públicos como profesionales ajenos a la Administración. En todos los casos, además de las condiciones iniciales de edad y formación, los candidatos a ingresar al sistema de formación debieron atravesar varios exámenes en un contexto de medidas de transparencia y exigencias nunca antes utilizadas en la Administración Pública Nacional. Es de destacar que procedimientos similares fueron también característicos de los tres ingresos posteriores sucedidos en los años 1985, 1989 y 1992.

Luego de más de veinticuatro meses de estricta formación especializada, quienes aprobaron el PROFAG fueron ingresando al Cuerpo. Los integrantes de las dos primeras promociones recibieron de manos del propio presidente Alfonsín, en el salón blanco de la Casa de Gobierno, el diploma que certificaba la aprobación del curso y por tanto, su ingreso al Cuerpo.

En ocasión de la primera convocatoria, el presidente Alfonsín expresó interesantes reflexiones sobre los medios y fines de la reforma del Estado, entre las que se destaca: “El propósito de transformar el Estado para ponerlo de modo efectivo al servicio de la sociedad no puede ser llevado a cabo sin el concurso de mujeres y de hombres que comprendan los problemas, que quieran actuar y que sepan cómo hacerlo”.<sup>4</sup>

El funcionamiento del programa de formación trascendió la gestión radical y fue continuado por el gobierno del presidente Carlos Menem quien también encabezó los actos de promoción de las dos siguientes camadas de A.G.

Ya durante el gobierno del Dr. Néstor Kirchner, al cumplirse el vigésimo aniversario de la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, los A.G. pudimos rendir nuestro profundo homenaje a Raúl Alfonsín.

La actual crisis financiera internacional encuentra a la Argentina con un Estado fortalecido y rejerarquizado en su rol ante la sociedad. Sin embargo, sabemos que para un país en desarrollo como el nuestro, el aprovechamiento eficiente de sus recursos humanos es crucial para lograr enfrentar con éxito semejante desafío.

Cerca del Bicentenario del inicio de nuestra vida independiente, en el marco del gobierno de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, los argentinos tenemos una

<sup>(3)</sup> Memoria Política, Pág.305

<sup>(4)</sup> Discurso pronunciado en ocasión de la inauguración del primer curso del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales. 1984.

oportunidad propicia para la reflexión profunda y el debate racional y bienintencionado sobre nuestro futuro como Nación.

Un aspecto fundamental será el referido al Sector Público y a sus recursos humanos.<sup>5</sup> En ese debate los A.G. volcaremos todos nuestros esfuerzos y experiencias a través de nuestra labor profesional cotidiana, y de nuestras investigaciones a través del Observatorio de Políticas Públicas, de los capítulos del Congreso Argentino de Administración Pública y de esta revista Aportes.

Por eso, creemos que el mejor homenaje que podemos brindarle los A.G. a Raúl Alfonsín es redoblar nuestro compromiso con el Estado, para seguir sirviendo con rigor técnico, honestidad intelectual y convicción democrática a quienes tienen una mayor responsabilidad ante el pueblo.

COMISION DIRECTIVA DE LA AAG<sup>6</sup>

---

(5) “Experiencias y tendencias recientes en materia de carrera administrativa en la administración pública nacional de la Argentina: el Cuerpo de Administradores Gubernamentales ante los desafíos de un nuevo Estado. Beatriz López y Daniel Piemonte. XIII Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires. 2008.

(6) La Comisión Directiva de la AAG agradece la colaboración prestada por la A.G. Lic. María Cecilia Mendoza.

## POLÍTICA Y GESTIÓN DE ESTADOS PROVINCIALES

En esta sección de Aportes presentamos las respuestas que los gobernadores de las provincias de Chaco, San Juan y Santa Fe nos han hecho llegar a una serie de seis preguntas mediante las cuáles se pretende indagar sobre las principales políticas impulsadas por sus respectivos gobiernos en materia de reforma administrativa y del Estado; políticas de desarrollo productivo, inclusión social, protección del ambiente, y de integración regional; y políticas implementadas con el fin de morigerar el impacto de la crisis internacional en cada uno de sus territorios.

Las preguntas formuladas fueron las siguientes:

1. Respecto de las áreas de reforma o modernización administrativa de la provincia, ¿cuáles son sus objetivos centrales, sus alcances y cuáles los ejes centrales del modelo o rol de Estado Provincial que se propicia?
2. Respecto de las políticas de inclusión social, ¿cuáles están en relación con las políticas nacionales y que objetivos centrales se desean conseguir en el corto y mediano plazo en el Estado Provincial?
3. Respecto del desarrollo productivo, ¿cuáles son los ejes centrales del rol del Estado Provincial y sus estrategias de intervención, regulación y/o fomento?
4. Respecto de los recursos naturales, ¿cuáles son los ejes centrales de las acciones que se desarrollan en el Estado Provincial y su relación con las políticas nacionales en ejecución?
5. Respecto de la integración sudamericana, ¿qué actividades se están desarrollando en el Estado Provincial en el marco del Mercosur, teniendo en cuenta particularmente la infraestructura vial, energética, productiva y las áreas del turismo, educación, salud y cultura?

## APORTES PARA EL DEBATE

---

6. Respecto de la crisis global en la que estamos inmersos, ¿cómo cree que finalmente la crisis impactará en su provincia?, ¿qué políticas se están aplicando o se prevé implementar a los fines de morigerar su impacto?, ¿de qué manera se coordinan las acciones que en este sentido realiza la Nación en el territorio provincial?

## PROVINCIA DEL CHACO

Por Jorge M. Capitanich (\*)

### **1. Respecto de las áreas de reforma de modernización administrativa de la Provincia, ¿cuáles son sus objetivos, sus alcances, y los ejes centrales del modelo o rol del estado provincial?**

Con respecto al rol del estado provincial nosotros consideramos que es absolutamente imprescindible fomentar y desarrollar una intervención inteligente, con el objeto de articular una relación entre el sector público y el privado, a fin de promover estrategias de desarrollo productivo, garantizar el empleo de carácter sustentable, reducir la pobreza en términos estructurales y por ingresos y, naturalmente, la indigencia, con políticas inclusivas. A partir del año 2008 y, fundamentalmente, con el presupuesto 2009, hemos planteado la estructuración de los programas de gobierno aplicando la metodología del marco lógico, con la descripción detallada de los fines, propósitos, indicadores y metas claramente identificadas y medios de verificación, así como los supuestos críticos inherentes a los alcances de cada uno de estos instrumentos.

La provincia ha implementado, por primera vez en su historia institucional, un sistema de planificación riguroso con medios de verificación que permitieron identificar claramente el fin, el propósito y los indicadores cuantitativos y cualitativos con el responsable asignado para el logro de tal finalidad. Esto significó una nueva concepción en el diseño de las políticas públicas y permitió poner mucho énfasis en la medición de los resultados, que era uno de los problemas serios de las políticas públicas.

En ese contexto, pretendemos fortalecer las unidades de planificación por áreas críticas y trabajar en un esquema de gestión que nos permita coordinar y combinar los

---

(\*) Gobernador de la provincia del Chaco.

programas para optimizar el management del sector público, con la acción de carácter territorial que permita corregir las asimetrías y la asignación de los recursos públicos. En este sentido, la provincia del Chaco está organizada en ocho microrregiones y a partir del año 2009 se definieron, hacia el interior de estos espacios, quince unidades de desarrollo territorial. Estas unidades contarán con un coordinador y esta figura deberá imbricar sus tareas con los coordinadores de programas a los efectos de que la planificación, desde el punto de vista de las políticas públicas y en términos de asignación de presupuestos, también tenga metas verificables en el territorio.

Por lo tanto, la provincia tiene una estructura y una red programática definida, un presupuesto por programas, como medio para avanzar hacia la gestión por resultados, y una estrategia territorial destinada a canalizar recursos públicos de un modo eficaz y eficiente. Pretendemos sostener la organización del estado con unidades de apoyo, unidades sustantivas y, dentro de las unidades de apoyo, con un sistema de administración financiera unificado.

La implementación del sistema de planificación está directamente vinculado con la organización del Estado, lo cual nos lleva al siguiente objetivo que es su transformación cuantitativa y cualitativa, con una visión de integración entre los sectores público y privado para la generación de un ambiente amigable que incremente la inversión privada, otorgue sustentabilidad al empleo y permita, obviamente, una mayor calidad en la gestión pública. En ese contexto, tenemos como finalidad lograr un servicio al ciudadano que garantice eficiencia, transparencia y calidad.

También se procura el desarrollo de la capacidad operativa en cada uno de los territorios, la articulación de los procesos para evitar la duplicación de esfuerzos y acciones, la promoción del mejoramiento del capital social a través de la transferencia de tecnologías de organización y capacitación, la promoción de una visión sistémica e integrada de las políticas, la generación, recomposición y mejora de las tramas productivas locales y su integración para otorgarle valor agregado y una dimensión -desde el punto de vista de la agregación de valor- en todas las cadenas, con un enfoque territorial que promovió la distribución espacial del ingreso.

El esquema de abordaje territorial implica la necesidad de promover una reforma desde el punto de vista político institucional dado que, paralelamente, vamos a propiciar la reforma del sistema electoral, a fin de que el sistema electoral defina una representación desde el punto de vista geográfico territorial. Esto es, que cada unidad de desarrollo territorial se constituya en una circunscripción electoral a los efectos de que el sistema de control sea, además de un control burocrático estatal, un sistema de control político social. Contar con un representante popular electo por la voluntad del pueblo en una unidad de desarrollo territorial es también el soporte para que la acción de gobierno pueda tener dos tipos de mediciones: una medición de carácter popular y una de carácter estrictamente burocrático administrativa. Esta es la capacidad que nosotros consideramos

que tiene que tener el estado provincial: la de capacidad de generar un medio ambiente adecuado para las inversiones, mejorar y optimizar la calidad institucional, promover e institucionalizar la interacción entre el sector público y el privado, diseñar un modelo de participación ciudadana y solidificar las bases de control burocrático estatal, político social y popular.

**2. Respecto de las políticas de inclusión social, ¿cuáles están en relación con las políticas nacionales y qué objetivos centrales se desea conseguir en el corto y mediano plazo en el estado provincial?**

Nuestra provincia constituye un territorio rico en donde no puede ni debe haber pobreza, ni hambre, ni indigencia ni excluidos. Estamos dispuestos a construir en base a un diálogo profundo un modelo de desarrollo económico y social en donde la prioridad sea el hombre, como ser social, de carne y hueso a imagen y semejanza de Dios. Todo gobierno inicia un legado bajo un signo fundamental que lo distingue en la historia. El signo fundamental de mi gobierno pretende ser el del empleo para dignificar a los hombres y mujeres de nuestra tierra.

Nosotros hemos diseñado una política social sobre la base de tres dimensiones: la inclusión social, promoción humana, y la redistribución del ingreso. Deseamos la inclusión social y su fortalecimiento en torno a sistemas solidarios que incluyan al trabajo con remuneraciones dignas y la protección de las leyes laborales, la seguridad alimentaria y nutricional, el acceso a la salud, a la educación y a la vivienda en áreas que cuenten con infraestructura sanitaria y de servicios.

En este contexto se desataca la inclusión escolar a través del incremento sustancial de la inversión en infraestructura para la educación inicial. Queremos llegar al 100%, hacia el año 2011, de los niños de 3 a 5 años que están en condiciones de ingresar al sistema educativo; optimizar el sistema de mantenimiento de la escuela primaria para asegurar el completamiento del 100% de la escolaridad; y mejorar el indicador de la tasa de malogro o de repitencia, para llegar del 57 al 75% en materia de educación media. Esto es lo que nosotros consideramos inclusión, desde el punto de vista social. La consecución del objetivo anterior está directamente vinculada al otorgamiento de becas. En este sentido, pasamos de 17.000 a 40.000 becas en el primer año de

*Nuestra provincia constituye un territorio rico en donde no puede ni debe haber pobreza, ni hambre, ni indigencia ni excluidos. Estamos dispuestos a construir en base a un diálogo profundo un modelo de desarrollo económico y social en donde la prioridad sea el hombre, como ser social, de carne y hueso a imagen y semejanza de Dios.*

gestión y, por otro lado, pasamos de un modelo de asistencia alimentaria coyuntural inmediata, con una perspectiva de 69.000 tarjetas alimentarias a entregar en el 2009 y con posibilidades de alcanzar las 90.000 tarjetas en el 2010. O sea, un sistema en donde la inclusión alimentaria pretenda atender adecuadamente la demanda sistemática de la población. Justamente, el modelo de inclusión social tiene programas que apuntan a la pobreza estructural y a la pobreza por ingresos. A la pobreza estructural, mediante la realización de una inversión que se ubica en torno a los 2.000 y 2.500 millones de pesos en mejoramiento y expansión del sistema de producción y provisión de agua potable y cloacas, el máximo registro de toda la historia de la provincia. Esto implica agua potable para todos y servicios cloacales extendidos.

Por otro lado, en materia de escolarización, estamos invirtiendo en la construcción de 60 escuelas, de un conjunto de 80 que nos habíamos fijado como meta para el período de gestión 2007 - 2010, por lo que vamos a lograr claramente una infraestructura educativa de alta capacidad de inclusión. Hemos invertido también en becas para solventar este desarrollo, inclusive becas diferenciales para promover actividades en materia de formación universitaria, que nos permita, definitivamente, incorporar recursos humanos en un proceso productivo de valor agregado y de alta calidad.

También pretendemos, desde el punto de vista de la inclusión social, trabajar con sistemas de servicios de salud y servicios educativos, en una estrategia que, objetivamente, está directamente compenetrada con las políticas nacionales. Esto implica, por ejemplo, cumplir con los postulados establecidos en la Ley Nacional N° 26.075, lo mismo que la Ley Nacional N° 26.206 de Educación, que tiene su correlato en la Provincia y que estamos en proceso de adhesión, con la organización de un congreso educativo con alto nivel de consenso en la comunidad. En este contexto se incluye, también, al Fondo Nacional de la Vivienda cuyos recursos son de libre disponibilidad por parte del Estado Provincial para la construcción de viviendas sociales y su infraestructura sanitaria.

La inclusión social, por lo tanto, tiene una estrecha vinculación con políticas nacionales, tanto en el ámbito de la educación como en el ámbito de salud, así como en el ámbito de desarrollo social y la complementariedad de políticas públicas con múltiples programas debidamente organizados.

### **3. Respecto al desarrollo productivo, ¿cuáles son los ejes centrales del rol del estado provincial y su estrategia de intervención, regulación y de fomento?**

La estrategia de desarrollo productivo provincial incluye tres componentes que son las inversiones e incentivos, el desarrollo de complejos estratégicos y las políticas para pequeños productores. Respecto de las inversiones e incentivos y en el marco de la Ley de Promoción Industrial Provincial, propiciamos reducir la alícuota del impuesto a los Ingresos Brutos que deban abonar las empresas a cambio de la regularización del

empleo informal, el cumplimiento de metas de producción y la reinversión de utilidades en el ámbito provincial. En todos los casos, la relación con los inversores se desarrollará en el marco del respeto a las leyes nacionales y provinciales y, obviamente, en el de la preservación de la sustentabilidad ambiental.

Estamos encarando el desarrollo de perfiles de producción industrial que modificarán profundamente nuestro modelo local por lo que pasaríamos de ser una provincia proveedora de alimentos y materias primas a una con desarrollo industrial en siderurgia, plantas productoras de biodiesel, factorías de software y hardware y en plantas frigoríficas, avícolas y hortícolas. Este desarrollo industrial impulsará la creación de redes locales de proveedores, distribuidores y comercializadores que aumentarán los niveles de empleo formal.

Hay otros sectores relacionados con la tradicional producción chaqueña de algodón, como es el de la industria de la confección textil con confeccionistas locales, a la que se ha beneficiado con incentivos a la agrupación y generación de actividades que aumenten la productividad y el mejoramiento de la demanda, la calificación de la mano de obra, la instalación de talleres de confecciones de alta calidad y la radicación de lavaderos y talleres de costura para telas de jean.

Ponemos un especial énfasis en la atención técnica y financiera a los pequeños productores. Para ellos, el Nuevo Banco del Chaco ha establecido líneas de financiamiento que han permitido un mejoramiento del precio del ganado comercializado en las ferias o el aumento de la cadena algodonera textil de productores de hasta 500 hectáreas a través del aumento de productividad con surcos estrechos, del manejo integrado de plagas, de la recuperación de suelos y del fomento de la pureza varietal a través de semilleros.

En la provincia existen 17.000 explotaciones agropecuarias y alrededor de 27.000 productores incorporados a esas explotaciones, de las cuales 12.000 corresponden al segmento de pequeños productores o de la agricultura familiar. Nosotros tenemos una tendencia histórica en la Provincia al monocultivo algodonero y, en este momento, tenemos una gran incidencia del cultivo de la soja. Pero, definitivamente, queremos trabajar con una matriz de diversificación productiva que permita efectivamente aumentar

***También pretendemos, desde el punto de vista de la inclusión social, trabajar con sistemas de servicios de salud y servicios educativos, en una estrategia que, objetivamente, está directamente compenetrada con las políticas nacionales.***

la rentabilidad por unidad de superficie. Esto implica fortalecer la producción de frutas, verduras, hortalizas, tabaco, algodón y otros tipos de cultivos.

En términos generales, nosotros tenemos un núcleo de entre 2.500 y 3.000 medianos productores, principalmente sojeros, girasoleros y algodoneros, que han adoptado las tecnologías disponibles en el mercado, y también existen grandes extensiones de superficie ganaderas o agrícolas asociadas, en la mayoría de los casos, a pooles de siembra. Nuestro interés, como Estado provincial, es intervenir en el desarrollo de una estrategia en donde el pequeño agricultor de la agricultura familiar tenga una política integral. Para eso estamos acelerando el otorgamiento de títulos de propiedad, habiendo entregado, con 1084 títulos, el triple que las gestiones de los últimos 20 años, aunque pretendemos llegar a una meta de 6.000 títulos, porque entendemos que la tierra está en función social, la tierra es de quién la trabaja y, por supuesto, el arraigo a la tierra está fuertemente asociado al título de propiedad y a la vivienda rural. En este sentido, estamos construyendo 1.000 viviendas en el 2009 pero necesitamos expandir a no menos de 6.000 viviendas rurales, para lo cual nuestra gestión seguramente no lo va a cumplir en términos de metas, pero eso es lo que hay que optimizar en las futuras gestiones.

Estamos trabajando en programas de provisión de agua, tanto para consumo humano como para el uso productivo, avanzamos en la realización de la perforación y la construcción de reservorios de agua, en el marco del diseño y la ejecución de un plan hídrico integral. Tenemos trece cuencas hídricas, que han sido reguladas para los excesos pero no para los déficit. Por lo tanto, hemos firmado un convenio con la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación y a partir del próximo año vamos a contar con una política de largo plazo, con obras y proyectos que estén debidamente vinculados a la regulación adecuada del sistema de cuencas hídricas.

Por otro lado, hemos definido también, para los pequeños productores, el sistema de acceso a los servicios sanitarios y educativos. Estamos desarrollando un programa de electrificación rural de \$ 200.000.000 para alcanzar una cobertura incremental de 5.000 familias rurales incorporadas al sistema. Estamos diagramando paquetes tecnológicos y un modelo de planificación productiva con sistemas adaptativos a cada realidad territorial, a fin de combinar la producción forestal con la ganadera y agrícola, asegurando una alta productividad con la incorporación de tecnología y el mejoramiento los parámetros de la comercialización, a efectos de lograr un aumento de la tasa de ingreso neto de cada productor de la agricultura familiar. Esto resolvería el problema desde el punto de vista del diseño de las políticas para la agricultura familiar.

Planteamos también la recuperación de las instalaciones de la ex Junta Nacional de Granos, del Puerto de Barranqueras, el Ferrocarril Belgrano Cargas; la red vial automotor para bajar costos de transporte y, consecuentemente, aumentar el ingreso directo para cada productor; optimizar los modelos de financiamiento para la provisión de agroquímicos mediante pooles de compras a precios diferenciales para aumentar la rentabilidad,

es decir, políticas de financiamiento e intervención estatal inteligentes que permitan aumentar la rentabilidad intersectorial.

A su vez, hemos definido quince complejos productivos denominados estratégicos, porque lo que hemos establecido no solo una estrategia para aumentar los niveles de rentabilidad de los distintos segmentos de las cadenas de valor, sino también para incrementar la generación de valor agregado. Asimismo, estamos firmando convenios con proveedores de grandes firmas de hipermercados o supermercados en todo el país, a los efectos de que la producción de carne se haga con trasabilidad, caravaneado, clasificación y, obviamente, empaque con buen packaging, a fin de agregar valor a la producción. Lo mismo para madera, carbón, leña, frutas, verduras, hortalizas y todos los productos de origen provincial. Así, pretendemos aumentar la agregación de valor, mejorar el ingreso del productor y, obviamente, optimizar la generación de empleo productivo en la provincia. O sea que, en definitiva, el desarrollo productivo para nosotros está basado en una intervención inteligente del Estado, con una multiplicidad de instrumentos que, objetivamente, contribuyan a resolver los problemas de mayor equidad.

**4. Respecto de los recursos naturales, ¿cuáles son los ejes centrales y acciones que se desarrollan en el estado provincial, y su relación con las políticas nacionales en ejecución?**

Las acciones en esta materia están enmarcadas en la Ley N° 26.331 de presupuestos mínimos para la protección de los bosques nativos. En este sentido contamos con el decreto reglamentario correspondiente y, transitoriamente, se ha sancionado una Ley de Emergencia que fue debatida mediante el sistema de audiencias públicas a efectos de contemplar la opinión de los sectores para la clasificación que determina la ley en áreas verdes, rojas y amarillas. En ese contexto, pretendemos que en el transcurso del 2009 podamos contar con una la ley provincial, con el objeto de que el Chaco asegure la sustentabilidad desde el punto de vista ambiental, respecto a sus bosques nativos.

La Provincia del Chaco, en términos relativos, tiene el mayor número de porcentaje de superficie boscosa, con entre el 48% y el 52% de su superficie total, y es una de las provincias con mayor número de hectáreas de superficie boscosa dentro de las

*Estamos trabajando en programas de provisión de agua, tanto para consumo humano como para el uso productivo, avanzamos en la realización de la perforación y la construcción de reservorios de agua, en el marco del diseño y la ejecución de un plan hídrico integral.*

provincias con superficie boscosa nominal. En ese sentido, la República Argentina ha tenido, desde la década del 70 a la fecha, una disminución de superficie boscosa de 100 millones a 30 millones de hectáreas. Por lo tanto, tener casi 5 millones de hectáreas boscosas en la provincia implica reunir más del 15% de la superficie boscosa de la República Argentina.

La preservación de la superficie boscosa maderable es extremadamente valiosa para la preservación de la biodiversidad, y es por ello que nosotros pretendemos una política de sustitución creciente del bosque no maderable, por bosque maderable de alta productividad, para lo cuál ya hemos empezado a fortalecer los cuatro viveros forestales que estaban absolutamente abandonados, mejorando el fortalecimiento institucional de la Dirección de Bosques, a los efectos de evitar la comercialización ilegal de madera. Asimismo, desarrollamos estrategias para incentivar la adquisición de productos maderables, como las puertas y ventanas que se adquieren para las viviendas, las cuáles son producidas localmente, y eso, obviamente, tiene un mercado que genera un flujo de ingresos importantes y creciente para la industria maderera de la provincia.

A su vez, estamos mejorando sustancialmente los programas de capacitación para mejorar el diseño y la agregación de valor en la producción foresto industrial y fortalecer la integración de la producción primaria con el desarrollo industrial. En este sentido, consideramos que la inversión en procesos de forestación resulta adecuada y funcional al objetivo de mantener la superficie boscosa maderable de óptima calidad y la biodiversidad ambiental. Además, a través del fondo de conservación, previsto en la ley y que debe estar reglamentado por decreto del Poder Ejecutivo, se contempla una asignación de recursos para que la provincia pueda utilizarlo en la sustitución de bosques no maderables por bosques maderables, en el mejoramiento de la producción, la tecnología y la productividad por unidad de superficie, a los efectos de que podamos, definitivamente, tener una mejor estructura de ingresos para nuestros productores, en una estrategia de diversificación productiva. Pero el tema de los recursos naturales no se agota solamente en el tema de preservación de bosques nativos, hay que tener en cuenta todo lo que es biodiversidad. Esto implica la generación de una externalidad positiva dado que interactúa favoreciendo la protección de la fauna y flora chaqueña para lo cual planteamos estrategias de fortalecimiento institucional de un modo creciente.

**5. Respecto de la integración sudamericana, ¿qué actividades se están desarrollando en el estado provincial, en el marco del MERCOSUR, teniendo en cuenta, particularmente, las estructuras viales, energéticas, productivas, y las áreas de turismo, educación, salud y cultura?**

La provincia participa activamente en todos los foros que tienen que ver con el apuntalamiento de los procesos de integración. En ese sentido, hemos participado el 28 y 29 de febrero del año 2008 en un encuentro en Río Grande do Sul, convocado por la gobernadora de ese estado, en donde nos presentamos, justamente, con la idea de trabajar en

el fortalecimiento de la integración CRECENEA Litoral y CODESUL. También hemos participado en la reunión de SICO-SUR, en San Salvador de Jujuy, espacio que constituye una extensión geográfica más amplia que involucra a cuatro estados del Sur de Brasil: Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Río Grande. Estos estados son muy importantes y significativos desde el punto de vista económico y que tienen aspectos de integración estratégica con nuestra provincia. Paralelamente, con la República hermana de Paraguay, estamos avanzando en mecanismos de integración física, entre los departamentos Bermejo y Ñeembucú, planteando la construcción de un puente, reconociendo, además, que resulta imprescindible avanzar en procesos de integración energética, productiva y turística, aspectos que tienen que ver con un modelo global desde el punto de vista de la integración regional.

**6. Respecto a la crisis global en la que estamos inmersos, ¿cómo cree que finalmente la crisis impactará en su Provincia? ¿Qué políticas se están aplicando o se prevén aplicar a fin de morigerar su impacto y de qué manera se coordinan las acciones que en este sentido realiza la Nación, en el territorio provincial?**

Naturalmente la crisis internacional impacta desde el punto de vista de la tasa de crecimiento proyectada por el Estado nacional, en términos del producto bruto interno. Esto significa, objetivamente, que las pautas macro fiscales son inferiores en términos de crecimiento del producto bruto interno y de la recaudación impositiva, respecto a lo que teníamos planificado. Tal es así que, en el primer cuatrimestre del 2009, la caída de recursos provinciales está en el orden de los \$ 79.000.000, de acuerdo a lo proyectado por las pautas macro fiscales. Nosotros hemos trabajado con políticas contra cíclicas a los efectos de morigerar la evolución del gasto primario. Mantenemos un conflicto con los trabajadores docentes precisamente porque no hemos generado ningún otorgamiento de incremento salarial, porque eso resulta perjudicial para las finanzas públicas provinciales. La distribución de las retenciones a la soja nos ha permitido sustituir el financiamiento de obras públicas financiables por el tesoro provincial con el fondo de afectación específica, más el financiamiento del déficit provisional por parte de ANSSES, nos ha posibilitado afrontar las metas fiscales del año 2009.

*A su vez, estamos mejorando sustancialmente los programas de capacitación para mejorar el diseño y la agregación de valor en la producción foresto industrial y fortalecer la integración de la producción primaria con el desarrollo industrial.*

## APORTES PARA EL DEBATE

---

Hay que tener en cuenta, además, que la provincia del Chaco ha tenido \$ 264.000.000 de superávit fiscal primario en el año 2008, y la provincia se hace cargo del pago del 30% del capital más los intereses correspondiente a la deuda en el flujo de servicios anuales. En tal sentido, estamos planteando una curva de reducción de la deuda, en términos de incidencia en el presupuesto, y tenemos una tendencia a que parte de esa cancelación, que se suma anualmente, tendrá una mayor solidez fiscal de largo plazo. En este marco, resulta importante el apoyo del Estado nacional, no solamente en la refinanciación de la deuda pública que es muy significativa, sino también desde el punto de vista del financiamiento de determinado tipo de obras estratégicas que nosotros estamos desarrollando en nuestro territorio. Ese financiamiento, conjuntamente con la refinanciación de la deuda pública nos permite cumplir nuestras obligaciones salariales, financieras y de cobertura de gastos de funcionamiento en tiempo y en forma.

## PROVINCIA DE SAN JUAN

Por José Luis Gioja (\*)

### **1. Respecto de las áreas de reforma o modernización administrativa de la provincia, ¿cuáles son sus objetivos centrales, sus alcances y cuáles los ejes centrales del modelo o rol de Estado Provincial que se propicia?**

#### **LAS DEBILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SANJUANINA**

Durante la etapa abierta con la dictadura militar de 1976, muchas de las Administraciones provinciales fueron moldeadas por lo que se llamó “la expansión pasiva”, el alineamiento del gasto público provincial – sostenido principalmente por crecientes transferencias del gobierno central - hacia el objetivo de sostener el nivel de empleo, la demanda y la inversión. En esta tarea, las erogaciones estatales reemplazaron los emprendimientos económicos que iban desapareciendo con el despliegue de las políticas de reconversión y ajuste estructurales.

En el caso San Juan, esta estrategia permitió, en algunos casos, sostener la gobernabilidad provincial, pero a largo plazo promovió la aparición de turbulencias fiscales que llevarían a la explosión provincial de los años 2001/2. De todas formas, aún en los momentos en que se logró combinar con éxito la expansión pasiva con la restricción fiscal, la resultante fue una senda de lento empobrecimiento general de la sociedad sanjuanina a la vez que se deterioraba la capacidad de intervención de la Administración Pública Provincial (APP).

---

(\*) Gobernador de la Provincia de San Juan.

Es que justamente el posicionamiento subsidiario del accionar del Estado, en un contexto nacional e internacional agresivo, indujo un funcionamiento de la administración pública poco signado por parámetros de eficacia o eficiencia. A grandes rasgos, el sistema de función pública resultante se caracterizaba por:

- Circuitos administrativos, financieros, jerárquicos y de coordinación degradados e informales.
- Carencia de información.
- Compartimentalización de la Organización.
- Cultura organizacional ajurídica.
- Incorporación inadecuada de tecnología informática.
- Ocaso de los sistemas de gestión del empleo público

## **LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS**

Estratégicamente, comenzar a desandar el camino descrito, se inició con la concentración de una masa crítica de liderazgo político lo suficientemente vigoroso como para romper la inercia de la “expansión pasiva”.

La ruptura definitiva, precisa de varios componentes.

En primer lugar se precisa de un cambio de mentalidad en la ciudadanía con respecto a la Administración Pública. No estamos pensando en que deba aceptar calladamente sus fallas y debilidades, sino de comprometerse con su mejora, saliendo del escepticismo y de la continua descalificación de su tarea y sus recursos humanos.

En segundo lugar se precisa sostener una serie de directrices globales, a saber:

1. A partir de las sucesivas crisis de la década pasada hemos aprendido que el equilibrio fiscal es un elemento esencial, un marco imprescindible para el funcionamiento normal de todos los órdenes de la vida provincial. Ahora bien, más allá de su importancia cardinal, las situaciones de equilibrio fiscal no garantizan, ni mucho menos, el éxito socioeconómico ni el correcto funcionamiento de la APP.
2. La compra de paquetes “llave en mano” desde otros entornos, ha demostrado reiteradamente ser una vía directa hacia el fracaso o, lo que es lo mismo, las políticas de modernización del Estado deben adecuarse al problema de que se trate. En particular, es contraproducente la aplicación de medidas o instrumentos inducidos desde la Nación o desde los Organismos Financieros de Crédito, cuando no están debidamente internalizados, en cuanto a su conveniencia y oportunidad, por los actores locales involucrados (estatales y extra estatales).

3. El ajuste pasivo no sólo degradó circuitos y estructuras; también difundió una cultura de la resignación y el desgano. En este sentido, será preciso reconstruir en la organización los valores de servicio, eficiencia y eficacia dentro de la cultura organizacional de la APP. Sin empleados consustanciados con la tarea es imposible pensar en una mejora en el funcionamiento organizacional.

4. Es fundamental insistir en la vinculación de los diferentes segmentos que conforman la APP con los objetivos políticos. No debe perderse de vista que si algo caracterizó la expansión pasiva, fue la estructuración de un Estado “archipiélago”, en donde las diferentes unidades de la Administración Pública actuaban compelidas a ocupar las grietas generadas por la crisis y no a partir de objetivos fijados por la conducción.

5. Dada la profunda debilidad de los aparatos administrativos de la provincia, nuestras políticas de fortalecimiento y modernización del Estado deberán necesariamente tener como sujeto y objeto central de trabajo elementos y contenidos básicos de la Administración. Esto significa, entre otras cosas, priorizar la tarea con los empleados públicos de planta permanente, en la inteligencia de que ellos constituirán el núcleo a partir del cual se articulan los diferentes dispositivos administrativos del Estado.

6. Debe reconstruirse la articulación de la Administración Pública con segmentos clave de la sociedad civil, ya que dará un anclaje local vital para el proceso de maduración que quiere dispararse. Dentro del amplio abanico de organizaciones a convocar, se destacan por su pertinencia y conformación, las Universidades de la provincia, los colegios profesionales y las organizaciones de trabajadores estatales.

En tercer lugar nos preguntamos: ¿bajo qué lineamientos comenzar la tarea de reconstruir la administración provincial? A tal efecto, partimos de dos conceptos: Modernización y Calidad en la Gestión.

En nuestra acepción, el concepto de modernización refiere a una perspectiva de tipo estructural, que tiene por objetivo adecuar, reconstituir o establecer elementos de la estructura estatal de acuerdo a las necesidades provinciales a la luz de los dispositivos y experiencias más avanzados, eficaces y eficientes.

***En nuestra acepción, el concepto de modernización refiere a una perspectiva de tipo estructural, que tiene por objetivo adecuar, reconstituir o establecer elementos de la estructura estatal de acuerdo a las necesidades provinciales a la luz de los dispositivos y experiencias más avanzados, eficaces y eficientes.***

A su vez, entendemos la gestión de calidad desde una perspectiva dinámica, que lleva a cada unidad del Estado Provincial a una rutina de continua mejora en su eficiencia y eficacia. En nuestra perspectiva, la continua mejora de la que hablamos se dirige tanto a los procesos como a los productos, e involucra aspectos que hacen a la sustentabilidad en el largo plazo, como por ejemplo cuidado medio ambiental y respeto por los derechos de los trabajadores.

El despliegue de estos tres principios, se está realizando en derredor de los siguientes componentes centrales:

- a. Componente administrativo: los elementos comunes. En esta dimensión operaremos sobre circuitos, contenidos e instrumentos que son comunes a toda la administración pública.
- b. Componente de Recursos Humanos: Profesionalización y capacitación. En este caso, se trata de una estrategia para potenciar los recursos humanos del Estado Provincial.
- c. Componente tecnológico: Gobierno electrónico. La forma de incorporar al Estado la revolución infocomunicacional, a la vez que se facilita su acceso a toda la sociedad.

En cuarto y último lugar, se desarrollan políticas públicas concretas que comienzan a plantear una nueva administración. Se trata de reformas complejas, que involucran arduos equilibrios entre actores sociales con fuertes intereses en su gestión y cambios organizacionales de fondo: culturales, administrativos, de los recursos humanos, entre otros. Algunas de las que ya han comenzado a desplegarse son las siguientes:

- Premio Provincial a la Calidad
- Potenciación de la página web de la provincia
- Programa de rediseño de procedimientos administrativos
- Capacitación
- Difusión de tecnologías infocomunicacionales en la APP
- Programa de respeto de derechos e igualdad laboral
- Guía de Trámites en Internet
- Normalización de la gestión de Estructuras orgánico funcionales
- Programa de Incentivos Motivacionales

## **2. Respeto de las políticas de inclusión social, ¿cuáles están en relación con las políticas nacionales y que objetivos centrales se desean conseguir en el corto y mediano plazo en el Estado Provincial?**

En un contexto político institucional donde el desafío es la construcción del porvenir desde lo social, económico y político, la Política Social es considerada un instrumento prioritario para la construcción del futuro que deseamos para San Juan.

Fundamentado en los principios de equidad, solidaridad social y garantía de los derechos humanos, desde el Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, se ha diseñado y puesto en marcha el Plan Provincial “Políticas Sociales para Todos los Sanjuaninos”, cuyo principal objetivo es “lograr la autonomía de los individuos, familias y comunidades de la acción asistencial del Estado, esto es su desarrollo pleno a través de la inclusión social y la inserción productiva.”

Hemos realizado un importantísimo incremento de la inversión social de casi un 200 %, yendo de los \$27.000.000 en el 2005 a más de 80 millones en el 2008. Esto, junto al crecimiento económico y la disminución del desempleo en la provincia, mejoraron los índices de pobreza, la que fue descendiendo considerablemente desde el principio de la gestión, llegando a un valor de 18,4 % en el 2008, esto es un 65% menos de pobres que en el año 2004, en que la pobreza era del 51,3 %. No menos importante, se ha erradicado la desnutrición severa y se ha bajado significativamente la mortalidad infantil dos indicadores claves de desarrollo social.

## EL ENFOQUE

Una de las principales características del Plan es el énfasis en una política social “para todos”, que supera los enfoques asistenciales limitados solamente a paliar la situación de los pobres. Así, se plantea una política social integral, concebida como Desarrollo Humano y dirigida a la integración y promoción de todos los sanjuaninos. Otro aspecto esencial es que se basa en el Enfoque de Derechos y Capacidades. Desde esta perspectiva se plantea una política de construcción de la ciudadanía en la que las personas son consideradas “sujetos de derecho” y no sólo “objetos de intervención”. Se parte del supuesto de que toda persona, toda familia, tiene un rol activo en la identificación y abordaje de sus necesidades y problemas así como en las decisiones relativas a su desarrollo. Se apunta a trabajar no sólo desde las carencias de las personas, las familias y las comunidades sino, especialmente, apoyándose en las competencias, potencialidades y estrategias en la búsqueda de bienestar. Así, la Política Social se consolidará instrumentando acciones que permitan superar progresivamente los enfoques verticalistas, burocráticos y autoritarios.

*Desde esta perspectiva entonces, la estrategia de la Política Social se basará en ampliar las oportunidades que generen mayor equidad, mayor calidad educativa y mejores oportunidades laborales.*

Otra cuestión fundamental del enfoque es la centralidad en la familia. La familia es una institución prioritaria en la formación de las futuras generaciones. En este sentido, es mediadora entre la estructura social actual y el futuro de esta estructura social. La familia es la unidad más simple en donde se genera la solidaridad y el desarrollo moral de las personas. Se trata de fortalecer y expandir esas capacidades. Se trata también de cortar el círculo negativo de la reproducción intergeneracional de la pobreza, o sea, concentrando las acciones en las generaciones jóvenes para que en ellas no se repitan las situaciones de alta exclusión social que existían en las generaciones precedentes. Desde esta perspectiva entonces, la estrategia de la Política Social se basará en ampliar las oportunidades que generen mayor equidad, mayor calidad educativa y mejores oportunidades laborales.

Resulta fundamental superar los enfoques fragmentarios y potenciar a la familia en la comunidad como unidad operativa de intervención de la Política Social. El Plan prevé estrategias de intervención desde un abordaje familiar comunitario, para lo cual se elaboran modalidades de acción interinstitucionales e intersectoriales, fortaleciendo especialmente los niveles locales y construyendo así un modelo de intervención comunitaria desde el enfoque de red.

## **LAS PRINCIPALES LÍNEAS DE ACCIÓN**

Se definen líneas de acción a modo de ejes, alrededor de los cuales se articularán las distintas acciones y programas:

1. Adecuar las acciones de las diferentes reparticiones a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
2. Priorizar políticas de intervención en el campo de la niñez, adolescencia y juventud.
3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer
4. Garantizar políticas integrales para los Adultos Mayores.
5. Lograr la efectiva inclusión social de las personas con discapacidad a través de las Políticas Públicas
6. Incorporar la Economía Social como estrategia de desarrollo en grupos y comunidades vulnerables.
7. Transformar progresivamente el enfoque asistencial en políticas de inclusión social.

Dentro de cada línea, se desarrollan una variedad de proyectos y programas que reflejan el enfoque planteado. A modo de ejemplo se mencionan algunas de las acciones.

Priorizando la política de infancia y familia, se ha declarado el 2009 como “**Año de la Infancia y la Familia**” en conmemoración a los veinte años de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños.

**Abordaje familiar descentralizado:** para atender las problemáticas vinculadas a la vulneración de derechos, por medio del programa Dispositivos Departamentales, por cuarto año firmamos con los Municipios un Protocolo de Actuación que pone en el ámbito del Departamento, mediante recursos humanos especializados, las herramientas para el abordaje local de problemáticas de niños, niñas, adolescentes y familias.

**Adicciones:** hemos abierto tres centros de atención y rehabilitación: el Proyecto Juan, donde asistimos a 50 jóvenes desde hace más de un año y ya tuvimos los primeros egresados; y los recientemente inaugurados Hogar San Benito, como centro para el tratamiento ambulatorio de las adicciones y el “Proyecto María del Carmen”, comunidad terapéutica destinada a mujeres que padecen este problema.

**Economía Social:** Ayudamos con la manutención del vínculo familiar, potenciando las capacidades de las familias mediante el desarrollo de la Economía Social, como una alternativa esencial para el desarrollo productivo en un marco de participación, donde la solidaridad y el asociativismo se transforman no sólo en valores humanos que enriquecen el capital social sino que contribuyen al crecimiento económico en el marco de la identidad local.

Por primera vez, desde el ámbito de Desarrollo Humano se está dando respuesta a situaciones de familias que pierden su vivienda por contingencias climáticas. Se ha implementado la construcción de **Módulos Habitacionales de Emergencia** reemplazando el palo y el nylon por un espacio digno para habitar, lo que brinda una solución sostenible.

Además, cabe mencionar otras acciones en curso:

- Creación de Centros de Desarrollo Infantil en toda la provincia
- Importante inversión en Política Alimentaria
- Creación de Centros de Recreación y Deportes

*El principal programa social de nuestro gobierno, consiste en la erradicación de villas de emergencia – ya se han realizado 55 erradicaciones - lo que es convergente con la prioridad otorgada a la familia en la política social.*

- Refacción de Hogar de Ancianos
- Voluntariado Juvenil
- Inserción laboral para personas con discapacidad
- Capacitación e Inserción laboral de jóvenes
- Fortalecimiento de Talleres Comunitarios

## CONVERGENCIA

Es importante esclarecer que las políticas y programas de desarrollo social son convergentes con las políticas y programas que se desarrollan en otras áreas particularmente en obras públicas, salud y educación. Ello nos ha permitido como ya lo mencione una mejora sustancial en todos los indicadores sociales.

El principal programa social de nuestro gobierno, consiste en la erradicación de villas de emergencia – ya se han realizado 55 erradicaciones - lo que es convergente con la prioridad otorgada a la familia en la política social. El impacto social de este programa es muy alto. Pero no sólo se desarrollan soluciones habitacionales para erradicar villas; está en curso un ambicioso plan que en este momento involucra la construcción de 2.580 viviendas y una nueva licitación por 2.600 viviendas más.

En el área de salud, se está finalizando el hospital Rawson que es el centro de salud más completo y de alta tecnología en la Región. Se ha reconstruido el segundo hospital de cabecera y se han construido los hospitales regionales de media complejidad. Se han reparado los más de 130 centros de salud primaria que tiene la provincia. El impacto de estas y otras políticas sanitarias es muy importante; por ejemplo, la mortalidad infantil ha descendido del 20,2 por mil en el año 2002 a 13,2 por mil en el año 2007.

En el área educativa se han construido nuevas escuelas, escuelas albergue en las zonas alejadas y se ha reparado la infraestructura y equipamiento de todas las escuelas de la provincia. Se están llevando a cabo significativos esfuerzos para mejorar la calidad educativa, disminuir los índices de repitencia escolar y hacer más equitativa y eficiente toda la estructura del sistema educativo. Tenemos muy claro los efectos benéficos que la inversión educativa tiene sobre el desarrollo económico y social en la línea que nos enseñara el gran maestro sanjuanino Domingo Faustino Sarmiento.

### **3. Respecto del desarrollo productivo, ¿cuáles son los ejes centrales del rol del Estado Provincial y sus estrategias de intervención, regulación y/o fomento?**

Los pilares básicos de la estrategia de desarrollo de nuestro Gobierno Provincial se sustentan en cuatro grandes orientaciones económicas: la minería, el complejo

agroindustrial, el turismo, la salida al Pacífico y la integración con Chile. Todo esto complementado con racionalidad desde la obra pública, con mejor educación y una fuerte presencia de la ciencia y tecnología.

Las políticas impulsadas por la provincia que como se indicó están apoyadas en los pilares básicos para el desarrollo, persiguen tres importantes objetivos: el crecimiento de la economía, su fortalecimiento y la justa distribución del ingreso.

- **Crecimiento de la economía.** El crecimiento de la economía permite un mayor enriquecimiento de la sociedad, más generación de empleo y la mejora en las condiciones para el desarrollo económico. Ahora bien, ello sólo será posible si se realizan más y mejores inversiones y se desarrollan y aplican nuevas técnicas de producción, gerenciamiento y comercialización compatibles, en todos los sentidos, con las exigencias y requisitos de los mercados nacionales e internacionales.

- **Fortalecimiento de la economía.** El crecimiento de la producción debe estar fundado sobre bases sólidas y para ello se debe afianzar y robustecer la economía. El desafío consiste en promover un cambio que transforme la estructura productiva de la provincia en un tejido más denso y complejo. Una economía fuerte, con productos y mercados diversificados es menos vulnerable a los ciclos descendentes que suelen afectar a la economía mundial.

Por ello, el objetivo es diversificar la economía, promover la competitividad en todos los sectores y ampliar el destino de la producción provincial.

- **Distribución del ingreso.** Si la economía crece y es robusta pero los beneficios no llegan a la gente, entonces el esfuerzo de los sanjuaninos será en vano. Los beneficios del crecimiento económico basado en una economía sana, productiva y sólida deben tener un reflejo en la mejora de las condiciones de vida de los sanjuaninos, siendo responsabilidad del Estado velar porque esta mejora en la calidad de vida llegue a los más necesitados económicamente.

Por tanto, la provincia se encuentra dedicada a mejorar la distribución del ingreso provincial utilizando herramientas coyunturales, para atender la urgencia, e instrumentos estructurales para apuntar a una solución más de fondo del problema.

*Este desarrollo implica un crecimiento económico con equidad social, sustentable ambientalmente y sostenido en el tiempo, promoviendo mecanismos distributivos de la riqueza que contribuyan a la superación de la pobreza, con más y mejores empleos e ingresos dignos.*

Ahora bien, las asimetrías y desequilibrios de la economía provincial, juntamente a las necesidades de un acelerado desarrollo hacen desaconsejable establecer una estrategia universal que refiera al papel del Estado. Por el contrario, en cada caso se deberá establecer qué regulación, fomento y/o intervención será la más aconsejable para el sector público.

En todas las situaciones se deberá tomar en cuenta que tal intervención promueva comportamientos virtuosos en términos de alentar la dinámica de los agentes económicos y de la construcción de capital social, como así también considerar la capacidad operativa concreta que tiene el sector público para realizar a tarea encomendada.

En línea con los conceptos anteriores, se está llevando adelante un plan de desarrollo económico en la provincia. El mismo requiere del despliegue y fortalecimiento de redes sociales de cooperación que refuercen los vínculos entre los actores económicos presentes en la provincia, esto implica la construcción de capital social. El fortalecimiento de este Capital Social permitirá disminuir los costos de transacción por la optimización de la utilización de los recursos, por el aumento de los volúmenes de producción, por la mejora de la circulación de información y por la previsibilidad que estos vínculos de cooperación y confianza generan.

Este desarrollo implica un crecimiento económico con equidad social, sustentable ambientalmente y sostenido en el tiempo, promoviendo mecanismos distributivos de la riqueza que contribuyan a la superación de la pobreza, con más y mejores empleos e ingresos dignos. Implica al mismo tiempo la mejora de la calidad de vida para las presentes generaciones y el compromiso con las futuras, en un contexto de articulación social, de integración de todas las áreas geográficas (construcción espacial) y de uso racional de los recursos naturales.

Ahora bien, un amplio frente de acción de las tareas vinculadas al desarrollo es responsabilidad del sector empresario, que tiene a su cargo la organización de los medios de producción. El Estado provincial, por su parte, debe brindar el soporte necesario para que esta organización y disposición sea lo más conveniente posible, en términos económicos y sociales, y sea realizado de un modo competitivo.

Este soporte por parte del Estado provincial no solo se traduce en una política adecuada y una gestión eficiente, sino que también se articula con el resto de los actores para que cada uno pueda cumplir eficazmente con el rol que le compete. En este contexto es que resulta necesario el desarrollo y fortalecimiento de redes de cooperación que refuercen los vínculos entre los actores económicos, lo cual implica, en si mismo, la construcción de Capital Social.

Se han establecido desde el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico las líneas de acción para el desarrollo económico de la provincia. Dado que los problemas económicos presentan diversas aristas, es lógico pensar que la solución a esos

inconvenientes deba ser encarada desde distintos frentes. Así, las distintas líneas de operación pueden actuar sobre un mismo problema pero desde diferentes ángulos o planos de acción.

A continuación se realiza un listado de las líneas sobre las cuales se está trabajando:

- Reconversión y desarrollo agrícola
- Desarrollo forestal
- Desarrollo pecuario
- Integración regional
- Ciencia y Tecnología
- Competitividad
- Potenciación de los eslabonamientos productivos
- Micro, pequeñas y medianas empresas
- Ambiente de Negocios
- Promoción de exportaciones
- Inversiones
- Financiamiento
- Políticas redistributivas
- Formación profesional y desarrollo de habilidades productivas.
- Generación de Empleo de Calidad.
- Coordinación de Actores Público-Privados
- Desarrollo Municipal

**4. Respecto de los recursos naturales, ¿cuáles son los ejes centrales de las acciones que se desarrollan en el Estado Provincial y su relación con las políticas nacionales en ejecución?**

La problemática originada por las actividades antrópicas y su impacto en el medio y en los recursos naturales, lleva a establecer políticas de estado integrales donde se transversalizan las acciones dirigidas a mitigar tales efectos a través de los distintos organismos.

La Ley General del Ambiente N° 6.634 tiene entre sus

*La Subsecretaría de Medio Ambiente ha elaborado un Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (PIGRSU) cuya implementación se está llevando a cabo con aportes provinciales, aportes de la Nación a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y colaboración de los diferentes Municipios de nuestra provincia.*

objetivos preservar y manejar el ambiente, resguardar y mejorar la dinámica ecológica, propiciar el desarrollo sustentable en todo el territorio provincial a fin de lograr y mantener una óptima calidad de vida para sus habitantes y generaciones futuras comprendiendo, entre otros, la preservación, conservación, utilización ordenada y racional del conjunto de los recursos naturales.

Por ello, el Estado Provincial, desde la Subsecretaría de Medio Ambiente, se encuentra desarrollando acciones estratégicas referidas a la vigilancia permanente y el cuidado del ambiente a través de la fiscalización de las distintas actividades que se desarrollan en la Provincia.

En este sentido, la Dirección de Gestión Ambiental, evalúa, fiscaliza y monitorea a las empresas en sus actividades en el marco del estricto cumplimiento de las normativas ambientales. Esta reglamentación provincial establece parámetros que deben cumplirse con el objeto de garantizar el cuidado de los recursos suelo, aire y agua. Además se diseñan estrategias para el control de la contaminación industrial con el objeto de fortalecer la capacidad institucional instalada, así como contribuir a través de soluciones técnicas al saneamiento de los recursos involucrados y a la optimización de las condiciones actuales de la industria, tanto en la organización como en propuestas de soluciones concretas en la faz técnica.

Algunas de las metodologías a implementar se basan en el desarrollo de:

- Estrategias de descontaminación vinculando acciones técnicas y políticas.
- Estrategias de Inducción, cuyo fin es que las empresas apliquen procesos de descontaminación y tomen medidas preventivas requeridas por la legislación vigente.
- Sistemas de Incentivos que favorezcan la participación voluntaria de los empresarios.

Un equipo interdisciplinario de profesionales es el encargado del seguimiento, la evaluación técnica y el monitoreo permanente de las actividades industriales de nuestro medio, logrando regularizar la situación de éstas en forma progresiva y coordinada. Todos los proyectos de obras o actividades capaces de modificar directa o indirectamente el ambiente provincial, deben gestionar su Declaración de Impacto Ambiental.

## **Gestión de Residuos Sólidos**

La gestión inadecuada de los residuos sólidos constituye un serio problema de índole mundial, adquiriendo una relevancia cada vez mayor con el pasar de los años, factores como el crecimiento demográfico, el urbanismo, la industrialización y producción a gran escala y la práctica del estilo “descartable”, los cuales fueron llevando a un

aumento exponencial en las cantidades de residuos generadas, que carecieron de una gestión adecuada e impactaron negativamente en el ambiente, causando el consecuente daño a los recursos naturales como el aire, agua y suelo.

La Subsecretaría de Medio Ambiente ha elaborado un Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (PIGRSU) cuya implementación se está llevando a cabo con aportes provinciales, aportes de la Nación a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y colaboración de los diferentes Municipios de nuestra provincia. El PIGRSU incluirá acciones estratégicas a fin de optimizar la gestión de los residuos en las etapas de generación, presentación y disposición final.

El plan alcanza a los 19 Departamentos de la provincia de San Juan, los que serán agrupados en 9 “Zonas o Regiones” integradas por uno ó más Departamentos, de acuerdo a distancias convenientes y cantidades de residuos generadas.

El plan comprende las siguientes etapas operativas:

- Generación (minimización y separación),
- Presentación,
- Recolección, Transporte
- Tratamiento y disposición final,
- Mitigación de basurales clandestinos

En cada una de las etapas, se aplica la normativa municipal y/o provincial según corresponda, de acuerdo con el marco legal que sustenta al plan. En los espacios públicos reconocidos como críticos por la gran cantidad de residuos dispersos, se lleva adelante la mitigación de los mismos, realizando tareas de saneamiento a cargo de la creada y denominada Brigada Verde.

### **Sistema de Telemonitoreo del Río San Juan**

La actividad del hombre, al producir desechos y efluentes líquidos cloacales y/o industriales, afecta la calidad de las aguas del Río San Juan provocando mayores costos en las plantas de purificación e inconvenientes para los distintos grupos de usuarios y daños en los ecosistemas asociados al curso de agua.

***La conformación de un Sistema Provincial de Áreas Protegidas, a cargo de la Dirección de Conservación y Áreas Protegidas, tiene por función resguardar muestras representativas de las distintas unidades biogeográficas y testimonios arqueológicos y paleontológicos presentes en la provincia, asegurando la perpetuidad del patrimonio natural y cultural a través de la selección de áreas para tal fin.***

Por ello, resulta de carácter estratégico la instalación de un Sistema de Telemonitoreo Ambiental Automático sobre el Río San Juan. Este sistema permitirá evaluar la calidad y el grado de contaminación que afecta este recurso hídrico y detectar -a tiempo- la contaminación del mismo, cuantificando el problema e identificando el emisor, como así también, realizar las acciones correctivas y preventivas para evitar futuras emisiones y disminuir la afectación del Río San Juan en la zona media y sur o las potenciales contaminaciones originadas por las actividades humanas.

En este proyecto participan la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la Dirección de Recursos Hídricos de la Nación, la Subsecretaría de Medio Ambiente, la Dirección de Hidráulica del Gobierno de San Juan, y la Universidad Nacional de San Juan.

Actualmente se está ejecutando la primera etapa del proyecto.

## **SISTEMA PROVINCIAL DE ÁREAS PROTEGIDAS**

La conformación de un Sistema Provincial de Áreas Protegidas, a cargo de la Dirección de Conservación y Áreas Protegidas, tiene por función resguardar muestras representativas de las distintas unidades biogeográficas y testimonios arqueológicos y paleontológicos presentes en la provincia, asegurando la perpetuidad del patrimonio natural y cultural a través de la selección de áreas para tal fin.

También es función del Sistema generar y rescatar tecnología adecuada para el aprovechamiento de los recursos en forma sustentable en beneficio de las poblaciones que las habitan como de aquellas que tiene iguales características, y, contribuir a la discusión y elaboración de políticas y estrategias de conservación para el conjunto del patrimonio nacional.

Esta actividad considera al hombre y su cultura como parte fundamental e inseparable del medio natural, propendiendo a su desarrollo social y económico rescatando su conocimiento y experiencia, como así también, sus sentimientos y aspiraciones.

La provincia de San Juan dispone de 2.500.000 hectáreas bajo distintas categorías de conservación. En jurisdicción nacional aproximadamente 219.000 ha. y en jurisdicción provincial 2.028.616 ha., la totalidad constituye aproximadamente el 22% del territorio. Es la provincia con mayor porcentaje de superficie bajo normas especiales de conservación.

En estas áreas protegidas se llevan a cabo las siguientes actividades:

- Monitoreo, control y protección de: Componentes de la flora y la fauna, Vegas de altura y cuencas, patrimonio arqueológico y paleontológicos
- Elaboración de Planes de Manejo

- Incorporación de Agentes de la Conservación de la Provincia de San Juan
- Construcción de Refugios para alojamiento de los agentes de la conservación en las áreas protegidas.
- Campañas de relevamientos e inventarios de los recursos en las ANP provinciales.
- Apoyo logístico y técnico a investigadores que desarrollan diferentes trabajos.

La Dirección de Conservación y Áreas Protegidas de la Subsecretaría de Medio Ambiente también realiza tareas relacionadas a Bosques Nativos (Leyes N° 26.331 y 7.915), control y fiscalización de la flora y fauna; control de criaderos, pajarerías y tenencia de animales de la fauna silvestre; y, divulgación, capacitación y concientización.

**5. Respeto de la integración sudamericana, ¿qué actividades se están desarrollando en el Estado Provincial en el marco del Mercosur, teniendo en cuenta particularmente la infraestructura vial, energética, productiva y las áreas del turismo, educación, salud y cultura?**

En términos de la integración regional, el gran desafío ante el que se encuentra la provincia es consolidar el corredor Porto Alegre – Coquimbo como uno de los ejes fundamentales de la comunicación en el Mercosur. Esta consolidación implica la Construcción de un Túnel de Baja Altura en el límite con Chile y el desarrollo de una serie de obras complementarias que potencien su valor como vía de transporte.

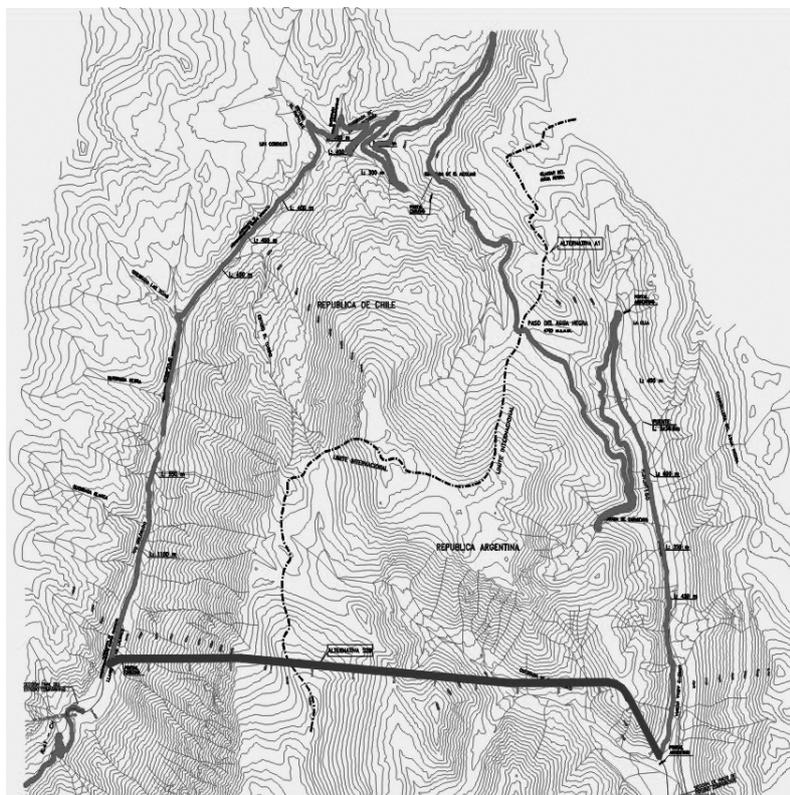
La importancia de este corredor se acrecienta en virtud del ascendente intercambio comercial entre los países del Mercosur y entre estos y los mercados del Asia Pacífico, lo que está llevando a la saturación de la capacidad del Paso por el Cristo Redentor en Mendoza. A esa situación debe agregársele que este paso está cerrado, en promedio, durante cuarenta días al año, durante la temporada invernal.

Por su posición geográfica el corredor por el paso de Agua Negra representa una inmejorable alternativa de complementación ya que se encuentra alineado entre los Puertos de Porto Alegre en Brasil y Coquimbo en Chile, atravesando la zona productora central de Argentina. Adicionalmente, con la

*En términos de la integración regional, el gran desafío ante el que se encuentra la provincia es consolidar el corredor Porto Alegre – Coquimbo como uno de los ejes fundamentales de la comunicación en el Mercosur.*

construcción del Túnel de Baja Altura, estará disponible en su uso durante todo el año.

En la Iniciativa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) se han definido los Ejes de Integración y Desarrollo que involucran a la República Argentina con sus países vecinos. Estos ejes constituyen franjas territoriales, en los que se han de definir los proyectos de infraestructura necesarios para apoyar las actividades sociales y productivas y lograr el desarrollo e integración, interna e internacional.



En la última reunión del Grupo IIRSA realizada en Junio del 2008 en Asunción del Paraguay se definió la cartera de Proyectos acordados como prioritarios para la integración sudamericana. Entre esos proyectos figuran:

- Pavimentación de la Ruta Nacional 150. Tramo Ischigualasto límite con Chile (Paso de Agua Negra) (AR)
- Mejoramiento de la Ruta Nacional 41 CH – Paso de Agua Negra (CH)
- Túnel Binacional Agua Negra (AR-CH)

En línea con estas definiciones, ya han comenzado las tareas.

En pos de llevar a cabo la construcción del Túnel de Baja Altura es que los gobiernos argentinos y chilenos vienen realizando una serie de estudios.

De esta forma, se encuentra en ejecución el Estudio de prefactibilidad económica y rentabilidad social, previéndose su conclusión a fines del presente año. De igual forma, está en ejecución el estudio Geológico e Hidrológico

Con los resultados de estos estudios, se llamará a licitación en el presente año, para el Proyecto de Ingeniería Básica. Paralelamente, está previsto el llamado a licitación para el estudio de Impacto Ambiental.

Concluidos estos trabajos, previstos para el mes de Junio del año 2009, estarán dadas todas las condiciones para el llamado a licitación para la construcción de la Obra.

En cuanto a las obras sobre la Ruta Nacional 150, se acaba de firmar la ejecución del tramo más complicado de esta obra, el que une Ischihualasto (Valle de la Luna) con la localidad de Huaco, tramo que demandará una inversión de más de \$ 620 millones. De igual manera, ya están en proceso licitatorio o de preparación de la licitación respectiva, todos los tramos que permitirán que desde Ischigualasto hasta el límite con Chile quede todo el camino asfaltado.

Debe remarcar la importancia de esta obra para el norte de San Juan, en cuanto significa cambiar cualitativamente la comunicación hacia Jáchal e Iglesia, ya que podrán estar en poco tiempo en Patquía y en el centro del país a través del Corredor Bioceánico.

Estas obras de infraestructura se inscriben dentro de toda una serie de acciones políticas, sociales y culturales tendientes a estrechar lazos con todos los países del Mercosur en general y con la IV Región de Chile en particular.

Un ejemplo de lo dicho fue la 18° Reunión del Comité de Integración Paso de Agua Negra, realizada en San Juan en Abril del corriente año con la presencia de los embajadores de Argentina en Chile, Ginés González García y de Chile en Argentina, Luis Maira, el Gobernador de la Provincia, José Luis Gioja, el intendente de la IV Región de Coquimbo Ricardo Cifuentes, el gobernador del Valle del Elqui, Rolando Calderón, los cónsules

***Más allá de que esto crea una serie de turbulencias en el ámbito económico, debe remarcar que tanto en la esfera del consumo provincial, como en el ámbito fiscal, como en la situación de varios productos que exporta la provincia – minería metálica, vinos - hasta el momento la crisis ha jugado un papel menor.***

de Argentina en Chile y de Chile en Argentina, funcionarios nacionales y provinciales, intendentes, alcaldes, legisladores nacionales y provinciales y empresarios de de la IV Región de Chile y de la Provincia de San Juan, entre otros.

En la oportunidad, se presentó el sitio WEB binacional [www.sanjuancoquimbo.org](http://www.sanjuancoquimbo.org), que tiene el objetivo de mostrar las potencialidades de ambas regiones como una unidad.

Dentro de las resoluciones tomadas por las siete comisiones que integran el Comité de Integración, se destaca el convenio de integración e intercambio cultural entre las máximas autoridades de educación de la región de Coquimbo y de la Provincia de San Juan y la reapertura de la casa de Chile en San Juan.

**6. Respecto de la crisis global en la que estamos inmersos, ¿cómo cree que finalmente la crisis impactará en su provincia?, ¿qué políticas se están aplicando o se prevén aplicar a fin de morigerar su impacto?, ¿de qué manera se coordinan las acciones que en este sentido realiza la Nación en el territorio provincial?**

Con respecto a la crisis, aunque sabido, nunca está de más recordar que es desencadenada por fenómenos exógenos al país y la provincia. En efecto, todos los índices provinciales mostraban, muestran, una fortaleza inédita en términos de crecimiento y fortaleza productiva, tanto que algunos estudios la consideran como la provincia argentina con mayor competitividad.

En este escenario, la crisis ingresa por el sector externo, en donde se observan para varios de nuestros productos exportables, casos de derrumbe de los precios internacionales y de debilidad de la demanda internacional. En este sentido, es delicada la situación de los mostos, uva en fresco, pasas de uva y diversas hortalizas.

Más allá de que esto crea una serie de turbulencias en el ámbito económico, debe remarcarse que tanto en la esfera del consumo provincial, como en el ámbito fiscal, como en la situación de varios productos que exporta la provincia – minería metálica, vinos - hasta el momento la crisis ha jugado un papel menor. Esto es, se ha atenuado el crecimiento eufórico de los últimos años, pero no se observan indicadores recesivos, ni despidos, ni desequilibrios fiscales.

Ahora bien; ¿Cuál es la estrategia que desarrollará la provincia frente a la crisis?

Aquí también es necesario volver a decir que las principales usinas del pensamiento económico no pudieron predecir o evitar la crisis, y que tampoco han desarrollado instrumentos para enfrentarla. Dicho de manera directa: a buena parte del mainstream, que promovía políticas de mercado a ultranza, se le han quemado los papeles.

Este no es un tema que atañe solamente a la provincia. En San Juan, como en el nivel nacional, ya se venían desarrollando una serie de instrumentos de regulación e

intervención. En efecto, se estuvieron desarrollando políticas para sostener los ingresos de la población y la demanda agregada, para mitigar los ciclos de crecimiento espasmódico seguidos de crisis, de fortalecimiento de la situación fiscal para sostener su capacidad interventora, etc. Todos ellos, con las necesarias correcciones, conforman el núcleo duro del instrumental con que se dará respuesta a las turbulencias que estamos viviendo.

Como en todos los casos históricos, la crisis exagera las presiones sobre el Estado. Nadie discute la necesidad de intervención, pero son diferentes los sentidos, la intensidad, el papel que debe jugar el Sector Público.

Dicho de manera esquemática, hay quienes postulan que la solución a la crisis pasa por restablecer el crédito, apoyando los bancos. Otros por sostener las empresas y sus exportaciones, mientras que otros consideran que la clave está en la demanda agregada.

Sin entrar en definiciones muy técnicas, nosotros consideramos que el Estado tiene que cumplir un rol aún más activo que el que normalmente le asignábamos. Esto es así, porque en la profundidad de la crisis, dejar actuar al mercado como el gran asignador de recursos, puede llevarnos a que las turbulencias se retroalimenten hasta límites intolerables.

El Estado tiene que transformarse en el piloto de tormentas, pero no sólo eso, queremos que se convierta en el principal custodio del salario y el nivel de empleo.

Sin prejuicios, con mucha prudencia, en la provincia hemos comenzado a trabajar sobre políticas concretas. Comentamos sucintamente algunas acciones realizadas en este sentido.

En primer lugar, el “Fideicomiso de Administración y Asistencia Financiera Vitivinícola”, que es una Línea de crédito destinada a financiar la adquisición de uva por parte de bodegas a productores de la provincia de San Juan, con destino a la elaboración de mosto o vino. En los hechos, este Fideicomiso fijó un precio mínimo para la uva a vinificar o para mosto de \$ 0,55 por kilo.

En segundo lugar, comentamos la operación de desendeudamiento a partir de la recompra de deuda originada en un bono emitido para financiar los diques Caracoles - Punta Negra.

***Como venimos diciendo, esta crisis no se pagará con el salario, ni con mayor pobreza, ni con bruscos aumentos de la desocupación.***

## APORTES PARA EL DEBATE

---

La Provincia logró implementar un acuerdo de pago total de los títulos de deuda y de cualquier derecho que pudiera originarse directa o indirectamente en los mismos, mediante un pago único, total y definitivo de US\$ 15 Millones. Considerando que la suma total exigible era de US\$ 85,8 Millones, la quita obtenida supera el 82%.

En tercer lugar continuaremos - con al apoyo crucial del gobierno nacional - la ejecución de la obra pública actualmente en implementación y la continuación de las obras programadas y que cuentan con financiamiento. Ello nos permitirá mantener el dinamismo de la economía y la protección del empleo.

En cuarto lugar, mantendremos una prudencia fiscal que posibilite el equilibrio de las cuentas del sector público provincial. No queremos repetir experiencias negativas del pasado y que están muy presentes en la sociedad sanjuanina. Sin embargo, cabe hacer una importante aclaración: no se disminuirá por ningún motivo la inversión social para proteger los sectores más vulnerables de la población de los efectos negativos de esta crisis. Ellos no correrán con los costos de una crisis en la que no han tenido ninguna responsabilidad.

Como venimos diciendo, esta crisis no se pagará con el salario, ni con mayor pobreza, ni con bruscos aumentos de la desocupación.

## PROVINCIA DE SANTA FE

Por Hermes Binner (\*)

### **1. Respecto de las áreas de reforma o modernización administrativa de la provincia, ¿cuáles son sus objetivos centrales, sus alcances y cuáles los ejes centrales del modelo o rol de Estado Provincial que se propicia?**

En la provincia de Santa Fe hemos instalado un proceso de regionalización. Cinco regiones que comparten características comunes, desde los aspectos físico - ambientales, socio - institucionales y económico - productivos. Los nodos regionales son las ciudades de Rafaela, Reconquista, Santa Fe, Rosario y Venado Tuerto, constituyéndose en escenarios descentralizados de planificación estratégica y participación ciudadana.

A través de una metodología participativa, -las Asambleas Ciudadanas, que integran a todos los actores y sectores de la vida provincial: las autoridades locales, las organizaciones sociales, empresarias, de la producción, al sector académico y a las ciudadanas y ciudadanos santafesinos-, hemos arribado a la formulación del Plan Estratégico Provincial. En las cuatro rondas de asambleas, realizadas durante todo 2008 en los cinco nodos, participaron más de 10.000 ciudadanos.

El Plan Estratégico Provincial es una herramienta de transformación colectiva sostenida en valores, orientada por una visión y proyectada a 20 años. Se organiza en torno a tres Líneas Estratégicas: Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo; que contienen 12 programas y 233 proyectos provinciales y regionales.

Nuestro Plan Estratégico se ha instalado a escala nacional, definiendo un nuevo modelo de orientación social para priorizar las obras de infraestructura que deberá llevar adelante el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de

---

(\*) Gobernador de la provincia de Santa Fe.

de la Nación.

Estamos constituyendo los cinco Consejos Regionales de Planificación Estratégica, nuevos espacios institucionales para la concertación, gestión y seguimiento de estos proyectos.

Estamos materializando el proceso de descentralización del Estado provincial a través de la conformación de los equipos de trabajo regionales y la construcción de nuevos vínculos territoriales. Con este objetivo, se realizará la apertura de las sedes provisorias de los Centros Cívicos en cada una de las Regiones, en las cuales funcionarán los Consejos Regionales de Planificación Estratégica, se llevarán adelante programas de capacitación y se promoverá la concertación y la construcción de acuerdos público-privados.

En paralelo, avanzamos en los proyectos definitivos de construcción de los edificios de los Centros Cívicos. Estamos gestionando la disponibilidad de suelo en Venado Tuerto y Reconquista. Hemos definido los programas edilicios de refuncionalización en los casos de Rosario y Santa Fe, y presentamos el anteproyecto del Centro Cívico de la Región 2 (Nodo Rafaela).

La Unión Europea, a través de la Oficina de Coordinación – EuropeAid, ha seleccionado al proceso de regionalización, descentralización y planificación estratégica santafesina como uno de los casos más representativos para la promoción de su objetivo central: la cohesión social y territorial. En este sentido, la provincia fue elegida para integrar el consorcio que coordina el Programa Urb-Al III, y para la realización del proyecto “Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como instrumento clave para promover democracias de proximidad”.

Paralelamente, estamos trabajando sobre el funcionamiento de la administración provincial para que los bienes y servicios que presta el Estado provincial a los ciudadanos lleguen en tiempo y forma y de manera eficiente. Para ello, se aplica y promueve en todas las áreas de gobierno la promoción del uso de nuevas tecnologías, información y comunicación; y se trabaja en la reingeniería de procesos para trámites y formularios, siempre teniendo en vista un mejor servicio a los ciudadanos.

En otro orden, propiciamos la reforma de la Constitución provincial, porque creemos que ella debe ser el reflejo de un proyecto de sociedad que contenga a todos los santafesinos. En ese sentido, la Reforma debe jerarquizar las instituciones que favorezcan el afianzamiento del sistema democrático sobre la base del pluralismo y la participación.

La Reforma a la Constitución Nacional de 1994 introdujo modernas instituciones y consagró nuevos derechos y garantías, que aún no se han plasmado en la Constitución de nuestra provincia. En ese marco, nosotros queremos reflejar la sociedad santafesina en una nueva Constitución.

Debemos incluir temas clave que ya han sido incorporados en la Constitución Nacional: la autonomía municipal, los mecanismos de democracia semi directa, la descentralización y la participación. La reforma constitucional debe brindarnos un horizonte político e institucional que permita alcanzar los ideales de justicia, bienestar y solidaridad. Estos objetivos nos deben llevar a jerarquizar instituciones que alienten el debate de ideas y la formación de consensos.

**2. Respecto de las políticas de inclusión social, ¿cuáles están en relación con las políticas nacionales y qué objetivos centrales se desean conseguir en el corto y mediano plazo en el Estado provincial?**

La situación de necesidad generalizada que implica la pobreza no tiene que ver únicamente con el nivel de ingreso. Se relaciona también con el deterioro de la condición humana en términos de nutrición, salud y educación, dominio de las tecnologías y los lenguajes de la época, responsabilidad, solidaridad y conciencia histórica; autonomía y capacidad de participación y asociación; sentido de pertenencia al colectivo y adscripción a las normas que hacen posible la convivencia.

Esta situación, que se hace visible en el crecimiento de la desigualdad, la profundización de la discriminación y el individualismo, la proliferación de múltiples formas de violencia y el aumento de las adicciones y el delito, no es privativa de un sector social en particular.

Es entonces imprescindible diseñar y ejecutar nuevas políticas públicas para enfrentar la actual agenda social y construir una red de trabajo con organizaciones sociales, apuntando al fortalecimiento de la sociedad civil, cogestionando para el fortalecimiento de las mismas, potenciando la multiplicación de infraestructuras y servicios.

En este marco el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe lleva adelante una serie de programas propios o interministeriales e implementa a su vez programas provenientes de la Nación. Dentro de estos últimos, y al referimos puntualmente a las políticas de inclusión, el ministerio ejecuta los programas de Seguridad Alimentaria, Celíacos y Nutrimás, los cuales están financiados en parte por Nación y un porcentaje importante lo aporta la provincia de Santa Fe.

Hasta septiembre del 2008 la entrega de los beneficios

*En el área de Niñez, el Estado Nacional y el provincial coordinan acciones a través del Consejo Nacional de Niñez, compatibilizando y monitoreando los sistemas de información y datos.*

provenientes de dichos programas se efectivizaban en las ciudades de la provincia mediante un sistema de ticket y en las comunas a través de bolsones de alimentos. A partir de ese momento, y gracias a un importante esfuerzo del gobierno provincial, todas las prestaciones se transfirieron al sistema de tarjeta. Este sistema permitió cambiar los perimidos y sospechados sistemas de ticket y entrega directa de alimentos por un único sistema transparente, moderno y dignificante. Además, el sistema posibilitó la puesta en marcha de controles y monitoreos sobre los padrones que permitió ampliar el universo de beneficiarios.

En el área de Niñez, el Estado Nacional y el provincial coordinan acciones a través del Consejo Nacional de Niñez, compatibilizando y monitoreando los sistemas de información y datos.

En términos generales las políticas públicas vinculadas a la inclusión social que se implementan a través de los programas nacionales tienen una perspectiva focalizada, mientras que en la provincia de Santa Fe el abordaje que se hace es “integral”.

En este sentido, desde el Ministerio de Desarrollo Social se repensaron las políticas sociales, innovando y aumentando los regímenes de protección social; coordinándolas así a través de la creación del Gabinete Social (integrado por los ministerios de Salud, Desarrollo Social, Educación, Cultura, Trabajo y Gobierno). Dicho gabinete está basado en principios de equidad, participación y solidaridad, permitiendo desde una acción articulada realizar un abordaje integral e integrado de las situaciones a resolver, optimizando el aprovechamiento de los recursos existentes.

En el marco de este abordaje integral se ha puesto en funcionamiento el Programa “Aleros de Santa Fe” dirigido a las personas y grupos familiares más desprotegidos de la provincia. Mediante el mismo se busca promover el acceso a mejores condiciones de vida y generar un proceso de inclusión social con el fin de que cada persona desarrolle capacidades que le permitan el ejercicio de la ciudadanía plena. Asimismo, aspira a garantizar el acceso de modo transparente a las políticas sociales, en sentido estricto (seguridad alimentaria, programas comunitarios), y asegurar la capacidad de respuesta ante la emergencia social.

“Aleros de Santa Fe” combina los habituales y aún imprescindibles componentes asistenciales junto con los componentes promocionales de la condición humana, promoviendo la recuperación de las buenas prácticas comunitarias donde la interrelación e integración son esenciales para la reconstrucción de los lazos sociales. Lazos que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía, permitiendo actuar en forma mancomunada y colectiva en la reconstitución del tejido asociativo y en la construcción de una ciudadanía cada vez más activa.

A su vez, de manera coordinada y lineal, se han puesto en marcha desde el gobierno provincial políticas públicas destinadas a favorecer el pleno desarrollo de la ciudadanía,

trabajando para el efectivo ejercicio de los derechos consagrados. Para ello se llevan adelante acciones y se brindan las herramientas necesarias en áreas complejas y sensibles como son la niñez, la adolescencia, los adultos mayores, los pueblos originarios y la problemática de género.

Este paradigma de trabajo en torno a la inclusión social permite al gobierno provincial ir construyendo una nueva institucionalidad, reformulando las capacidades estatales, revirtiendo el deterioro, la habitualidad, la inercia burocrática y el clientelismo político.

### **3. Respecto del desarrollo productivo, ¿cuáles son los ejes centrales del rol del Estado provincial y sus estrategias de intervención, regulación y/o fomento?**

Creemos que apoyar la producción y la inversión económica en la provincia de Santa Fe es tener mejor educación, mejor salud, y seguridad jurídica. Es decir, un Estado eficiente y moderno que integre a la sociedad, promueva la igualdad de oportunidades, disminuya la violencia y la inseguridad.

Esta provincia integrada y, fundamentalmente, solidaria, con equilibrio territorial y calidad social, asentará su desarrollo económico en la articulación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil.

Los territorios hacen que la producción y los factores que intervienen en ella se administren de diferentes maneras, otorgando su propia competitividad. Esto hace que se diferencien unos de otros aún cuando el producto sea el mismo.

Estos factores, actuando de manera libre a sus propias potencialidades, no siempre contribuyen a lograr un desarrollo equilibrado y equitativo para su sociedad. La historia nos indica que en la mayoría de los casos, cuando estos factores no son controlados terminan en procesos de concentración, marginalidad y destrucción de los ecosistemas.

Por eso entendemos que el Estado no puede estar ausente y, más aún, entendemos que su rol principal es el de generador de condiciones para el desarrollo socio-económico.

Un conjunto de elementos se articulan entonces para desempeñar este rol, que de lograrlo nos conducirá a disponer de un territorio más competitivo.

*Los productos se analizan como Cadenas de Valor, identificando a los diferentes eslabones o fases que participan en su elaboración. Por ejemplo en la producción de carne bovina se integran en una sola mesa los eslabones de producción primaria, frigoríficos, comercialización y carnicerías y logística.*

Los principales ejes que sustentan este rol son:

- La gestión pública que garantice transparencia, permita la participación y priorice la solidaridad.
- La producción analizada como sistema productivo y con sustentabilidad ambiental.
- La descentralización de las acciones a través de organizaciones presentes en el territorio.
- La inclusión social como objetivo de la producción.
- A partir de estas definiciones, se desatan una serie de estrategias con las cuales se realizan diferentes tipos de intervenciones. Estas estrategias son:
  - La reforma del Estado manifestada a través de la readecuación de las estructuras organizativas y sus procesos. En el caso del Ministerio de la Producción, su organización pasó de un esquema piramidal a otro matricial.
  - Los productos se analizan como Cadenas de Valor, identificando a los diferentes eslabones o fases que participan en su elaboración. Por ejemplo en la producción de carne bovina se integran en una sola mesa los eslabones de producción primaria, frigoríficos, comercialización y carnicerías y logística.
  - La organización de Consejos Económicos por cada cadena, para la formulación de los planes estratégicos. Estos Consejos se constituyen con la presencia y activa participación de diferentes organizaciones públicas y privadas relacionadas con cada eslabón, como así también de aquellas que son de apoyo.
  - Estimular la articulación público privada en todos los niveles de actuación del Estado provincial.
  - El Estado invierte en infraestructura para el desarrollo, tanto en comunicaciones y energía como en parques y áreas industriales.
  - El Estado promueve el fortalecimiento de organizaciones en el territorio y organiza su operación en red. Esto opera independientemente de su carácter, incluyendo a cooperativas, mutuales, agencias de desarrollo productivo y Asociaciones para el Desarrollo, entre otros actores.

#### **4. Respecto de los recursos naturales, ¿Cuáles son los ejes centrales de las acciones que se desarrollan en el Estado provincial y su relación con las políticas nacionales en ejecución?**

El cambio introducido en nuestra gestión para el abordaje de la problemática ambiental se basa en la transversalidad, el abordaje integrado y las acciones interministeriales.

En este sentido, implementamos una estrategia que relaciona lo público y lo privado tendiente a desarrollar una convivencia armónica entre las distintas acciones del hombre sobre el territorio y la preservación y conservación de los valores ambientales y los servicios ecológicos del ambiente.

Esta estrategia se orienta a asegurar la sustentabilidad, mitigando los posibles efectos negativos sobre la calidad del ambiente y minimizando la controversia entre producción / medioambiente, desarrollo / conservación.

Entendemos que la articulación de los intereses generales con las acciones de particulares debe desarrollarse con la mediación del Estado como actor central de los procesos que involucran la gestión del medioambiente.

Son ejes centrales de nuestra gestión en relación a los recursos naturales:

La promoción y ampliación de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) en el territorio provincial. En este sentido, hemos promovido el reconocimiento de áreas de interés para la conservación como la designación de sitio Ramsar al Humedal de la Laguna Melincué e impulsamos la designación del mismo tenor para Cayastá. Además, hemos cumplimentado el tramo de gestión a nivel provincial para la cesión de las tierras al Estado nacional para crear el Primer Parque Nacional Santafesino, que se llamará “Islas de Santa Fe”. El nuevo parque nacional se ubicará en la actual reserva provincial “El Rico”, en una zona de islas ubicadas entre las localidades de Puerto Gaboto y San Fabián. La Administración de Parques Nacionales será la encargada de administrar este nuevo parque nacional una vez que se logre la declaración por parte del Congreso de la Nación. En nuestra provincia, hemos jerarquizado el abordaje de esta temática a través de la creación de la Dirección General de ANPs, que específicamente se encarga de su gestión y manejo.

En cuanto a la gestión de los recursos pesqueros, impulsamos la regularización del sistema de pesca fluvial a través de un proceso que revalorice la pesca artesanal y de subsistencia y asegure la sustentabilidad del recurso. En el marco de la normativa vigente a nivel nacional y provincial, el objetivo también es minimizar el impacto de la pesca industrializada a través de un trabajo interministerial.

***Los productos se analizan como Cadenas de Valor, identificando a los diferentes eslabones o fases que participan en su elaboración. Por ejemplo en la producción de carne bovina se integran en una sola mesa los eslabones de producción primaria, frigoríficos, comercialización y carnicerías y logística.***

Otro punto importante en cuanto a la gestión de los recursos naturales es la aplicación de la ley de bosques N° 26.331. La provincia de Santa Fe es pionera en el proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos, implementado mediante una Unidad Ejecutora multidisciplinaria que ha efectuado una intensa tarea de evaluación, relevamiento de campo, mapeo digital y planificación. La primera etapa de este proceso ha sido cumplimentada exitosamente mediante la zonificación de los bosques mediante el decreto 042 de enero de 2009. El proceso posee un fuerte componente de participación de la comunidad y en breve se remitirá un proyecto a la Legislatura a los fines de ratificar la zonificación mediante ley provincial.

En la misma línea, está en marcha el plan de arbolado “Un árbol para cada santafesino”, un proyecto pensado para incrementar la masa arbórea en el territorio. Se trata de una tarea de gran alcance territorial basada en el plantado de ejemplares forestales y, sobre todo, en la difusión y capacitación de la población en la cultura del árbol. La comunidad, a través de las comunas, municipios, escuelas y ongs participa en todas las etapas de su desarrollo, promoviendo el cultivo, cuidado y conocimiento de las distintas especies autóctonas.

En cuanto al manejo de la fauna silvestre, nuestra provincia enfrenta dificultades que emergen de las modificaciones del territorio, cuestión que afecta la sustentabilidad de los ecosistemas naturales. En este contexto, la estrategia de acción se basa en acciones combinadas de diferentes metodologías de conservación, desde el manejo integrado de las ecoregiones hasta el cuidado particular de especies o ejemplares afectados por la pérdida de sus hábitats.

Además, se trabaja en forma integrada con la Nación y las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires en el denominado Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná (Piecas DP), un programa tendiente a mejorar las condiciones ambientales y de conservación del sistema de humedales del delta del Paraná inferior. Son objetivos de este plan mitigar la reconversión de las islas hacia tierras agrícolas y/o ganaderas para terminar con sus efectos más visibles, como han sido los incendios en pastizales y sus consecuencias que llegaron a costar vidas humanas durante el primer semestre de 2008.

A principios de este año, hemos incorporado un equipo de 20 brigadistas para prevenir y combatir incendios forestales y rurales. La flamante brigada tiene a su cargo la prevención y lucha contra incendios en áreas rurales y forestales en todo el territorio de la provincia de Santa Fe, y también podrán colaborar con otras provincias cuando desde el Plan Nacional de Manejo del Fuego se lo solicite. •

**5. Respecto de la integración sudamericana, ¿qué actividades se están desarrollando en el Estado Provincial en el marco del Mercosur, teniendo en cuenta particularmente la infraestructura vial, energética, productiva y las áreas del turismo, educación, salud y cultura?**

En materia de integración regional, nuestra Provincia participa y apoya decididamente el desarrollo de todos los espacios institucionales, promoviendo la consolidación de la Región Centro, Crecenea - Litoral / Codesul y el Mercosur. Asimismo, se profundizaron los vínculos de cooperación internacional (bilateral y multilateral) y el establecimiento de relaciones político - institucionales con organismos internacionales y gobiernos (nacionales, provinciales y locales) del extranjero.

La globalización hoy nos impone la necesidad de conformar bloques regionales para insertarnos exitosamente en el mundo. Frente al contexto de crisis mundial que estamos viviendo es más necesaria aún la integración regional de nuestros países.

En 1969 se firmó el primer tratado de la Cuenca del Plata y en 1989 se incluyó a la Hidrovía dentro de los planes de vinculaciones territoriales. Hay que darle mucha importancia a la Hidrovía e incluir este tema en el debate de las próximas reuniones de Crecenea - Codesul, así como en las rondas de integración de los gobernadores, intendentes y prefectos.

Las hidrovías Paraná - Paraguay y Paraná - Tieté son caminos fundamentales para integrar a cinco países de este Mercosur y para la integración económica. Por eso, cuando hablamos de fletes, hablamos de costos importantes que podemos morigerar a través de la integración con la hidrovía: minerales, granos, turismo, todo puede ser hecho a través de una hidrovía que esté en condiciones.

Vale aclarar que las principales iniciativas en los procesos de integración regional en nuestros países están asociadas a la recuperación de la democracia a partir de los 80, y tal vez el mejor ejemplo es la constitución del Mercosur. Las democracias nacientes necesitaban reforzar los vínculos regionales para consolidar los procesos internos.

Además, es necesario considerar que cuando los países que integran el bloque son muy dispares entre sí surgen complicaciones, y este es uno de los temas clave para revisar. Debemos encontrar formas más flexibles que faciliten la integración antes que la dificulten. Basta pensar en Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay (más Chile, Bolivia y Venezuela), para ver que las estructuras económicas y sociales de los países son muy diferentes, y es imprescindible para que una integración sea exitosa

***Se trabaja en forma integrada con la Nación y las provincias de Entre Ríos y Buenos Aires en el denominado Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná (Piecas DP), un programa tendiente a mejorar las condiciones ambientales y de conservación del sistema de humedales del delta del Paraná inferior.***

reconocer estas diferencias.

Para que esto sea posible es necesario fortalecer la institucionalidad intrarregional que conduzca el proceso de integración en el largo plazo. El conflicto entre Argentina y Uruguay en torno a las pasteras es un buen ejemplo de las debilidades institucionales de la región.

Debemos seleccionar adecuadamente los caminos para lograr la efectiva integración regional. En la sociedad del conocimiento en que vivimos debemos pensar en la investigación, la ciencia y la tecnología como uno de los principales motores para el desarrollo y la integración regional. Podemos tener ahí la mejor oportunidad para aprovechar de esa riqueza centenaria de países como Argentina y Uruguay, y de América Latina en general, que es su diversidad cultural.

En este contexto, ante la situación que está atravesando el mundo, la peor de las políticas de nuestros países sería la ausencia de políticas, o la ingenuidad de creer que podremos permanecer al margen de la crisis. Es imprescindible fortalecer la política regional y para esto resulta importante: 1) Que exista voluntad política de integrarse regionalmente superando mezquindades localistas; se pueden mantener las identidades nacionales fomentando, a la vez, la integración cultural de la región. 2) Avanzar en acuerdos gubernamentales, ejecutivos y parlamentarios, y de la sociedad civil. Mercociudades ha sido y es un encuentro de gobiernos locales que en un ejemplo de cooperación horizontal promueve el mejoramiento de las instituciones a fin de garantizar los derechos sociales de los ciudadanos. Debemos impulsar acuerdos entre gobiernos e interministeriales, por ejemplo con políticas que fomenten la Responsabilidad Social Empresaria y el desarrollo del Trabajo Decente. Pero también es muy importante fortalecer los acuerdos que se generan en la misma sociedad civil, como es el caso de la integración universitaria, en la que a partir del Grupo Montevideo se puede avanzar mucho para fortalecer nuestro espacio educativo y científico - tecnológico.

**6. Respecto de la crisis global en la que estamos inmersos, ¿cómo cree que finalmente la crisis impactará en su provincia?, ¿qué políticas se están aplicando o se prevé implementar a los fines de morigerar su impacto?, ¿de qué manera se coordinan las acciones que en este sentido realiza la Nación en el territorio provincial?**

Santa Fe es una provincia de neto perfil agroindustrial y para cuando se desató la crisis financiera internacional, ya estaba sufriendo el doble impacto del conflicto entre el gobierno nacional y el campo, y de una sequía histórica. Hoy sigue pendiente una solución del fondo para el tema del campo, que es la columna vertebral de la economía provincial, y a los rubros que ya estaban complicados –como el de la maquinaria agrícola, que es tan importante en nuestra provincia–, se suman todas las ramas del sector metalmeccánico y el comercio, además de la industria láctea y de la madera, entre otras, que sufren una fuerte competencia de productos importados. Por eso le propusimos a la

señora presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, una serie de medidas, entre las que se destaca la suspensión de las retenciones por 180 días, para generar un shock de confianza que permita recuperar la producción. Ésa es, a nuestro entender, una forma de poder salir de la crisis.

También elevamos al gobierno nacional una propuesta de “Pacto Federal Fiscal contra la pobreza, en defensa del trabajo y la producción nacional”.

Cuando presentamos nuestro plan de gobierno dijimos que no queríamos ser buenos administradores de un viejo Estado, sino transformarlo, generando un cambio sustantivo en el saber y en el hacer del Estado y llevando adelante un cambio sustantivo en el manejo de las finanzas públicas.

Creemos que la protesta debe ser superada con la propuesta. En nuestro caso, cada propuesta elevada al gobierno nacional fue consensuada con los actores más representativos de los sectores del trabajo y de la producción de todo el territorio, integrados en el Consejo Económico Provincial.

Al mismo tiempo, de nuestra parte, decretamos la emergencia agropecuaria para afrontar los efectos de la sequía, lo que luego fue homologado por la Nación. Esto permite a los productores suspender el pago del impuesto a las ganancias, renegociar deudas bancarias y frenar juicios. En forma complementaria, la provincia decidió ofrecer líneas de créditos a tasas subsidiadas en el Nuevo Banco de Santa Fe, y para los pequeños productores dispuso créditos y subsidios a través de las Asociaciones de Desarrollo.

Otra herramienta que quiero destacar es el concepto de cadena de valor, que aplicamos a los distintos sectores productivos. En ese sentido, ya presentamos planes estratégicos para la maquinaria agrícola, la industria autopartista, la apícola, la actividad frutihortícola. En todos los casos, estos trabajos reflejan la articulación público - privada y apuntan a incrementar la competitividad de las respectivas cadenas y fortalecer su desarrollo. De esa forma, también lograremos mantener los puestos de trabajo y crear nuevos.

Precisamente, en materia de empleo, ya desde octubre de 2008, cuando empezaron a manifestarse los primeros síntomas del impacto de la debacle internacional, desde el Ministerio de

***Santa Fe es una provincia de neto perfil agroindustrial y para cuando se desató la crisis financiera internacional, ya estaba sufriendo el doble impacto del conflicto entre el gobierno nacional y el campo, y de una sequía histórica.***

Trabajo de la provincia comenzamos a recorrer las ciudades de los cinco nodos para dialogar con sindicatos, autoridades municipales y comunales, y las cámaras empresarias para proponer y promover en cada localidad las estrategias más apropiadas para hacer frente a la crisis, de acuerdo a las características de cada región. De esa forma, generamos compromisos importantes de parte de los empleadores para evitar los despidos, incluido el sector rural.

Al mismo tiempo, en el marco de la reunión del Consejo Federal del Trabajo, Santa Fe propuso al resto de las provincias del país la necesidad de usar y aplicar todas las herramientas con que cuenta el Estado para atenuar el impacto de la crisis en el empleo. Concretamente, propusimos la aplicación del Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC), una herramienta administrativo - legal que evita el despido como primera medida ante una situación complicada. Desde su aplicación, el crecimiento de empresas involucradas en PPC fue constante. Casi un centenar. La principal actividad afectada es la metalurgia.

En forma paralela, la provincia colabora activamente en la gestión del subsidio nacional del Programa de Recuperación Productiva (Repro), que se liquidó a más de 80 empresas santafesinas, englobando unos 9.000 puestos de trabajo. Mientras tanto, hay otras 120 que gestionaron esa ayuda para atender a otros 6.000 trabajadores.

No sabemos cuánto va a durar la crisis internacional; no lo sabe nadie porque es inédita. De lo que sí estamos seguros es que para hacer frente a sus efectos negativos son imprescindibles el diálogo y la participación de los actores involucrados. No hay otra forma de superar esta coyuntura complicada. Esa fue nuestra propuesta desde que llegamos al gobierno y por eso creamos la Comisión Provincial Tripartita para el Trabajo Decente, que integran el conjunto de los actores del mundo del trabajo y de la producción. Ahora, en este contexto de crisis que nos toca atravesar, trabajamos en el seno de la Comisión Multisectorial para la Defensa del Empleo en un compromiso con las cámaras empresarias para evitar que haya despidos.

# COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

## Su abordaje desde el H. Senado de la Nación

### Antecedentes, actualidad y perspectivas

Marina Raquel Riofrío (\*)

*La construcción de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, según los parámetros consignados en la Constitución Reformada en 1994, constituye una tarea compleja y común de la Nación, los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que requiere de la acción mancomunada de los poderes ejecutivos y legislativos.*

*El H. Senado de la Nación, a través de la Comisión creada en 1995, ha asumido un rol de facilitador en la formación de consensos que posibiliten su concreción. .*

*El presente documento relata esa valiosa pero poco conocida labor, con la humilde intención de refutar el difundido mito de la “mora legislativa”, que se ha pretendido atribuir al Congreso Nacional en la formación y sanción de la “Ley-Convenio” que manda la Carta Magna.*

## INTRODUCCIÓN

Los Estados modernos (según los modelos diseñados a partir siglo XVIII), requieren los tributos de sus ciudadanos -ya no para la guerra o para la corona- sino para obtener los fondos que le permitan llevar adelante los objetivos de sus políticas orientadas al bien común.

Qué tributos, cómo se recaudan y cómo se asignan y gastan, son los elementos claves sobre los cuales se construye el multifacético concepto de la “coparticipación

---

(\*) Senadora Nacional por la provincia de San Juan. Presidenta de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Honorable Senado de la Nación.

federal de impuestos”, que en nuestro país data de 1934 (Ley de unificación de impuestos internos).

Este trabajo no pretende realizar un análisis jurídico, económico ni institucional del complejo instituto de la coparticipación de los recursos del estado federal, ya que como se han ocupado en señalar los especialistas en el tema “... sobre la cuestión se ha escrito demasiado...”<sup>1</sup>, aunque justo es reconocer que el análisis y el debate nunca estarán de más<sup>2</sup>.

Si, en cambio, se trata de refutar o dar respuesta a la segunda parte de esa afirmación, que continuaba diciendo “...pero se ha hecho casi nada...”: desde el H. Senado de la Nación se ha hecho mucho desde 1995 a la fecha.

Es el H. Senado de la Nación el órgano político representativo que los Constituyentes de 1994 designaron como generador “formal” del nuevo régimen de coparticipación que se estableciera en la Reforma Constitucional de 1994. Este rol no es exclusivo, sino que contempla una previa coordinación de gobernadores de Provincias, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Poder Ejecutivo Nacional, como agentes naturales de la Federación<sup>3</sup>.

La Cámara Alta recepcionó el mandato, y creó una Comisión de trabajo, de “labor parlamentaria” específica para su desarrollo: la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos: que aparece en ese año como comisión especial, para convertirse en permanente en 1998<sup>4</sup>, en orden a contar con un órgano ejecutor para su cumplimiento:

El Artículo 75 de la Constitución Nacional, entre otras cosas, establece que Corresponde al Congreso:

*1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.*

*2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales*

---

(1) CAO, Horacio: “Ortodoxia y Revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos”, Revista APORTES, N° 26, pág. 121, Bs. As, nov 2008.

(2) Para profundizar su estudio existe una larga y rica lista de publicaciones sobre el tema. Obran en sede de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del HSN más de cien obras de bibliografía básica para su consulta.

(3) CASSAGNE, Juan Carlos: “Bases para la reconstrucción del sistema tributario federal (algunas ideas acerca de la coparticipación)”, Diario Jurídico La Ley, 28 de abril de 2003.

(4) El Artículo 83 del Reglamento del H. Senado de la Nación le asigna competencia para dictaminar sobre lo relativo al régimen... a regímenes impositivos que afecten recursos coparticipables, acerca de lo normado por el artículo 75 de la Constitución Nacional y todo otro asunto vinculado a la coparticipación...”

*en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.*

*Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.*

*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*

*La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.*

*No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.*

*Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.*

*3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*

*19...Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual*

***Los constituyentes de 1994, de esta forma, dejaron plasmada la estructura básica de las relaciones económicas entre la Nación y las Provincias, al establecer el sistema de coparticipación como mecanismo de coordinación financiera sobre las siguientes bases***

*desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.*

Los constituyentes de 1994, de esta forma, dejaron plasmada la estructura básica de las relaciones económicas entre la Nación y las Provincias, al establecer el sistema de coparticipación como mecanismo de coordinación financiera sobre las siguientes bases:<sup>5</sup>

- la distribución de las competencias tributarias (arts. 4º, 9º, 10, 11, 12, 17, 20, 25, 75 incs. 1º, 2º y 3º )
- los criterios de la distribución de los recursos coparticipables, tanto primaria como secundaria: criterios objetivos de reparto que expresen una relación directa entre las competencias, servicios y funciones a cargo del Gobierno Federal, los Gobiernos de Provincias y la Ciudad de Buenos Aires y los recursos coparticipables a recibir; y de equidad y solidaridad para logro de tres objetivos programáticos: grado equivalente de desarrollo ; calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Este mandato implica, nada menos, que el rediseño de la estructura económica sobre la cual se reparte el poder entre el Estado Federal y el conjunto de Provincias, y entre éstas entre sí, tanto en sus aspectos sustantivos como en los formales: la Constitución Reformada estableció una nueva, específica y compleja forma legal:

- “Una ley-convenio: CONTRATO ENTRE LAS PARTES;
- “sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias...”: CONTENIDOS CONSENSUADOS EN FORMA PREVIA;
- “...tendrá como Cámara de origen al Senado”: ORGANISMO COLEGIADO DEL GOBIERNO FEDERAL que REUNE LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.
- “deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”: MAYORIAS ESPECIALES
- “no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada”: AUTOSUFICIENCIA DEL REGIMEN.
- “ y será aprobada por las provincias...”: RATIFICACION de los PODERES LEGISLATIVOS DE LAS PROVINCIAS y CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

---

(<sup>5</sup>) GARAT, Pablo: EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL EN LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL ARGENTINA Revista de Derecho Público. Derecho Tributario. Editorial Rubinzal y Culzoni; Santa Fé- Buenos Aires, Argentina.

Este escueto pero contundente marco establece el juego de los distintos poderes y niveles de gobierno para ese fin.

En orden a cumplir con su parte en el reparto, entonces, el H. Senado creó la Comisión de trabajo parlamentario, que hoy tengo el honor de presidir.

Fue sucesivamente integrada por Senadores con profundo interés en las relaciones fiscales Nación-Provincias<sup>6</sup>, quienes lograron - con sus claroscuros y dentro de lo que cada coyuntura permitía - que la Cámara Alta desempeñe un rol protagónico en la gestión y elaboración de instrumentos y herramientas inductoras para el proceso de formación y sanción de la nueva Ley Convenio<sup>7</sup>.

No ha sido ni es tarea fácil, ya que debe contemplar a la vez los mandatos constitucionales y los múltiples y casi siempre contrapuestos intereses de la Nación y de las Provincias.

Esa intensa y poco conocida labor parlamentaria se contrapone a la percepción pública -muchas veces inducida por los medios - de inacción parlamentaria, de mora del H. Senado - para formular en el tiempo indicado por la cláusula transitoria<sup>8</sup> un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos.

Veremos que esa percepción no encuentra asidero material ni formal alguno, ya que si bien se asigna al Senado el rol de cámara de origen, también dice la Constitución que no se puede iniciar el trámite sin que se hayan alcanzado los acuerdos de base entre las Provincias y el Gobierno Federal. Sólo una vez que estos acuerdos se logren, el Congreso deberá sancionar la ley -convenio, con mayoría absoluta de los miembros de cada

***Hay coincidencia en que todo el sistema a diseñarse debe asegurar un reparto equitativo, solidario y que otorgue prioridad al logro de tres objetivos: grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.***

(6) Senadores: José Luis GIOJA: 1998-2002; Jorge Capitanich: 2002-2003; Celso Jaque: 2004-2005, actuales Gobernadores de las Provincias de San Juan, Chaco y Mendoza respectivamente.

(7) GIOJA, José Luis: Prólogo. "ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN DE UNA NUEVA LEY CONVENIO DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS", Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, Mayo 2001.

(8) CLAUSULA TRANSITORIA SEXTA: Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

Cámara, la que deberá, a su vez, ser aprobada por cada una de las Legislaturas provinciales.

Esta forma singular -ley convenio - que la Constitución imprimiera al dictado de la Ley, ha colocado al trámite parlamentario como una variable dependiente de los acuerdos entre Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y este previo e imprescindible acuerdo, no ha visto la luz aún.

Es fácil deducir la razón: ese acuerdo sería la expresión de la potestad compartida de la Nación Argentina como Estado Republicano y Federal, de organizar los recursos federales que la Constitución establece como masa coparticipable y su distribución, conforme a las pautas y criterios que la misma fija. Esta potestad es inherente a todos y cada uno de los “socios” de este sistema: no puede ser ejercida por una sin el concurso de las otras y viceversa.

“Negociar” ese acuerdo, implica un fuerte debate sobre los recursos de y para las Provincias - y la CABA - (la riqueza, los “hechos imponderables” tienen lugar en territorios definidos), y a la vez, para todos y cada uno de sus habitantes: es decir, una verdadera “reconstrucción” del Estado, que requiere de nuevos enfoques, ya que los utilizados para la sanción de las leyes N° 20.221 (1973 –1984) - con indicadores socioeconómicos que permitieron cuantificar la brecha de desarrollo entre cada jurisdicción provincial y el área más desarrollada del país - y de la actualmente vigente Ley N° 23.548 (1988) - cuyos porcentajes de distribución no responden a indicadores basados en criterios devolutivos ni redistributivos - hoy no resultan adecuados pues no responden a criterios objetivos de reparto.

En las últimas dos décadas han ocurrido cambios fundamentales en el mundo, en las tecnologías, en los movimientos económicos, en las formas de generación de la riqueza, y sobre todo, en las necesidades para el logro del bien común. Necesidades infinitas vs. Recursos limitados.

Hay coincidencia en que todo el sistema a diseñarse debe asegurar un reparto equitativo, solidario y que otorgue prioridad al logro de tres objetivos: grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Sin embargo, no ha habido acuerdos en la definición del grado de distribución de las competencias que cada nivel de estado debe asumir, con el consecuente correlato de los recursos que se afecten para afrontar dichas competencias, servicios y funciones.

Esta falta de acuerdos, los tiempos insumidos, las marchas y las contramarchas no han sido causales: el rediseño del Estado Federal Argentino es una tarea superestructural, y como tal, requiere un proceso de maduración y de estabilidad institucional.

En este estadio la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del H. Senado de la Nación, en su actual integración, renueva su oferta como ámbito natural para el debate y apoyo a la construcción del nuevo régimen.

## QUE SE HA HECHO, Y CUAL ES NUESTRO “CAPITAL DE TRABAJO”

Este lento ejercicio de construcción del consenso se viene desarrollando, con sus altibajos, desde 1995 a la fecha.

Se partió de la base del Régimen “transitorio” instituido por la última Ley sancionada y vigente, la N° 23.548 (1988), que se basa en:

- a) Enumeración taxativa de las excepciones a la integración de la masa;
- b) Porcentajes fijos;
- c) Criterios de distribución no objetivos;
- d) Un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional; y una cláusula de garantía: 34 % del total de recursos del Estado.

Un rápido resumen de la evolución de ese régimen durante los pasados veinte años, da cuenta de los esfuerzos hechos por las Provincias en orden a cooperar con el cierre de las cuentas fiscales de la Nación, ante la ausencia de una ley de Coparticipación que pudiera regular las relaciones sistémicas entre todas las jurisdicciones. Una y otra vez debieron recurrir a la firma de Pactos Fiscales propuestos desde el Gobierno Central de turno para armonizar consensos sobre administración de los recursos tributarios, que fueron dando soluciones parciales a las cuestiones más acuciantes, entre ellas, el desfinanciamiento del sistema previsional y la crisis 2001/2002.

Y en ese lapso, la Comisión, atendió a múltiples tareas de registro, apoyo y seguimiento, que reseño:

### 1995-2000:

En el período 1995-2001 se registró una intensa actividad, y las acciones en torno a la sanción del nuevo régimen decoparticipación tuvieron un lugar relevante: se formularon y analizaron numerosas propuestas, provenientes tanto del Poder Ejecutivo Nacional como de Provincias, de la propia Comisión Federal

*Una y otra vez debieron recurrir a la firma de Pactos Fiscales propuestos desde el Gobierno Central de turno para armonizar consensos sobre administración de los recursos tributarios, que fueron dando soluciones parciales a las cuestiones más acuciantes, entre ellas, el desfinanciamiento del sistema previsional y la crisis 2001/2002.*

de Impuestos,<sup>9</sup> de centros de investigación, de equipos técnicos, y de académicos. Algunos de ellos se cristalizaron en formales proyectos de ley. La síntesis de esa fecunda labor, comandada por el entonces Senador José Luis Gioja, actual Gobernador de la Provincia de San Juan, fue publicada por este Senado en el Libro *"Elementos para la Discusión de una nueva Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos"*, editado por el H. Senado de la Nación en mayo de 2001.

A poco de constituida la Comisión Especial, se organizó la realización de cinco paneles<sup>10</sup> sobre coparticipación, los mismos se desarrollaron a lo largo del año 1996 y contaron con la participación de más de una veintena de especialistas, de miembros de la comisión federal de impuestos y de especialistas del Banco Mundial.

Durante 1998 la comisión participa activamente en el tratamiento de numerosos temas, debiendo destacarse su intervención en la reforma tributaria y su impacto en el esquema de distribución de impuestos, la creación del fondo nacional de incentivo docente; el régimen tributario especial para pequeños contribuyentes (monotributo) y la afectación de los recursos producidos, coparticipación a municipios, entre otros.

A principios de 1999, ya con la Comisión constituida como una de las 47 Comisiones Permanentes de Labor Parlamentaria, se formaliza el enlace de trabajo conjunto con la Comisión Federal de Impuestos, el organismo fiscal federal que tiene a su cargo el control y fiscalización del régimen vigente por la Ley 23.548. Durante ese año, la comisión intervino en el tratamiento de la modificación a la ley de emergencia agropecuaria y del impuesto a las ganancias, la convertibilidad fiscal, la ley de concertación económica, la promoción industrial y su impacto en la recaudación y distribución de tributos, la afectación del 2% de la recaudación para la AFIP, el impacto del déficit del sistema previsional en el sistema de coparticipación, entre otros.

El H. Senado de la Nación dispuso explícitamente en ese año, mediante el Decreto 955/99<sup>11</sup> "... *Iniciar el trámite legislativo de acuerdo a lo prescrito en el art.75 inc.2,*

---

(9) Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos: "Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal" Editado por la Comisión Federal de Impuestos, en Buenos Aires, noviembre de 1998.

(10) La información referida a los mismos obra para consulta en la Comisión de Coparticipación del Senado

(11) DR 955/99 sancionado Con fecha 24 de noviembre de 1999, a propuesta del Senador Ramón Ortega: ARTICULO 1º: Iniciar el trámite legislativo de acuerdo a lo prescrito en el segundo párrafo del inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional, poniendo en funcionamiento el mecanismo previsto en la norma para el establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, cuya ley convenio será dictada "sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias".

ARTICULO 2º: A ese sólo efecto, el Senado de la Nación, a través de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, invitará al Presidente de la Nación Argentina y a todos los señores gobernadores -o en su caso, a quien designen formalmente en su representación- a profundizar la discusión del Acuerdo Federal hasta concretar el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos.

ARTICULO 3º: La Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado, pondrá a disposición de los Poderes Ejecutivos, la documentación pertinente que posea, a efectos de contribuir a cumplir el objetivo que establece el artículo 2º. ARTICULO 4º: Comuníquese.

2° párrafo de la CN, para el establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación...", encargando la tarea a la Comisión, las que han sido detalladas minuciosamente en las páginas de la publicación con la que se concluyó la misión encomendada.

Paralelamente, representantes de esta Comisión (legisladores y asesores técnicos) participaron en análisis y debate ofrecido por el Poder Ejecutivo Nacional sobre su Propuesta de Reforma al Régimen de COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS<sup>12</sup>.

En las vísperas del cambio de autoridades del Gobierno Nacional - según el resultado de las elecciones del 24 de octubre de 1999 - se firma con fecha 6 de diciembre de 1999, el COMPROMISO FEDERAL FISCAL, ratificado por Ley 25.235, el que además de suspender la distribución estipulada por la ley 23.548 sustituyéndola por el reparto a suma fija establecía que las jurisdicciones firmantes: "... Se comprometen a impulsar la incorporación de los siguientes institutos para ser tenidos en cuenta en la legislación nacional y/o provincial a dictarse en el futuro: 1. Transparencia de la información fiscal; 2. Sanción dentro del año 2.000 de la nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos. 3. Creación de un Fondo anticíclico financiado con recursos coparticipables; similar al instituido por la ley 25.152; 4. Coordinación de los sistemas de crédito público y del endeudamiento provincial; 5. Racionalización y perfeccionamiento de la administración tributaria interjurisdiccional y creación y fortalecimiento de un Organismo Fiscal Federal. "...El Gobierno Federal, los gobernadores de provincia, y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presentarán, a los efectos de dar estado parlamentario para su tratamiento durante el año 2.000, un proyecto de ley de coparticipación federal en cumplimiento del Art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional durante el año 2000, que responda a un sentido federal, en el cual el conjunto de provincias pasen a tener mayor protagonismo y responsabilidad en la determinación y control de los criterios de distribución primaria y secundaria y el seguimiento de las cuentas fiscales (incluyendo la deuda) de todas y cada una de ellas en línea con pautas comunes que se determinen en la ley".

***En febrero del año 2000, la Comisión, para asistir al cumplimiento del Pacto, intentó la confección de un texto de acta/acuerdo federal que pueda servir de base para la redacción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de impuestos, dejando constancias de los consensos y las disidencias.***

(12) La tarea de esta comisión fue registrada por la prensa, en notas recopiladas en la Comisión.

**Año 2000:**

En febrero del año 2000, la Comisión, para asistir al cumplimiento del Pacto, intentó la confección de un texto de acta/acuerdo federal que pueda servir de base para la redacción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de impuestos, dejando constancias de los consensos y las disidencias. Para ello, aprobó un plan de trabajo a desarrollar durante ese año; se trató de una labor conjunta con la Comisión Federal de Impuestos (organismo que agrupa a los Ministros de Economía y Finanzas de todas las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires), la Jefatura de Gabinete de Ministros del PEN y la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (ME) el que fue cumplido cabalmente. Asimismo, durante ese año, la comisión realizó diversas labores relevantes:

1) Relacionadas al cumplimiento del plan de labor impuesto:

- Análisis de las propuestas existentes: se determinaron los bloques temáticos.
- Con los mismos, se diseñó el “Documento Encuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos”, luego testeado con cada proyecto entonces vigente, verificando cómo podía contestarla.
- Luego del natural ajuste, se elaboró un documento de introducción; y el formato con su introducción fueron aprobados en sesión plenaria de la Comisión: 18/05/00.
- Se remitió a los Sres. Gobernadores de Provincias, al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y al Sr. Presidente de la Nación.

Como no todas las provincias produjeron una respuesta formal, la Comisión se avocó a deducir sus posturas respecto de los items, según información obtenida de fuentes alternativas, tales como: Proyecto CFI, noticias periodísticas, posturas exhibidas por sus representantes en distintos foros y/o organismos, etc.

- Del análisis de los antecedentes, de los consensos y disensos, se elaboraron recomendaciones para los aspectos fundacionales del Régimen de Coparticipación Federal.
- Se Identificaron las propuestas a cada uno de los tópicos que integran la materia, determinándose que: “En general se ha coincidido en la necesidad de establecer un Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal, en una misma ley-convenio, donde no solo se prevea la distribución de recursos tributarios recaudados por el el Gobierno Nacional, sino también otros aspectos, tales como: Transparencia de la información fiscal; Coordinación del crédito publico; Coordinación del gasto publico en relación con las competencias, servicios y funciones y su correspondencia con los respectivos recursos; Nacionalización, perfección e integración de las administraciones tributarias y

Determinación y contralor de los organismos recaudadores nacionales<sup>13</sup>”

2) Relevamiento y análisis de los proyectos existentes en materia de Coparticipación Federal de Impuestos: se elaboró un comparativo de todos los proyectos a Mayo de 2000.

3) Activa intervención en el tratamiento de los siguientes temas:

Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal<sup>14</sup> 17 y 20/11/00, ratificado por Ley 25.400, que fijó otro régimen transitorio de coparticipación para el Año 2001: transferencias a provincias: \$ 1.364 Millones mensuales (piso y techo); 50 % de fondos específicos de libre

disponibilidad; Años 2003 al 2005: promedio mensual últimos 3 años, con Garantías mínimas: \$M 1.400 - \$M 1.440 - \$M 1.480

- Saneamiento de Deudas Provinciales.
- Emergencia Económica.
- Proyectos relativos a distribución de Aportes del Tesoro Nacional.

4) Edición de seis (6) Boletines informativos.

*La emergencia económica y la crisis de 2001/2002 hicieron que este enorme trabajo de generar un instrumento hacia la coexistencia pacífica y el desarrollo equitativo entre las distintas regiones –ricas y pobres- fuera desplazado por la urgente atención de la emergencia, hecho público y notorio, muy fresco en nuestra memoria.*

## AÑO 2001:

- Se publica el Libro: "Elementos para la Discusión de una nueva Ley - Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos"

(13) Párrafo extraído del libro “Elementos para la discusión de una nueva ley convenio de coparticipación federal de impuestos”. HSN. Año 2001

(14) Acuerdo suscripto por los Señores Gobernadores de Provincias (con excepción del Gobernador de la Provincia de Santa Cruz), el Jefe de Gobierno de la CABA, el Señor Interventor Federal de la Provincia de Corrientes y por el Gobierno Federal, los Señores Jefe de Gabinete de Ministros, Ministro de Economía y Ministro del Interior.

- La Comisión convoca al Sr. Jefe de Gabinete de Ministros Lic. Chrystian COLOMBO, a fin de requerir la postura del Poder Ejecutivo Nacional respecto de una nueva ley de coparticipación federal de Impuestos. (30 de Agosto de 2001)
- Intervención en el tratamiento parlamentario de: • Proyectos sobre "Ley de Competitividad". • Proyecto sobre modificación a la Ley de Convertibilidad (incorporación del "euro" como moneda de referencia).
- Aportes y contribuciones en el tratamiento de: • "BLINDAJE 2001"; Delegación de Facultades; Creación del impuesto a las transacciones bancarias asignado totalmente a la Nación; MEGACANJE; • Ley de DEFICIT CERO

### **CRISIS Y EMERGENCIA ECONÓMICA: 2001/2002:**

La emergencia económica y la crisis de 2001/2002 hicieron que este enorme trabajo de generar un instrumento hacia la coexistencia pacífica y el desarrollo equitativo entre las distintas regiones –ricas y pobres- fuera desplazado por la urgente atención de la emergencia, hecho público y notorio, muy fresco en nuestra memoria.

La Ley de emergencia económica 25.561 (B.O. del 7 de enero de 2002) y posteriores instrumentos, intentaron organizar la salida de la convertibilidad y contener el desastre. Entre estos instrumentos, nuevamente se formula un Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos, que fuera ratificado por Ley 25.570, y que consignará como sus principales propósitos:

1. Cumplir con el mandato constitucional de dar forma a un régimen de coparticipación de impuestos que permita una distribución de los ingresos fiscales adecuada a las especiales circunstancias que atraviesa la República y que inicie, sobre una base estable, el régimen de coparticipación definitivo.
2. Atender a las inéditas circunstancias económico- sociales que se dan en nuestro país y que imponen dar claridad a la relación fiscal entre la Nación y las Provincias, dentro del marco trazado por el artículo 75, inciso 2°, párrafo 3°, de la Constitución Nacional, simplificando los mecanismos de distribución (complicados hoy hasta el extremo por sucesivas excepciones al régimen único establecido en la Ley N° 23.548), y otorgando mayor previsibilidad y sustento al financiamiento genuino de la Administración Pública Nacional y Provincial.

Para alcanzar estos objetivos se establecía:

Artículo 1: La masa de recursos tributarios coparticipables vigente incorporará treinta por ciento (30%) del producido del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria dispuesto por la Ley N° 25.413 y se distribuirá de

de acuerdo a la Ley N° 23.548, complementarias y modificatorias, con excepción de aquellos fondos afectados a regímenes especiales de coparticipación, los que se distribuirán de acuerdo con el artículo siguiente.

Artículo 2: Los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación se distribuirán conforme a las normas que rigen a la fecha y constituirán ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones partícipes y no se computarán a los fines de las obligaciones a que se refiere el inciso g) del artículo 9 de la Ley N° 23.548.

Artículo 3: La distribución entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los regímenes mencionados en los artículos anteriores se efectuará conforme a los índices que surgen de la normativa vigente a la fecha y en la forma prevista en la misma.

Artículo 4: Las partes acuerdan dejar sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional correspondientes a los regímenes comprendidos en los artículos precedentes

*En 2004, el Poder Ejecutivo Nacional pone a consideración de los señores gobernadores de provincias el texto del “Acuerdo para la creación del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales” mediante el cual se propone la creación del Fondo de Equidad Social, entre otras modificaciones.*

## SALIDA DE LA CRISIS Y CRECIMIENTO

Tras varios años de sacrificios públicos y privados, y gracias al esfuerzo de gobernantes y gobernados, se logró estabilidad fiscal, el saneamiento de las cuentas públicas y lo más importante: DESARROLLO, una mejora en la productividad real de casi todos los sectores de nuestra economía. Esto, en términos reales, representó un visible y tangible mayor bienestar en nuestra población.

Por su lado, casi todas las Provincias asumieron –y cumplieron- compromisos en orden a la reducción de sus déficits, de contención, eficiencia y transparencia de sus gastos y de saneamiento de sus finanzas públicas.

Siempre pendiente la sanción de un régimen definitivo, pero con acuerdos transitorios expresos y taxativos, en este período se retornó a un sistema de distribución de recursos por coparticipación que se ejecutó conforme a lo establecido por la ley 23.548 y a sus porcentajes de distribución, en forma diaria y automática.

Total de los Recursos de Origen Nacional, transferidos a las provincias desde el año 2003 hasta el año 2008.

MES Y AÑO	AÑO 2003	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008
ENERO	\$ 1,468,358.60	\$ 1,910,036.00	\$ 2,379,731.90	\$ 2,983,090.90	3,985,932.20	5,295,703.10
FEBRERO	\$ 1,136,826.40	\$ 1,704,320.00	\$ 2,288,920.90	\$ 2,940,985.60	3,635,768.60	4,962,639.60
MARZO	\$ 1,146,526.50	\$ 1,868,554.30	\$ 2,412,457.20	\$ 2,829,697.90	3,607,426.60	4,264,780.40
ABRIL	\$ 1,362,842.50	\$ 1,799,751.30	\$ 2,580,595.30	\$ 2,574,948.10	3,350,732.90	5,014,908.50
MAYO	\$ 2,216,196.50	\$ 4,142,531.80	\$ 3,785,337.70	\$ 4,383,580.10	5,680,670.30	6,642,467.00
JUNIO	\$ 1,777,063.10	\$ 2,934,496.80	\$ 3,437,279.60	\$ 4,335,938.90	5,358,341.00	6,638,582.90
JULIO	\$ 1,597,841.70	\$ 2,282,584.40	\$ 2,639,273.20	\$ 3,302,814.90	4,523,383.40	5,926,653.50
AGOSTO	\$ 1,759,862.70	\$ 2,342,101.00	\$ 2,796,125.90	\$ 3,628,418.90	4,958,060.60	5,985,992.00
SEPTIEMBRE	\$ 1,591,119.20	\$ 2,198,238.00	\$ 2,824,015.20	\$ 3,394,782.90	4,454,504.70	5,712,509.20
OCTUBRE	\$ 1,614,372.90	\$ 2,232,511.80	\$ 2,739,800.60	\$ 3,578,045.10	4,616,655.80	6,047,125.30
NOVIEMBRE	\$ 1,725,793.70	\$ 2,245,648.30	\$ 2,816,296.10	\$ 3,674,171.10	4,744,979.60	5,403,285.00
DICIEMBRE	\$ 2,012,939.70	\$ 2,050,975.30	\$ 3,164,867.90	\$ 3,875,122.80	5,244,728.80	6,035,262.00
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 19,409,743.50</b>	<b>\$ 27,711,749.00</b>	<b>\$ 33,864,701.50</b>	<b>\$ 41,501,597.20</b>	<b>54,161,184.50</b>	<b>67,929,908.50</b>

Los montos totales incluyen recursos por coparticipación y leyes especiales, y no incluye a la CABA.

Fuente: Ministerio de Economía - Secretaria de Hacienda - Dir. Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

El debate sobre el “régimen definitivo”, se continuó en el Senado: durante el año 2002 se convocó a cinco audiencias públicas sobre distintos aspectos de la coparticipación.

Pasado el peor momento de la crisis hubo varios intentos en retomar el tema pendiente y a fines de 2003, con fecha 8 de octubre, se publica en el B.O. el Decreto n° 872/03 mediante el cual se crea la comisión para la reforma de la coparticipación federal en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En 2004, el Poder Ejecutivo Nacional pone a consideración de los señores gobernadores de provincias el texto del “Acuerdo para la creación del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales” mediante el cual se propone la creación del Fondo de Equidad Social, entre otras modificaciones.

Y aunque finalmente, no ha podido avanzarse en la sanción de un nuevo régimen, esta Comisión de Labor Parlamentaria del H. Senado de la Nación, ha enfocado sus esfuerzos - más allá de las tareas formales que le indica el reglamento de la cámara - hacia un rol de facilitador en la tarea de gestionar consensos y disipar diferencias de criterios, basada en la recopilación de la información de base necesaria, difundiendo la

misma, y organizando actividades académicas y de reflexión destinadas a multiplicar la generación de valor agregado en conocimientos e información.

Por otra parte, la Comisión ha creado y gestiona el FORO DE FEDERALISMO FISCAL y co-organizó con el CIPPEC numerosos Seminarios: octavo, noveno y décimo sobre Federalismo Fiscal; encuentros internacionales en cooperación con la Embajada de Canadá y el Forum of Federations (red global de federalismo, que integra funcionarios y académicos de países federales) y la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Las exposiciones de los expertos, los debates, y los aportes de distintas unidades académicas y políticas, se encuentran registrados y a disposición de los interesados.

#### ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

Como puede apreciarse, lo hecho por el H. Senado no ha sido poco: mantuvo y mantiene, con firmeza y convicción, el ejercicio cotidiano de sus tareas de “organizador” del debate en torno al fortalecimiento del federalismo fiscal que ordenaran los Constituyentes de 1994.

Ha habido acuerdos parciales y provisorios, que si bien fueron resolviendo temas específicos, no han logrado conformar una base para el régimen definitivo.

Por otra parte, es menester considerar que hablar de las relaciones económicas y financieras entre los niveles de gobierno no es tarea sencilla cuando las mismas no pueden abstraerse del contexto actual de crisis derivado de la grave crisis internacional que habrá que enfrentar para satisfacer las necesidades de nuestros pueblos con recursos bastante escasos, por cierto.

Con los plazos formales de la Cláusula transitoria SEXTA de la CN, holgadamente vencidos, se advierte fácilmente que si hasta hoy no pudo sancionarse una nueva ley de distribución, ha sido - entre otras razones - por la falta de definición y de consenso sobre la distribución de las competencias que cada nivel de estado debe asumir.

*Durante el año 2008, la demanda sobre el diseño y posterior sanción de un nuevo régimen de coparticipación ha recobrado una fuerza inusitada, motivada por la siempre renovada puja por los recursos, avivada por las discusiones sobre la apropiación de los derechos de exportación (retenciones) y la renovación de la vigencia del impuesto a las transferencias bancarias*

(15) Información referida a estos eventos: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar): comisión de coparticipación federal de impuestos: eventos y novedades.

Por tanto, la demora tiene una explicación. Esta distribución debe enmarcarse en la discusión político institucional - cuestión bastante delicada - que determine cuanto de los limitados recursos hacen falta para atender con eficacia las ilimitadas necesidades de los habitantes de cada jurisdicción.

La falta de consensos estructurales, y la necesidad de resolver la emergencia, generó el ya celebre “LABERINTO” de la coparticipación federal de impuestos, gráfico conocido que trata de mostrar el complejo sistema hoy vigente para la distribución de recursos fiscales entre la nación y las provincias<sup>16</sup>.

Consciente de que una nueva ley de coparticipación es necesaria como un tránsito hacia el logro de un grado equivalente de desarrollo para nuestros pueblos, asumí la presidencia de la comisión del senado tomando el compromiso de aportar algo más para un debate que debería resultar de interés común, pero que se posterga una y otra vez.

## PERSPECTIVAS

Cómo estimular el proceso hacia la construcción y sanción de un régimen de recaudación y distribución que satisfaga las necesidades y las expectativas, es el motor de nuestra actual gestión de la Comisión del H. Senado de la Nación.

Es claro que el ámbito natural para el debate se constituye en el SENADO DE LA NACIÓN, como órgano colegiado del poder y del Gobierno Federal integrado por representantes de los Estados de la Federación, ya que es una tarea conjunta, que no depende del Poder Ejecutivo Nacional ni del Congreso Nacional, sino que necesita de todas las jurisdicciones.

Durante el año 2008, la demanda sobre el diseño y posterior sanción de un nuevo régimen de coparticipación ha recobrado una fuerza inusitada, motivada por la siempre renovada puja por los recursos, avivada por las discusiones sobre la apropiación de los derechos de exportación (retenciones) y la renovación de la vigencia del impuesto a las transferencias bancarias<sup>17</sup>.

Una reflexión previa merece el tema de la descentralización. Buscar un camino que acerque el gobierno a la gente y permita una mayor eficacia y un mayor control en la

---

(16) El denominado “laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos” es un gráfico extremadamente complejo comúnmente utilizado para describir el funcionamiento del régimen vigente. El mismo fue reproducido en un artículo de Horacio CAO publicado en el Número 26 de nuestra Revista Aportes en las páginas 130 y 131.

(17) En una revisión rápida del debate en ambas Cámaras, en torno a la ratificación de la famosa Resolución 125, se recogieron 88 menciones, en solo dos sesiones especiales (La de la Cámara de Diputados y la del Senado)

gestión; que permita una distribución equitativa y solidaria garantizando justicia social hasta para el más pequeño y recóndito municipio de nuestra nación.

Por otra parte, es menester reconocer que algunos condicionantes fuertes -como el déficit del sistema previsional- ya no existen<sup>18</sup>, y eso facilita un poco el camino.

Se han expresado, asimismo, algunas ideas superadoras<sup>19</sup> que pueden contribuir positivamente a la construcción del nuevo sistema, como la creación de un Verdadero Fondo Anticíclico; los Fondos de Cohesión; los Fondos de Solidaridad Interjurisdiccional; la reglamentación de las Asignaciones Específicas; el establecimiento de Fondos Fiduciarios, y el difícil pero siempre presente tema de la Distribución Automática a Municipios. Y también, retomar la posibilidad de pensar en un régimen que no necesariamente deba comenzar a regir en forma inmediata, sino luego de un período de transición (entrada en vigencia a partir de una cantidad de años a partir de su sanción).

Desde el modesto lugar que me ha sido asignado, me permito aportar mis perspectivas:

En primer lugar, recordar que los sistemas de coordinación fiscal y tributaria oscilan entre la autonomía y el centralismo, o entre los sistemas de “separación de fuentes” y los de “Transferencias”.

Dicha balanza no es casual y se corresponde con decisiones de naturaleza política que, a su vez, responden a cuanta autonomía real un estado unitario o federal está dispuesto a reconocer en sus gobiernos regionales, provinciales o municipales según el caso.

De tal definición política y de su recepción constitucional dependerá el grado de descentralización efectiva a que se puede aspirar.

Sin embargo, y aquí mi segunda reflexión, tal efectiva

***En primer lugar, recordar que los sistemas de coordinación fiscal y tributaria oscilan entre la autonomía y el centralismo, o entre los sistemas de “separación de fuentes” y los de “Transferencias”.***

(18) Aún cuando el sistema actualmente se financia con un componente impositivo que proviene de las detracciones previas a la masa coparticipable. (15% del pacto fiscal y asignaciones específicas)

(19) BERTEA, Oscar: exposición ante el H. Senado de la Nación, junio 2006, disponible en [www.aobertea.com.ar](http://www.aobertea.com.ar)

descentralización depende directamente del grado de autonomía financiera, fiscal y tributaria que se le reconoce y respeta en el orden de la realidad a tales niveles de gobierno local.

En relación con ambas reflexiones, surge una tercera: hoy solamente es admisible - bajo cualquier forma de estado, unitaria o federal - un modo de ejercicio cooperativo de las competencias respectivas por todos los niveles de gobierno. Es la forma natural de aplicar aquellos recursos escasos a las necesidades ilimitadas de nuestra gente con posibilidad de alcanzar una distribución justa del gasto y la inversión pública.

El desafío no comienza por garantizar teóricamente que a todos nos ira bien, sino por asegurar los medios concretos para ello.

No se trata tanto del discurso como del ejercicio de nuestras respectivas responsabilidades para asegurar lo que la constitución argentina define como el objetivo principal del sistema de coordinación tributaria adoptado, a saber, alcanzar "un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

Para finalizar, deseo agregar que la reforma requiere de un contexto relacionado a momentos de estabilidad económica, política e institucional, los cuales, son posibles, aún teniendo en cuenta los vaivenes que manifiesta la historia reciente de nuestra joven República.

El compromiso entonces, de sancionar una nueva ley permanece inalterable y como objetivo prioritario para el fortalecimiento de las instituciones del Estado y la prosperidad de la Nación.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA COPARTICIPACIÓN

Dra. Silvia Vázquez (\*)

La Coparticipación y el Federalismo fiscal son cuestiones complejas sobre las cuales la población en general ha adquirido un mayor conocimiento en los últimos dos años.

Tanto en los medios de comunicación como en los debates parlamentarios puede advertirse una creciente demanda a fin de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 75 de la Constitución Nacional mediante la sanción de una nueva ley que defina las reglas de juego a las que deberán atenerse la Nación y las provincias en materia de reparto de los recursos fiscales coparticipables.

Se trata, en definitiva, de las reglas de juego sobre cómo se distribuirán los recursos de todos los argentinos entre la Nación y las provincias con vistas a lograr un mayor equilibrio entre todos los Estados miembros de la federación y sobre cómo concretar, con mayor equidad, la denominada "distribución secundaria", es decir, la que se realiza entre las provincias.

El Parlamento, como ámbito natural de la política, es el escenario constitucionalmente establecido para dar ese debate.

En octubre de 2008, como presidenta de la Comisión Parlamentaria de Análisis y Seguimiento del Cumplimiento de la Normativa Tributaria y Previsional de la Cámara de Diputados de la Nación impulsé la realización de una primera jornada pública de reflexión convocada para pensar en estas cuestiones, y a partir de entonces, se generó un espacio que nos sirvió para profundizar el debate acerca del federalismo fiscal en

---

(\*) La Dra. Silvia Vázquez es diputada nacional por la provincia de Buenos Aires y presidenta de la Comisión Parlamentaria de Análisis y Seguimiento del Cumplimiento de la Normativa Tributaria y Previsional de la Cámara de Diputados de la Nación.

general, y en particular, de la denominada coparticipación federal de impuestos.

Por supuesto, en este, como en tantos otros temas importantes, la política suele meter la cola. Y así, el esperado acuerdo en torno a esta cuestión, que debería ser resultado de un profundo compromiso de los sectores políticos mayoritarios de nuestro país, se ve entorpecido por la lógica maniquea que ha dominado el debate político durante los últimos veinticinco años y que dificulta enormemente la posibilidad de arribar a consensos en base a los cuales puedan fundarse verdaderas políticas de Estado para el mediano y largo plazo.

Por ello, es necesario comprender, en primer lugar, que para considerar cuestiones como la coparticipación federal debemos primero abandonar los viejos hábitos de la política de suma cero, en la que se juega a ganar o perder todo. Hay que sentarse a hablar con sinceridad y sin anteojeras de ningún tipo entre los que opinamos y sostenemos posiciones diferentes. Pero también, con la misma intensidad y el mismo entusiasmo, debemos avanzar en la construcción de posiciones políticas entre los consideramos que tenemos objetivos comunes.

Durante el transcurso de la jornada de reflexión la "igualdad de oportunidades" fue reconocida por la mayoría de los participantes como el gran objetivo a alcanzar por el régimen tributario, en general, y por una nueva ley de coparticipación federal, en particular.

Quien crea que hablar de coparticipación federal es solo hablar de dinero y de números, se equivoca. Hablar de coparticipación es hablar de principios de organización nacional y de los valores en los que esta organización debe sustentarse.

Como sostiene Amartya Sen, la mayor o menor moralidad de una sociedad puede juzgarse mediante la observación de la organización que esta se da -a sí misma- para proteger a sus integrantes más débiles.

Por eso, más que explayarme acerca de números y tecnicismos, me interesa aquí hacer una interpretación política del debate en torno al federalismo fiscal y a la necesidad de arribar a un acuerdo amplio que permita la sanción de una nueva ley de coparticipación federal en el futuro próximo.

El origen del régimen de coparticipación federal de impuestos se remonta a la década del 30 del siglo pasado. Por entonces, la crisis global desatada tras el denominado crack de 1929 afectaba al mundo entero y particularmente a los países que, como el nuestro, basaban su mayor o menor prosperidad en el comercio internacional de materias primas.

Por aquel entonces, el Estado Nacional decidió enfrentar la crisis fiscal que se avecinaba sentando las bases de lo que a posteriori sería reconocido como un régimen de coparticipación federal de recursos tributarios.

De modo tal que ese fue el punto de partida de la primera norma que data de 1935, año en el que también se creó el Banco Central de la República Argentina. Como sucede hoy día, y tal como podemos comprobar revisando nuestra propia historia, las crisis económicas y financieras de carácter global constituyen momentos propicios para el

establecimiento de nuevas regulaciones.

Desde entonces, las relaciones entre la Nación y las provincias en el campo del federalismo fiscal han sido más o menos conflictivas.

Los conflictos que se suscitan, en general, giran en torno a dos grandes cuestiones relativas a lo que se denomina Distribución Primaria (la que se realiza entre la Nación y el conjunto de las provincias) y la referida a la Distribución Secundaria (la que se lleva a cabo entre las provincias, únicamente).

La primera de estas cuestiones objeta la participación creciente y/o excesiva de la Nación en la distribución de los recursos fiscales en detrimento de las provincias. Por otra parte, la segunda cuestión, critica la ausencia de criterios más o menos objetivos de reparto de los fondos entre las provincias, por lo que algunas de ellas, a pesar de su considerable poder político, se consideran seriamente perjudicadas por el esquema vigente de distribución de recursos coparticipables. La provincia de Buenos Aires, en este sentido, es el mejor ejemplo que puede encontrarse.

Ahora bien, si algunos o todos los estados provinciales se han visto o se ven perjudicados, ¿por qué no se modifica la ley de Coparticipación?

La Constitución reformada en 1994 establecía que en dos años debía sancionarse una nueva ley de coparticipación federal de impuestos. Los argentinos, no solo su clase política, llevamos trece años de demora. Y si bien el tema está más que discutido desde el punto de vista de la academia, desde el punto de vista político aun no se han dado las condiciones para avanzar el cumplimiento del mandato constitucional.

Esta anómala situación, ¿Qué nos está diciendo?. En mi opinión, esta situación es reflejo de una lamentable tendencia enraizada en nuestra cultura política. Me refiero al desapego a la ley. Hacemos leyes para no cumplirlas. Ese desapego a la ley no es patrimonio exclusivo de un gobierno, ni de un partido político, ni del Estado nacional o las provincias. Es un rasgo cultural. Si ponemos en evidencia a ese rasgo cultural es probable que lo modifiquemos. El desprecio a la ley nos complica la vida a todos enormemente. Le quita calidad institucional a nuestro país y nos

*Los conflictos que se suscitan, en general, giran en torno a dos grandes cuestiones relativas a lo que se denomina Distribución Primaria (la que se realiza entre la Nación y el conjunto de las provincias) y la referida a la Distribución Secundaria (la que se lleva a cabo entre las provincias, únicamente).*

impide alcanzar esa seguridad jurídica que todos deseamos y pretendemos.

Por otra parte, me parece que hay otra lógica que pertenece a la cultura “oficialismo y oposición” - ese maniqueísmo del que ya hablamos - que también incide negativamente en el abordaje de este problema.

Asimismo, el artículo 75 de la Constitución Nacional parece una expresión de deseos. Es una enorme dificultad que la nueva ley de coparticipación federal deba ser una ley marco, que a su vez, también sea una ley convenio por lo que todos los estados provinciales deberían manifestar su expresión de adhesión a ella.

Sin embargo, a pesar de las dificultades mencionadas, tenemos todos los mecanismos políticos habilitados para avanzar en este debate porque vivimos en democracia. Y afortunadamente eso ya no lo desconoce ni discute nadie. Cumplimos ya nuestros primeros 25 años desde la recuperación de la democracia en manos del Dr. Raúl Alfonsín, pero a pesar de ello, nuestra experiencia es bastante corta.

También es preciso comprender que los procesos de cambio cultural son necesariamente lentos y que muchas veces se ven sometidos a tensiones, a marchas y contramarchas. Así, la necesidad de cumplir con el mandato constitucional muchas veces colisiona con las posibilidades concretas de avanzar en esta cuestión.

Un buen ejemplo de lo que acabo de decir fue la implosión de los partidos políticos en el año 2001 tras la inédita crisis que sufrió nuestro país en la última etapa del gobierno de la Alianza y que produjo consecuencias sobre la relación entre la Nación y las provincias.

Me parece que esta cuestión es central a la hora de ver por qué las provincias están como están en relación a la Nación. Esto tiene relación con el fuerte endeudamiento que tenían en diciembre de 2001 y cómo la Nación asumió la responsabilidad de esos pasivos convirtiéndose en el principal acreedor de las provincias.

Por estas razones, resulta vital impulsar un trabajo multidisciplinario importante desde lo académico y lo político junto con los medios de comunicación con el objeto de regenerar condiciones políticas en el marco de las cuales el debate enriquecedor acerca de las nuevas características que debe asumir nuestro federalismo fiscal sea posible. La opinión pública tiene que participar del debate del régimen tributario, cuya manifestación más evidente es su estructura impositiva.

Por otra parte, el tema de la coparticipación cobra una especial relevancia a la luz de la crisis internacional que estamos viviendo por lo que la política tiene por delante una difícil tarea que debe cumplir con más inteligencia y menos acusaciones.

Debemos pensar que para discutir una nueva ley marco de coparticipación federal de impuestos tenemos que establecer acuerdos políticos que la hagan posible.

Una alternativa para avanzar en esta discusión es que el Congreso estudie, trate y

sancione una nueva norma que no entre inmediatamente en vigencia. De este modo se lograría sortear algunas dificultades que actualmente dificultan el tratamiento de cualquier iniciativa referida a este tema, es decir, no se afectarían inmediatamente los recursos hoy disponibles en cada provincia como así tampoco se afectaría políticamente a sus gobernantes.

El régimen de coparticipación, junto con otras leyes especiales de transferencias automáticas, es uno de los canales más conocidos de transferencia de recursos entre la Nación y las provincias. Este sistema tiene serios problemas. La distribución entre Nación y provincias ha sufrido crecientes transformaciones basadas más en urgencias fiscales que en una profunda discusión acerca de las responsabilidades de los niveles de gobierno.

Las provincias han venido perdiendo participación en la distribución de los recursos, lo cual ha impactado negativamente en la calidad de los servicios provistos por ellas, tales como la educación, la salud, la seguridad y la justicia. Estos servicios son esenciales para dar cierta igualdad de oportunidades en todo el territorio argentino. La caída en la calidad de estos servicios públicos ha propiciado un desarrollo muy desigual, tanto en lo referido a las capacidades de los estados provinciales como en la distribución de los ingresos de los individuos, ya que ambos fenómenos se entrecruzan y retroalimentan.

El sistema fiscal federal, en particular a través del sistema de coparticipación, no ha hecho más que exacerbar estas desigualdades, al utilizar criterios de distribución que no responden a ningún objetivo de desarrollo sino que fueron construidos simplemente a partir de la fortaleza política de cada jurisdicción.

Como ya fue mencionado, la necesidad de reformar el sistema ya fue admitida en la reforma constitucional de 1994, que obligaba a tener una nueva ley antes de fin de 1996. Llevamos 13 años de incumplimiento. Esta demora no hace más que postergar la construcción de un camino de desarrollo sostenible y equitativo. La discusión a comienzos de año sobre las retenciones despertó un poco el debate.

Pero todavía falta diálogo, reconocimiento del otro, escucharnos y entender por fin que ninguno es tan malo ni tan bueno porque todos somos parte de una misma sociedad. Aceptarnos con luces y sombras para construir los necesarios consensos. Y

***La distribución entre Nación y provincias ha sufrido crecientes transformaciones basadas más en urgencias fiscales que en una profunda discusión acerca de las responsabilidades de los niveles de gobierno.***

no sólo referidos a los porcentajes a distribuir, sino también a la masa de recursos que entra en consideración: qué impuestos la componen y en qué proporción. También es importante sobre qué bases, que, si bien han sido enunciadas en el artículo 75 de la Constitución Nacional, hay luego que plasmarlas en la práctica: ¿correspondencia fiscal o superación de las asimetrías regionales? ¿Es posible atender ambos objetivos contrapuestos? ¿En qué medida y de qué forma?

Tal como ya señalamos, el escenario actual y el de mediano plazo presenta elementos favorables y desfavorables para la apertura de una nueva etapa de discusión de las relaciones fiscales federales.

Entre las cuestiones que propician esa discusión pesan con fuerza el debilitamiento de las cuentas fiscales provinciales.

Sin embargo, dicha discusión podría llegar a posponerse una vez más si por las actuales circunstancias de la economía mundial el Estado Nacional se viera seriamente limitado en su capacidad de ceder parte de su recaudación en momentos en los que la misma puede verse seriamente resentida.

Dado que la solidez de las cuentas públicas es un elemento central para la estabilización económica del país, en un contexto como el actual, de fuerte incertidumbre económica y volatilidad financiera, es de esperar entonces que la posición del Gobierno Nacional ante una eventual reapertura de la discusión acerca de la Coparticipación sea más bien austera.

De este modo, será difícil avanzar en este debate sin el aval unánime de las provincias, muchas de las cuales se han mostrado en el pasado recelosas ante intentos anteriores de cambio en las reglas de reparto de recursos coparticipables.

# PARTICULARIDADES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES EN LA POSCONVERTIBILIDAD

## 1. Introducción

El trabajo que sigue fue elaborado en el marco de las actividades desarrolladas por el equipo de Federalismo Fiscal del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

En otros trabajos, se analizaron diferentes temáticas relacionadas con las finanzas federales, efectuando un seguimiento pormenorizado de cuestiones tales como el nivel de endeudamiento de las provincias; la evolución del marco legal y la situación de las finanzas provinciales en el contexto del Programa de Financiamiento Ordenado; el volumen y variabilidad de las transferencias presupuestarias y no presupuestarias que la Nación destina a políticas públicas que cogestiona con las provincias; etc.

En 2008, a partir del análisis del comportamiento observado en una provincia de desarrollo intermedio, se decidió profundizar en lo que parecía ser una nueva tendencia de las finanzas federales. Esta nueva tendencia parecía indicar que, a diferencia de lo ocurrido en otros ciclos de incremento de los recursos provinciales, a partir de 2003, la mayor parte del incremento de los recursos no se destinó preferentemente a incrementar ni la planta de personal ni la masa salarial en general, sino que el destino más usual de las transferencias federales fue la obra pública.

---

(1) Este trabajo fue realizado por los AG's Lic. ROXANA RUBINS, Dr. HORACIO CAO, Ing. JORGE KUKULAS e Ing. GUSTAVO MARTINOVICH, en el marco de las actividades realizadas por el Equipo de Federalismo Fiscal del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

Esto, a la vez que los recursos propios crecían modestamente. Por ende, la investigación tendió a verificar si la situación de esta provincia era anómala, o se correspondía con la situación de las demás.

Para efectuar este trabajo por lo tanto, se analizó tanto a nivel agregado de provincias como por grupo de provincias, la evolución de los recursos totales de las distintas jurisdicciones provinciales y de las transferencias nacionales (originadas en Coparticipación Federal de Impuestos, transferencia de servicios educativos o sanitarios, FONID, Sistema vial, Fondo eléctrico, y otras varias políticas nacionales ejecutadas por las provincias).

Se estructuró la investigación efectuando un seguimiento a precios constantes de las siguientes variables: Recursos Totales Provinciales, Recursos de Origen Nacional, Gasto en Salarios y Gasto en Inversión Real Directa. Se tomó como punto de partida el año 1983, para estudiar los distintos ciclos fiscales federales a partir del ciclo democrático emprendido en ese año.

Del estudio surgieron las siguientes hipótesis:

a) En democracia, las finanzas federales atravesaron cuatro ciclos de auge y disminución de los recursos totales ligados a las etapas de recesión o crecimiento de la economía nacional. Estos cuatro ciclos completos son los que van desde 1983 a 1990, con auge en 1985-86 de vigencia del Plan Austral; 1991-1995; de inicio de la Convertibilidad hasta la recesión originada en la crisis financiera mexicana (tequila); 1996-2002, de relanzamiento de la convertibilidad hasta la devaluación del peso; y 2003 en adelante (ciclo pos devaluatorio).

b) A nivel del conjunto de provincias, en los tres primeros ciclos descriptos el incremento de recursos del que dispusieron las provincias se destinó mayoritariamente a gastos salariales. La masa salarial en los tres primeros ciclos creció a una tasa superior que los recursos totales. En el cuarto ciclo, el iniciado a partir de 2002, el incremento de los recursos totales se destinó prioritariamente a la Inversión Real Directa, y la tasa de incremento de la masa salarial estuvo siempre por debajo de la tasa de incremento de los recursos totales provinciales.

c) Esto que es cierto a nivel agregado, fundamentalmente por el peso de las Provincias Avanzadas, no es completamente apropiado para algunos grupos de provincias. En particular, las provincias despobladas experimentaron un fuerte crecimiento de los recursos destinados al gasto salarial, y sus recursos crecieron más allá que el del resto de las provincias. Esto ocurrió debido a que las provincias despobladas son mayoritariamente productoras de petróleo o poseen litorales pesqueros de magnitud, y la reforma constitucional de 1994 transfirió a las mismas el cobro de regalías petroleras o pesqueras, producciones que incrementaron –además– sus precios sustancialmente en este ciclo fiscal.

La hipótesis c) implicó, además, la selección de un criterio clasificatorio para poder agrupar las distintas provincias, siendo el criterio elegido el del trabajo del Dr. Horacio Núñez Miñana en los '70.

## 2. Heterogeneidad del desarrollo de provincias

Las provincias que integran nuestro país presentan niveles de desarrollo económico, social y político diferenciados. Esta característica ha estado presente en la conformación del federalismo argentino desde su constitución y explica esencialmente, según la mayoría de los autores, la prolongada guerra civil que experimentó la Argentina a lo largo del siglo XIX.

Los niveles de heterogeneidad provincial, sin embargo, han ido mutando en el tiempo, y provincias anteriormente muy rezagadas, en la actualidad transitan estadios de desarrollo intermedio, en tanto otras, que al inicio de la conformación de nuestro país formaban parte del grupo de mayor desarrollo relativo, han ido rezagándose con las variaciones en las estrategias de inserción internacional del país como un todo experimentadas a lo largo de la historia de Argentina como nación independiente.

Ahora bien, la estructura federal adoptada por nuestro país no supone, ni mucho menos, la igualdad entre las partes que constituyen la Nación. El proceso a través del cual se construyó este Estado y su reformulación a partir de los años '30 generó una estructura con fuertes asimetrías, que tradujo la hegemonía de una región sobre las restantes.

La modalidad de federalismo que adoptó la Argentina funciona institucional, económica, social, cultural y políticamente dentro de un esquema que, bajo ciertas restricciones, se asemeja a los modelos "centro-periferia".

Las características descriptas en lo que antecede para la organización política del país tienen, obviamente, fuertes impactos en las finanzas públicas federales, tanto de la Nación como de las provincias. Solo que ese impacto es diferenciado también según se trate de provincias Avanzadas, Intermedias, Despobladas o Rezagadas.

La clasificación que se utilizará para analizar el impacto en las finanzas públicas de los diferentes niveles de desarrollo de las

***La modalidad de federalismo que adoptó la Argentina funciona institucional, económica, social, cultural y políticamente dentro de un esquema que, bajo ciertas restricciones, se asemeja a los modelos "centro-periferia".***

provincias se asentará sobre el trabajo efectuado por Horacio Núñez Miñana en los '70, sin que por eso incluyamos las mismas provincias en las categorías que propone ese trabajo pionero.

## 2.1. La clasificación de provincias de Horacio Núñez Miñana

La elección de la clasificación de Núñez Miñana parece pertinente porque fue utilizada tanto por publicaciones del Gobierno Nacional como por Organismos Internacionales, Institutos Privados de Investigación, etc. La Ley 20221 del año 1973 incorpora sus resultados, y la misma tuvo amplia aceptación en medios políticos y académicos. Esto, a pesar de que las categorías clasificatorias puedan resultar no del todo apropiadas políticamente (por ejemplo, el "título" de "Rezagadas", puesto por el Dr. Núñez Miñana, es –seguramente- poco conveniente para las provincias que reciben este título).

Esta clasificación sigue estando en la base de las más usadas en la actualidad, aunque los cambios ocurridos en el proceso económico argentino hayan modificado la ubicación de algunas provincias.

La clasificación mencionada tenía el objetivo de cuantificar "los niveles regionales de desarrollo", utilizándose este concepto en sentido amplio, para mostrar "la actividad económica (riqueza, ingreso, etc.) en relación a la población de cada área", y se desarrolló en base a indicadores seleccionados críticamente, en el sentido de optar por aquellos que presentaran mejores posibilidades de reflejar el nivel de desarrollo regional. Para ello, se recurrió al promedio aritmético simple de tres componentes<sup>2</sup>

1. Calidad de la vivienda, tomado como promedio aritmético simple del porcentaje de viviendas que posean iluminación eléctrica, retrete con descarga de uso exclusivo, disponibilidad de agua y no tengan piso de tierra.
2. Automóviles per capita.
3. Calidad de los recursos humanos, tomado como proporción de la población total con estudios secundarios y universitarios, con una ponderación de un tercio para el primero y dos tercios para el segundo ítem.

En base a tales operaciones, se obtuvo la siguiente clasificación<sup>3</sup>:

**Provincias Avanzadas:** Buenos Aires, Municipalidad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

---

(2) Para hacer compatibles los resultados se tomaba al conjunto Buenos Aires - Capital Federal como base 100.

(3) El trabajo original presenta algunas variaciones con respecto a esta versión que fue la más comúnmente usada.

**Provincias Despobladas:** Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa.

**Provincias Intermedias:** San Juan, Salta, Entre Ríos, Tucumán y Corrientes,

**Provincias Rezagadas:** La Rioja, Jujuy, Catamarca, San Luis, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa.

En el trabajo que presentamos para analizar algunos aspectos de las Finanzas Públicas Federales a partir de la restauración democrática de 1983, se modifica la ubicación relativa de dos provincias, que en la Clasificación de Núñez Miñana se computaba como Rezagadas: Misiones y San Luis.

El cambio efectuado obedece, básicamente, a los cambios favorables suscitados en ambas provincias a partir de las actividades de turismo, forestación y producción de papel emprendidas por la primera de ellas, y el fuerte impacto industrial que surge de las políticas de promoción, en la segunda. Por otra parte, se ha incluido entre las rezagadas a Corrientes.

A continuación, presentamos las hipótesis en base a las cuales se decidió dar forma a este trabajo.

**3.- Primera Hipótesis: En “Democracia”, se mantiene y tiende a mejorar la capacidad recaudatoria de las provincias, excepto para las provincias rezagadas.**

Con información proveniente de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias, del Ministerio de Economía de la Nación, que publica la cuenta Ahorro – Inversión – Financiamiento de todas las provincias del país, se decidió en la investigación presente tomar como un indicador relevante de la capacidad de autofinanciarse de las Provincias la relación entre los recursos totales de las provincias y los recursos de origen nacional.

Los recursos de origen nacional no siempre obedecen a transferencias efectuadas por la Nación debido a las leyes que la obligan a ello, tales como la Coparticipación Federal de Impuestos.

Una porción muy importante de esas transferencias, dependiendo de la provincia de que se trate, obedece a políticas que la

*Los recursos de origen nacional no siempre obedecen a transferencias efectuadas por la Nación debido a las leyes que la obligan a ello, tales como la Coparticipación Federal de Impuestos.*

Nación desea realizar y elige no ejecutarlas por sí, sino a través de transferencias a las provincias, transferencias que dependiendo de la política que les dé origen, son más o menos condicionadas de acuerdo a los resultados que se obtengan.

Como ejemplo, pueden citarse las transferencias efectuadas por el Ministerio de Educación para fortalecer la calidad de la enseñanza, que se incorporan directamente a los presupuestos de las provincias financiando la capacitación docente, o programas contra la violencia escolar, etc. Solo que carecen de continuidad en el tiempo, y los recursos destinados a su ejecución provienen del Tesoro Nacional en lugar de tratarse de impuestos con afectación específica<sup>4</sup>.

En las etapas de bonanza fiscal de la Nación, esas transferencias condicionadas que se destinan a llevar a cabo políticas que decide la Nación por sí y cogestiona con las provincias, se incrementan sustancialmente, sin mostrar por ello un deterioro en la capacidad recaudatoria de las provincias.

Lo que puede observarse es que al inicio del período democrático (se tomó como año de inicio 1983) la Nación financiaba 29,2% del total de los recursos con que contaban las provincias en su conjunto (con pisos de 18,7% en el caso del presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, y techos de 43,5% para el caso del presupuesto de la Provincia de Corrientes). A partir del año 1991, la participación del financiamiento nacional en el total de los recursos provinciales ha tendido a disminuir, y en 2006, último año analizado, esa proporción había subido a 47,7% con respecto a 1983-84, pero en lento descenso con respecto a 1991, con un piso para Ciudad de Buenos Aires de 10,5% y un techo para el caso de Formosa de 82,3% de los recursos totales.

Esto es: casi la mitad de los recursos totales con que cuentan las provincias provienen de la Nación. Y en muchas de ellas (Corrientes, Chaco, Formosa, San Luis, Santiago del Estero) superan el 70% de los recursos totales.

Lo que puede observarse es que, en el tiempo, este registro se ha mantenido siendo mayor la participación de fondos nacionales en los períodos de bonanza fiscal para la Nación, contrayéndose en los períodos de crisis fiscal nacional.

El gráfico que sigue muestra la tendencia señalada, y resalta las etapas fiscales que en los últimos veinte años ha atravesado la relación fiscal Nación – Provincias.

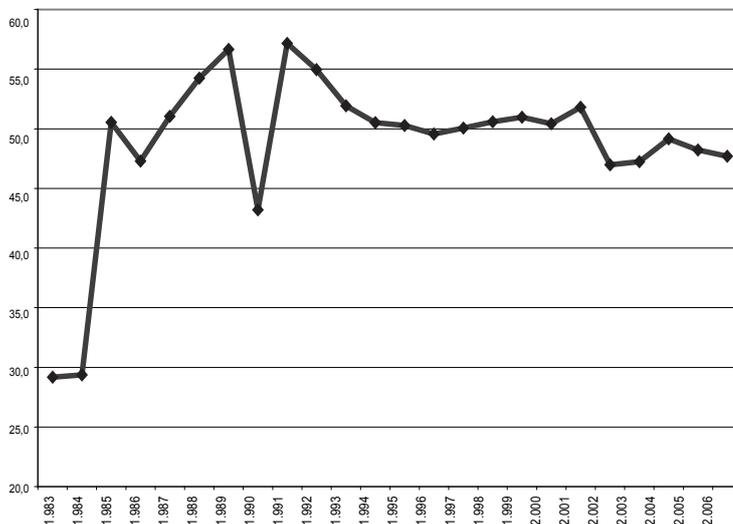
---

(4) Los impuestos con afectación específica forman parte del Presupuesto Nacional, aunque estén destinados a financiar políticas específicas de las provincias. El FONID, o Fondo Nacional de Incentivo Docente, configura en varias provincias hasta el 30% del salario docente, y responde al impuesto aplicado en 1998 como respuesta a la carpa docente. La venta de cada automóvil que se vende y el propietario no pagó el impuesto en su momento, crea un depósito a nombre del Ministerio de Educación, que financia parcialmente esas transferencias.

Esta tendencia sólo se diferencia para las provincias que se han clasificado como “despobladas” (Neuquén, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego y La Pampa), debido a razones que se explicitarán en el próximo punto.

**GRAFICO N° 1** – Evolución de la participación de los recursos nacionales en los recursos totales de las provincias

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



*En las etapas de bonanza fiscal de la Nación, esas transferencias condicionadas que se destinan a llevar a cabo políticas que decide la Nación por sí y cogestiona con las provincias, se incrementan sustancialmente, sin mostrar por ello un deterioro en la capacidad recaudatoria de las provincias.*

El fuerte cambio operado a partir de 1985 muestra el efecto de la caducidad de la Ley de Coparticipación Federal N° 20.221, lo que condujo a que la Coparticipación Federal se sustituyera por transferencias directas de Nación hasta la sanción en 1988 de la ley actualmente vigente, y a partir de la misma, de los nuevos porcentajes de distribución primaria pactados en la ley 23.548.

### 3.2. Análisis por grupos de provincias

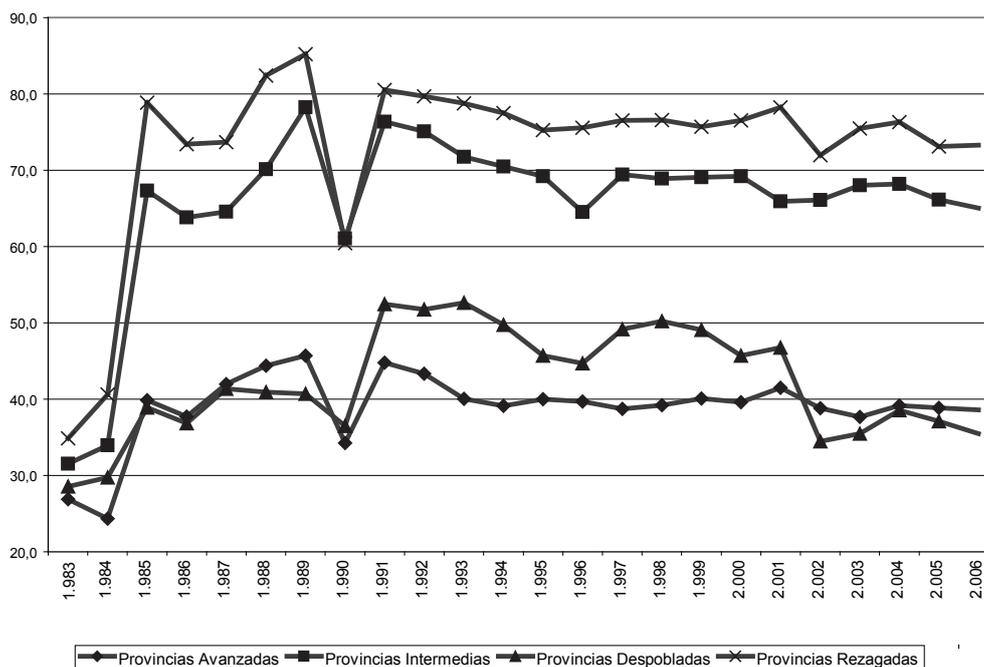
La clasificación de provincias presentada se elaboró a efectos de resaltar las diferencias entre tipos de provincias con respecto a este registro de las Finanzas Públicas.

Como se observa en el gráfico N° 2, el comportamiento de los recursos de origen provincial de las provincias Rezagadas es muy similar al de las provincias Intermedias, y salvo en los períodos de crisis fiscal nacional, la proporción de recursos nacionales en el total de los recursos provinciales es constante y muy elevada, aunque con tendencia decreciente. El período de mayor crecimiento es el de los planes de estabilización “Austral” y de “Convertibilidad”, luego de una fuerte crisis y disminución previa.

La participación de los recursos nacionales en el total de los recursos provinciales, en el caso de las provincias despobladas presenta una tendencia similar a la de las Avanzadas, aunque en la post convertibilidad se registra una mejora sustancial que obedece a la internalización de las regalías petroleras en los recursos propios, que sigue el rumbo del precio del petróleo a partir del año 2000.

**GRAFICO N° 2** – Evolución de la participación de los recursos nacionales en los recursos totales por grupo de provincias

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



#### 4. Segunda Hipótesis: 4 Ciclos Fiscales

Nuestra segunda hipótesis de trabajo pretende diferenciar la composición del gasto

de las provincias a lo largo de los diferentes ciclos fiscales por los que ha atravesado nuestro país a partir del arribo de la democracia en 1983.

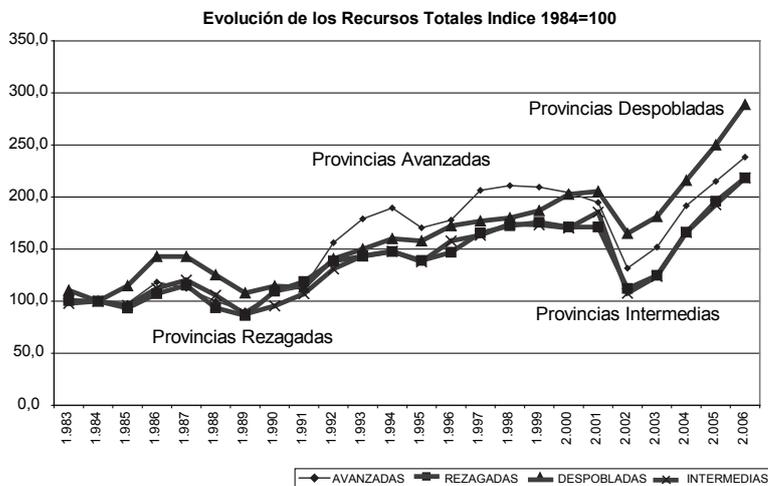
En primer lugar, se afirma la existencia de cuatro ciclos fiscales en los últimos 23 años, que acompañaron los ciclos económicos de nuestro país <sup>5</sup>.

Tras alguna crisis de magnitud variable (hiperinflación, efecto tequila, devaluación post-Malvinas, fin de la Convertibilidad) algún plan de estabilización provoca un incremento notorio en los recursos fiscales de las provincias.

En el gráfico, se ilustra la evolución a precios constantes de 2007 de los Recursos Totales de las provincias, donde pueden apreciarse los cuatro ciclos señalados.

**GRAFICO N° 3** – Evolución de los Recursos Totales de las provincias (por grupos de provincias) a precios de 2007

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



*Nuestra segunda hipótesis de trabajo pretende diferenciar la composición del gasto de las provincias a lo largo de los diferentes ciclos fiscales por los que ha atravesado nuestro país a partir del arribo de la democracia en 1983.*

(5) Tanto los recursos propios de las provincias, como los originados en transferencias nacionales de libre disponibilidad o de afectación específica son fuertemente pro cíclicos, ya que están vinculados con el nivel de actividad económica (la mayoría de ellos son impuestos sobre las ventas: IVA, Ingresos Brutos, Impuesto al Cheque, impuestos internos; en tanto que los destinados a sostener la seguridad social están vinculados con el nivel de empleo registrado).

El primero de los ciclos identificados muestra un auge notable a partir del inicio del Plan Austral, y finaliza con la hiperinflación de 1989. El segundo ciclo se inicia con la Convertibilidad, con un pico en 1994, y una caída en los recursos a partir del Tequila en 1995. El tercer ciclo, postequila, finaliza con la profunda recesión de 2001, y a partir de la devaluación de 2002, se presenta un crecimiento sostenido de los Recursos Totales.

Sin embargo, la composición del gasto provincial es diferente a lo largo de al menos dos de los cuatro ciclos señalados. A continuación se trabajará con más profundidad esta hipótesis.

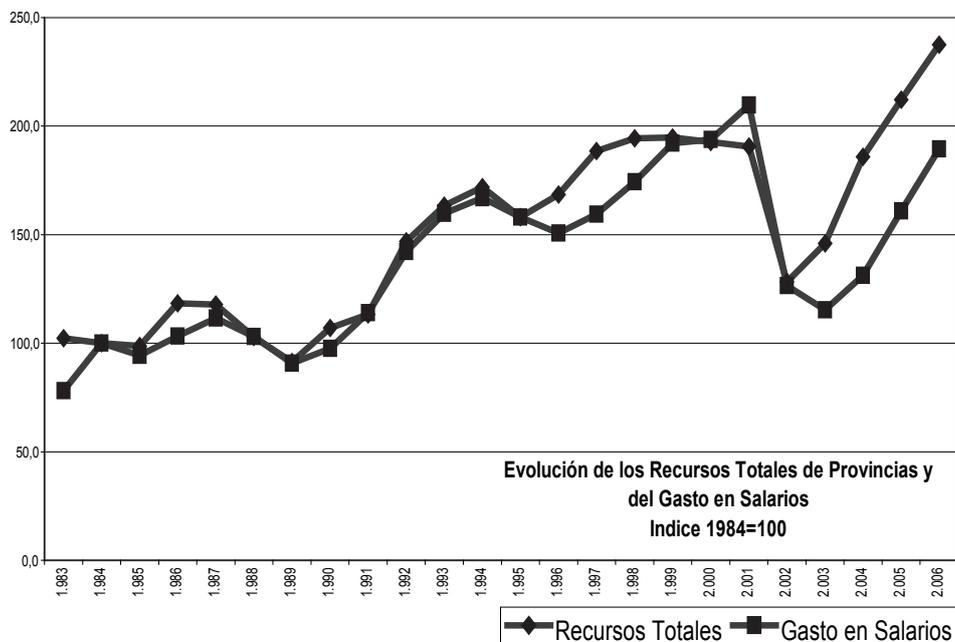
#### 4.1. Análisis del Gasto en Salarios e Inversión Real Directa de provincias, con relación a los Recursos Totales

Se trabajó analizando la composición del gasto de provincias a lo largo de los últimos 23 años, siguiendo la evolución tanto del gasto destinado a salarios como el destinado a Inversión Real Directa, en función de los Recursos Totales percibidos por las provincias.

El gráfico N° 4 muestra cómo varió el Gasto en Salarios en el período en relación a los Recursos Totales, y el N° 5 incorpora la variación de la Inversión Real Directa con relación a la misma variable.

**GRAFICO N° 4 – Índice de Gasto en Salarios (a precios de 2007) Base 1984=100**

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



En el gráfico se aprecia la primera diferencia entre los ciclos recaudatorios en su vínculo con el gasto que queríamos señalar. El ciclo iniciado a partir de la convertibilidad muestra una tendencia de incremento de los recursos prácticamente idéntica a la del gasto en salarios. Esto es, prácticamente la totalidad del incremento de los recursos a partir de 1991, y hasta la crisis económica de 2001-2002, se destinó al pago de salarios.

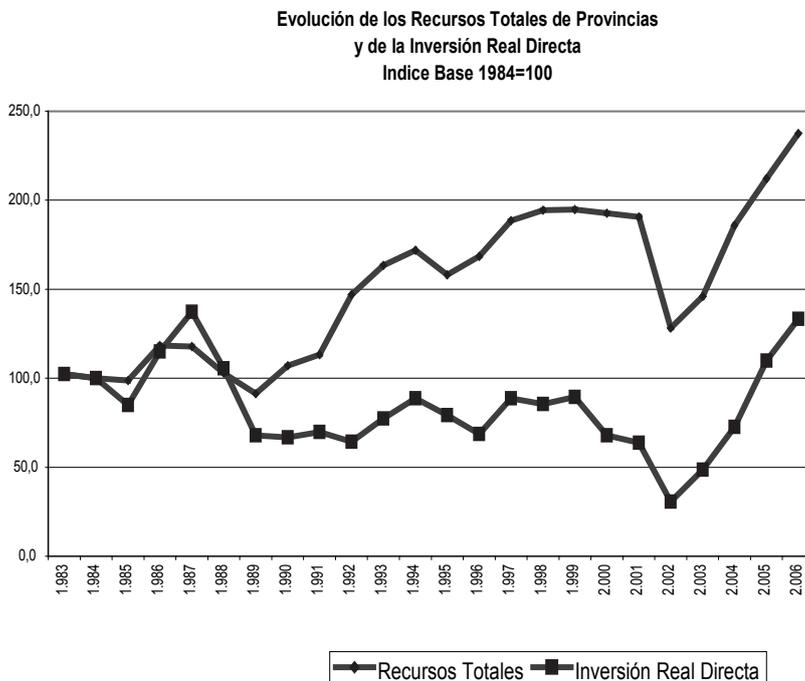
A partir de 2002, puede afirmarse que la brecha que separa el incremento de recursos del incremento en el gasto en salarios se mantiene, sin tender a superar la tasa de incremento de los recursos. Podría afirmarse que las provincias –de conjunto- actúan con relación a los incrementos de la masa salarial con mayor prudencia fiscal que en el pasado.

Veamos ahora qué ocurrió con la Inversión Real Directa.

**GRAFICO N° 5** – Índice de Gasto en Inversión Real Directa (a precios de 2007) Base 1984=100

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.

*A partir de 2002, puede afirmarse que la brecha que separa el incremento de recursos del incremento en el gasto en salarios se mantiene, sin tender a superar la tasa de incremento de los recursos. Podría afirmarse que las provincias – de conjunto- actúan con relación a los incrementos de la masa salarial con mayor prudencia fiscal que en el pasado.*

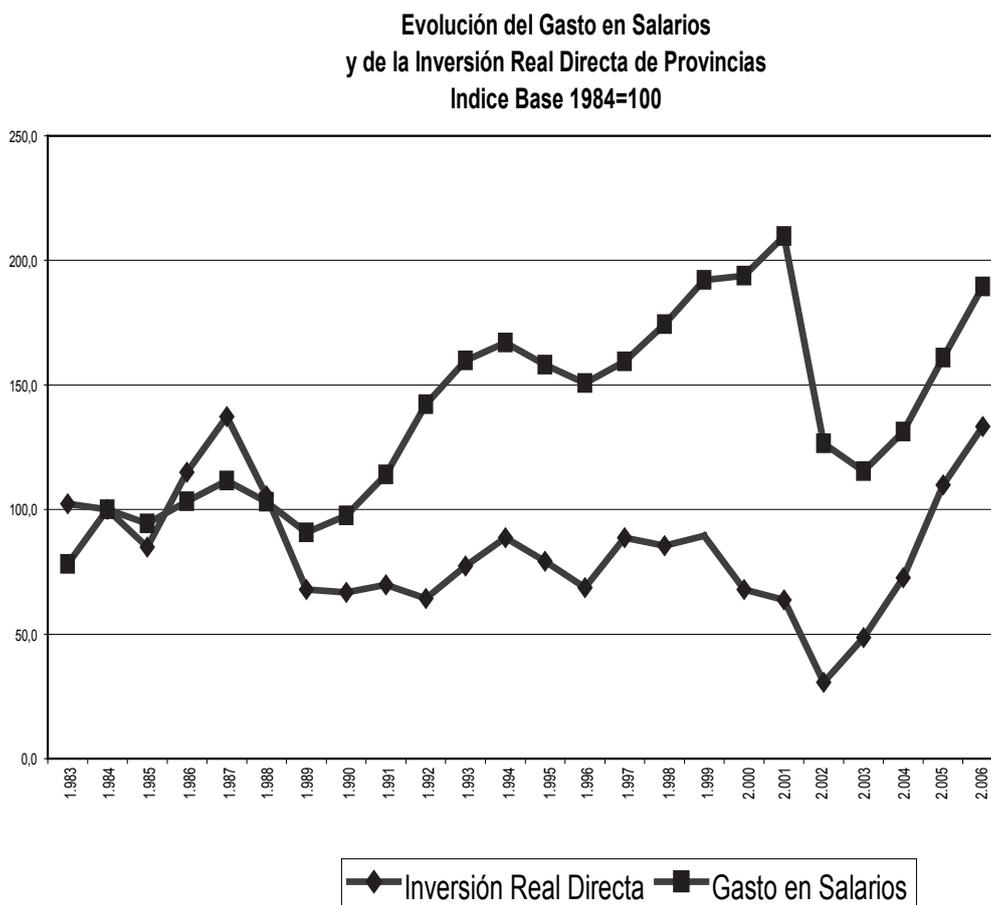


En el gráfico puede apreciarse la diferencia entre ambos ciclos fiscales. Así como en el ciclo de la Convertibilidad la tasa de variación de la Inversión Real Directa fue siempre inferior a la tasa de incremento en los recursos, en el ciclo iniciado en 2002 la tasa de incremento de la Inversión Real Directa superó todos los años a la tasa de aumento de los recursos.

Esto se aprecia mejor en el Gráfico N° 6, que muestra ambos índices de variación (tanto del gasto en salarios como el de la inversión real directa). Allí puede notarse que la tendencia al incremento de la Inversión Real Directa es superior a la de la masa salarial. Esta tendencia es diferente según el grupo de provincias de que se trate.

**GRAFICO N° 6** – Índice de Gasto en Inversión Real Directa (a precios de 2007) Base 1984=100 e Índice del Gasto en Salarios (a precios de 2007) Base 1984=100

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias – Ministerio de Economía de la Nación e INDEC.



## 5. Conclusiones

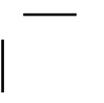
El trabajo empírico efectuado sobre la base de información presupuestaria de las provincias, homogeneizada por la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias demuestra que la percepción original, inferida a partir del análisis de la ejecución presupuestaria de una provincia intermedia, puede traspolarse razonablemente al conjunto de las provincias del país.

El caso de las provincias despobladas diverge en base a otras variables empíricas presentes solamente en ellas, tales como la percepción de regalías petroleras, gasíferas o pesqueras a partir del año 1994, que dejan de formar parte de los recursos nacionales para incorporarse a los presupuestos provinciales, en conjunto con un incremento notorio del precio de esas materias primas, o la continua incorporación de población migrante de otras provincias, que implica la ampliación permanente de personal en los principales sistemas de prestación de servicios provinciales, tales como el sanitario, el educativo o el de seguridad provincial.

Se entiende que también se verifica la necesidad de diferenciar la evolución de las principales variables estudiadas agrupando diferentes provincias con base en su nivel de desarrollo, ya que el comportamiento de lo que aquí se decidió analizar es razonablemente homogéneo dentro de cada una de las clasificaciones utilizadas.

Por último, se destaca la peculiaridad del ciclo fiscal iniciado en 2002, que –entendemos– muestra una mayor prudencia fiscal de las provincias a partir de la profunda crisis experimentada por nuestro país, ya que las provincias, al destinar el incremento de recursos mayoritariamente a la inversión pública, logran que las finanzas públicas federales sean mucho más sustentables hacia el futuro.

*El trabajo empírico efectuado sobre la base de información presupuestaria de las provincias, homogeneizada por la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias demuestra que la percepción original, inferida a partir del análisis de la ejecución presupuestaria de una provincia intermedia, puede traspolarse razonablemente al conjunto de las provincias del país.*



## ACERCA DE LA COMPLEJIDAD Y LA POLÍTICA PÚBLICA

Lic. Jorge Neme (\*)

*“... tengo por imposible conocer las partes en tanto partes sin conocer al todo, pero tengo por no menos imposible la posibilidad de conocer al todo sin conocer singularmente a las partes...”*  
*Pascal, citado por Morin <sup>1</sup>*

### Introducción:

En el sentido que le otorga Edgar Morin al término “complejidad”, podemos afirmar que el ejercicio de la política pública en nuestro país es por antonomasia, un ejercicio complejo. La práctica de la intervención pública adquiere la forma de una malla tejida por elementos heterogéneos, necesariamente asociados, que se relacionan afectando, creando y modificando mutuamente, sus propiedades intrínsecas. Bajo la permanente tensión que un escenario de “federalismo político y unitarismo fiscal” le imprime a la intervención pública, la idea de complejidad también deviene en indeterminación. La intervención planificada se obstina ante una incertidumbre a la que estamos recurrentemente condenados y, frente a la constelación de actores, acciones y consecuencias siempre en movimiento, elegimos gestionar haciéndola parte de nuestra reflexión cotidiana. Diez años de experiencia en la inversión pública productiva a lo largo de todo el país, nos guían en el reconocimiento de “las partes” en el “todo”, de las Provincias y la Nación, en una noción compartida de país.

---

(\*) JORGE NEME es Licenciado en Sociología y Coordinador Ejecutivo del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Desde el 2004 ha participado activamente en la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del Mercosur y preside la Fundación para el Desarrollo Rural del Mercosur (FUNDER).

(1) Citado de Revista Ciencias de la Educación, Año 4 • Vol. 1 • N° 23 • Valencia, enero - junio 2004, pp. 239-253.

## **Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)**

El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) es la herramienta de inversión que caracteriza a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación. Una década en la gerencia de políticas públicas, más de setenta proyectos de inversión productiva en todo el país, y la confianza de los organismos internacionales plasmada en nuevas líneas de crédito, hacen de nuestro programa un parte aguas en la historia institucional de la inversión pública hacia el sector.

Inicialmente diseñado como un instrumento de tipo compensatorio, el PROSAP ofertó bienes y servicios a las economías afectadas por el esquema cambiario de la década del noventa. A partir del año 2003, en un esquema macroeconómico nacional de recuperación competitiva del sistema productivo, el programa trasmutó su carácter hasta constituirse en una herramienta de promoción productiva regional que lleva invertidos a la fecha, más de 470 millones de dólares.

Como un reflejo especular del período de reactivación productiva que atravesó el país, nuestra experiencia como programa federal se rigió por una metodología de intervención centrada en apuntalar factores, componentes y funciones claves a la dinámica del sector. La urgencia concreta por activar aquellas condiciones esenciales de la actividad productiva (infraestructura rural, mejora sanitaria, etc.) imponía de manera casi excluyente una mecánica procedimental de tipo factorial. Desde entonces, la Nación y las Provincias han recuperado y rehabilitado sistemas de riego y drenaje, han reconstruido caminos rurales y tendido de redes de electrificación rural. Ambas han puesto en marcha programas de desarrollo comercial, programas de sanidad animal y vegetal y de mejora en la calidad de los alimentos, y proyectos de desarrollo de sistemas de información y comunicación. Hoy son veintiuno los estados provinciales que eligieron al PROSAP como vector de transformación de sus economías regionales.

Cien mil productores beneficiarios y nuevos créditos asignados durante el año 2008 (u\$S 600 millones del Banco Interamericano de Desarrollo y U\$S 300 millones del Banco Mundial) avalan la experiencia del PROSAP en la planificación y ejecución de la política pública nacional hacia el sector.

### **La Complejidad Institucional:**

Siendo la SAGPyA el principal interlocutor frente a las agencias de financiamiento multilateral, el programa PROSAP actúa como un puente financiero entre los bancos prestadores y las provincias interesadas en invertir. La puesta en marcha de este mecanismo, supone que las Provincias y el PROSAP suscriben un convenio que actúa como marco para la firma de préstamos específicos por cada proyecto de inversión.

La puesta en marcha de una herramienta de estas características, envuelve altos niveles de complejidad institucional. La generación de condiciones estructurales para la reactivación de áreas o actividades productivas postergadas, involucra desde el establecimiento de niveles básicos de rentabilidad para el sector hasta el logro de profundos cambios culturales e institucionales. A fin de conocer la complejidad institucional del PROSAP, distinguiremos analíticamente dos niveles: el nivel técnico-administrativo y el nivel técnico-político.

### Los aspectos técnico-administrativos

La ejecución de los proyectos de inversión presupone instancias previas (normativas y técnicas), cuyo cumplimiento y desarrollo por parte de las provincias es acompañado técnica y financieramente desde el propio PROSAP. Los aspectos técnico-administrativos son ordenados en una estructura central encargada de la coordinación general del programa, la cual guía y supervisa el desarrollo e implementación de los proyectos a nivel territorial. La ejecución final de los proyectos es descentralizada, llevada adelante por cada provincia en unidades ejecutoras ad hoc.

Para acceder a los recursos de financiamiento PROSAP, las provincias planifican y proyectan su política productiva hacia el sector agroalimentario con un horizonte vista de diez años. La Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario (EPSA), plasma en forma documental la visión provincial sobre el sector y las inversiones claves para llevarla a cabo. Estas últimas, son las “ideas” de proyectos (o “perfiles”) que las provincias presentan posteriormente, solicitando asistencia y financiamiento.

Las provincias promulgan una ley que las autoriza a endeudarse, y previo a la toma de cualquier compromiso financiero, se ajustan a la legislación específica sobre responsabilidad fiscal. Recién entonces, las provincias están habilitadas a presentar sus iniciativas o “perfiles” de proyectos en las “Convocatorias Públicas” realizadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación. Los “perfiles” de los proyectos presentados, acompañados de un informe técnico de evaluación, son enviados al Consejo Provincial de Inversión (CPI), organismo interno de la SAGPyA, para su priorización y selección.

*Las propuestas de inversión ameritan ser financiadas en tanto persigan como objetivo el incremento de la cobertura y calidad de la infraestructura rural, de los servicios agroalimentarios y de la inversión productiva privada de los medianos y pequeños productores rurales, en un marco de sustentabilidad ambiental y social.*

Superada esta instancia, las provincias y el PROSAP realizan una propuesta de pre-inversión para la elaboración final de cada proyecto <sup>2</sup>

Las propuestas de inversión ameritan ser financiadas en tanto persigan como objetivo el incremento de la cobertura y calidad de la infraestructura rural, de los servicios agroalimentarios y de la inversión productiva privada de los medianos y pequeños productores rurales, en un marco de sustentabilidad ambiental y social.

Una vez que los “perfiles” se transforman en proyectos y han superado los requisitos documentales formales, pasan a ser sometidos a análisis por parte de un Comité Técnico Evaluador (CTE). La expertise específica del personal técnico del PROSAP en las distintas instancias de intervención programática (riego, electrificación, sanidad, caminos), garantizan la seriedad y profesionalismo de los juicios evaluativos, los cuales fundan su dictamen en la escala y cobertura del proyecto; en su impacto socio-productivo y en su viabilidad técnica, financiera y ambiental, entre otros.

Sin objeciones de parte de los organismos financieros de crédito, la SAGPyA firma un Convenio Marco con la Provincia bajo la correspondiente autorización del Tesoro Provincial, la Secretaría de Hacienda y los Ministerios de Economía y Ministerio de la Producción de la Nación. A continuación, Provincia y SAGPyA suscriben un Anexo al Acuerdo Marco en el cual se plasma el monto del financiamiento estipulado para el proyecto aprobado, dándose por iniciado el ciclo ejecutivo del proyecto. Las provincias ponen en marcha cada Proyecto a través de tres tipos de unidades dispuestas para la gestión PROSAP: las “Entidades de Enlace”, encargadas de la coordinación y supervisión general de la implementación de los proyectos, son el enlace formal entre la UEC y el nivel provincial; las “Entidades Provinciales de Administración Financiera” (EPAF), que coordinan todos los aspectos administrativos, financieros y contables; y las “Unidades de Ejecución de Proyectos” (UEP), responsables de la implementación de cada uno de los proyectos. Generalmente, estas últimas suelen establecerse dentro de una dependencia acorde al área de intervención del proyecto (por ejemplo, el Departamento de Irrigación Provincial en el caso de un proyecto de irrigación) y son quienes acuerdan con otras organizaciones públicas y privadas las atribuciones, obligaciones y responsabilidades de cada institución participante (como ser los convenios de implementación de planes de mitigación y/o vigilancia ambiental de aquellos proyectos que así lo requieran).

Si bien las características de los proyectos financiados por PROSAP suponen un impacto ambiental reducido, el programa ha desarrollado un Marco de Gestión

---

(2) La convocatoria PROSAP a presentar proyectos, lanzada en agosto del año 2005, fue positivamente recibida en 17 provincias y 20 organismos descentralizados. El resultado final de la misma, fue una cartera de 156 perfiles de proyectos por más de 1000 millones de dólares.

Ambiental aplicable a todos los casos. Durante la ejecución de cada proyecto, es fundamental el cumplimiento de la legislación y de los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental establecidos por las respectivas autoridades provinciales. Los proyectos están obligados a implementar un Plan de Gestión Ambiental y Social, que incluye medidas de mitigación específicas.

La operatoria del programa también estipula la obligatoriedad de respetar un Plan de Adquisiciones o Plan de Compras planificado para cada proyecto. En tal sentido y antes de iniciar su puesta en marcha, los proyectos establecen con precisión los métodos de contratación que aplicarán a cada caso, la estimación aproximada de sus costos y su cronograma de cumplimiento. Además, presentan un Plan de Operación y Mantenimiento para las obras encaradas. En dichos planes, se detallan todas aquellas actividades de rutina, preventivas y programadas que las instituciones a cargo de los bienes y obras en cuestión, aplicarán a la prevención de sus fallas o degradación. El objetivo último es aumentar la eficiencia, la confiabilidad y la seguridad de los equipos y obras finalmente adquiridos.

Por último, y en relación a los aspectos contables, es importante señalar que los fondos de los préstamos otorgados al gobierno nacional son depositados en una cuenta bajo control de la Unidad Ejecutora Central, desde la cual son transferidos a cuentas operativas separadas administradas por cada EPAF y por los organismos descentralizados ejecutores.

### **Los aspectos técnico-políticos**

El segundo elemento analítico ancla su importancia en el carácter federal de la operatoria PROSAP, la cual remite indefectiblemente a complejos mecanismos de concertación. La envergadura de los recursos ejecutados y su peso relativo dentro de las economías provinciales, obliga a un diálogo permanente con los gobiernos provinciales y las autoridades, productores y empresarios locales. La misma lógica de ejecución descentralizada conlleva el establecimiento de acuerdos e incluso, en algunos casos, la constitución de los propios actores como tales.

Téngase presente que el acceso de las provincias a los recursos requiere del cumplimiento del andamiaje legal arriba

***La envergadura de los recursos ejecutados y su peso relativo dentro de las economías provinciales, obliga a un diálogo permanente con los gobiernos provinciales y las autoridades, productores y empresarios locales.***

señalado, el cual incluye desde la habilitación del ejecutivo provincial para celebrar convenios con el PROSAP, hasta la asunción del correspondiente compromiso de endeudamiento. Vale decir, que a la participación efectiva de las provincias en PROSAP le antecede un proceso político público de discusión, cuyo consenso final se define en la discusión de una ley de endeudamiento provincial. A su vez, la especificidad de cada proyecto entraña un llamado a conciliar los intereses de los actores directamente involucrados en el territorio: una búsqueda de acuerdos intrasectoriales de largo plazo que den sustentabilidad a cada proyecto encarado. En el territorio, “proyecto” y beneficiarios son interpelados a través de audiencias públicas y mecanismos que hacen visibles las discusiones y decisiones encaradas.

Compromisos institucionales de tamaño envergadura, promueven la búsqueda continua de herramientas para optimizar la inversión. Resultado de esta motivación permanente, es el tratamiento de los entornos productivos y de la ruralidad desde una perspectiva sistémica, a través de la línea de Apoyo a la Competitividad. En este sentido, y a diferencia de lo que ha ocurrido con las políticas públicas orientadas al sector industrial, las iniciativas orientadas al sector agrícola han sido bastante poco novedosas, hasta con cierto atraso respecto de las mejores prácticas usadas en otros países. El PROSAP desarrolla de manera innovadora una línea de apoyo a clústers, microregiones y a la constitución de redes de innovación, inédita para la historia de la SAGPyA. La particularidad de estos instrumentos, radica en que se trata de instancias o soportes para el acuerdo y consenso de actores por sobre la intervención tradicional de bienes y servicios básicos.

La edificación de una plataforma de alcance jurisdiccional amplio, trasciende la compleja gestión de recursos y da cuenta de la presencia de procesos de construcción institucional conjunta de larga data. Es importante señalar en este orden que la relación establecida con las agencias provinciales ejecutivas, no se circunscribe a una relación de apéndice o subsidiariedad. Por el contrario, en la interacción entre técnicos provinciales, nacionales y extranjeros, se han creado capacidades y destrezas en un proceso de “capacitación en servicio” que ha contribuido a fortalecer las capacidades de gestión existentes. El impacto del programa en el ambiente institucional de las agencias en donde se ejecutaron proyectos, es verificable en los procesos de ejecución e implementación de los componentes “duros” de los proyectos (las obras de infraestructura) y en menor medida, en los componentes “blandos” (asistencias y servicios). Tal como sugiere, el análisis de Martínez Nogueira,<sup>3</sup> se han perfilado “senderos de aprendizaje”, procesos de transformación y adaptación que trascienden a las agencias públicas y se extienden a los actores privados, organizaciones y asociaciones intervinientes, consolidando y

---

(3) Martínez Nogueira (2006) Estudio “Contribución del PROSAP al desarrollo de capacidades institucionales” PROSAP, 2006.

legitimando un lugar de reconocimiento. Ello no obsta recordar de todas formas, que las unidades ejecutoras de los proyectos se encuentran insertas en una arquitectura de instancias institucionales provinciales, dentro de la cual los agentes despliegan diversos comportamientos según la posición que ocupen en la misma <sup>4</sup>. La confrontación de intereses técnicos y políticos y su sublimación en arreglos institucionales cooperativos, es lo que le otorga a la intervención PROSAP una impronta propia.

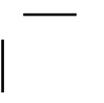
### Conclusiones:

La SAGPyA encara una tarea ambiciosa cuya complejidad requiere de la generación de modelos administrativos innovadores que no conciban la problemática regional como un modelo reducido del poder central <sup>5</sup>. Esto requiere del PROSAP capacidad para modificar sus propios esquemas conceptuales y expertisse para operar sobre las rutinas burocráticas dominantes en cada instancia jurisdiccional. El PROSAP interactúa en arenas donde la puja por la distribución de poder es constitutiva, y su capacidad para proyectar escenarios comunes que pasen de la confrontación, a la negociación y el acuerdo entre productores, instituciones técnicas y fuerzas políticas representativas, nos habla de su relevancia al momento de trabajar en la generación de nuevas agendas públicas provinciales.

***El PROSAP desarrolla de manera innovadora una línea de apoyo a clústers, micro-regiones y a la constitución de redes de innovación, inédita para la historia de la SAGPyA.***

(4) Laurelli, E. (1989) "Los grandes proyectos: Las políticas del Estado y la respuesta local a la transformación del territorio. Una aproximación metodológica" en Brunstein, F. et al (comps.) "Grandes inversiones públicas y espacio regional. Experiencias en América Latina", CEUR, Bs.As, 1989.

(5) Laurelli, op.cit.



## DEMOCRACIA Y AUTORITARISMO EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Carlos Gervasoni (\*)

En buena medida, la agenda de la ciencia política en Argentina y Latinoamérica estuvo dominada por temas nacionales durante la tercera ola de democratización. Por motivos comprensibles, las transiciones a la democracia en muchos países de la región y el mundo, la configuración de los sistemas nacionales de partidos, las elecciones para cargos nacionales y otros temas de nivel nacional se presentaron como los más urgentes e interesantes. Sin embargo, en los últimos años se comenzó a *mirar hacia abajo*; es decir, hacia las unidades subnacionales en las que transcurre buena parte de la actividad política, especialmente en países federales como Argentina.

Independientemente de estos desarrollos académicos, el periodismo y la opinión pública de nuestro país comenzaron desde finales de los '80 a ocuparse de los a veces llamados *feudos provinciales* (Morandini 1991; Zicolillo y Montenegro 1991; Wiñazki 1995). El ejemplo más claro fue el gran interés que generó en todo el país la Catamarca de los Saadi durante el caso María Soledad Morales, pero la atención fue dirigida también hacia otros regímenes que parecían operar en forma dudosamente democrática. Aunque aquellas provincias en las que un caudillo o familia dominaban la política local –Catamarca, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero– fueron objeto de mayor cobertura periodística, no era difícil encontrar similitudes en otros distritos con alguna alternancia de nombres en el poder durante los primeros años de la democracia. De a poco se evidenció que en lugares como Formosa o Santa Cruz no sólo un partido

---

(\*) Politólogo. Profesor con Dedicación Especial en la Universidad Católica Argentina, y profesor en las universidades Torcuato Di Tella, CEMA y San Andrés. Master en Ciencia Política y en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Stanford y candidato doctoral en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Agradece a María Marta Maroto por su colaboración en la redacción de este artículo.

prácticamente monopolizaba el poder provincial, sino que en algún momento surgía de él un líder con tendencia a perpetuarse en la gobernación. No tardaron en proliferar trabajos periodísticos y académicos que destacaban los déficits democráticos de estas provincias (Curiotto y Rodríguez 1994; Trocello 1997; Wiñazki 2002; Chavez 2003; Aostri 2004; Dandan, Heguy y Rodríguez 2004; Gervasoni 2005; Gibson 2005; Dargoltz, Gerez y Cao 2006; Samper 2006).

La existencia de provincias con rasgos autoritarios dentro de un régimen nacional democrático no es una particularidad exclusiva de Argentina. La democratización de la tercera ola se caracterizó por la persistencia de regímenes subnacionales escasamente democráticos en países como Brasil, México y Rusia. Aún en Estados Unidos, una de las democracias más antiguas y estables del mundo, los estados del sur fueron racialmente excluyentes y políticamente hegemónicos hasta, por lo menos, la década de 1960. La coexistencia de democracias nacionales con *autoritarismos subnacionales* es más frecuente de lo que podría esperarse.

Este artículo presenta resultados parciales de un proyecto de investigación destinado a medir el nivel de democracia en las provincias argentinas.<sup>1</sup> La hipótesis que se pone a prueba sostiene que en nuestro país conviven provincias indudablemente democráticas con otras que poseen elementos autoritarios muy marcados. Aunque buena parte de la literatura conceptualiza a las últimas como *autoritarismos subnacionales* (Fox 1994, Cornelius 1999, Snyder 1999, Gibson 2005), el artículo postula que en Argentina existen *regímenes híbridos subnacionales*; es decir, sistemas políticos que combinan instituciones formalmente democráticas y algunas prácticas sustantivamente democráticas con usos claramente autoritarios. Todas nuestras provincias eligen a sus gobernantes mediante el voto universal y secreto y sin niveles elevados de fraude. Todas tienen partidos opositores y alguna representación de ellos en las legislaturas provinciales. Existen siempre tres poderes formalmente independientes y niveles no triviales de libertad de expresión. En otras palabras, San Luis o Santa Cruz son –según se documenta más adelante– seguramente menos democráticas que Mendoza o Córdoba; pero distan de ser autoritarismos en el sentido más duro de la palabra que las asimilaría a la España franquista –el caso que llevo a Juan Linz a acuñar el concepto de régimen autoritario– ni a otros autoritarismos prototípicos como las dictaduras de partido único de Cuba o de Corea del Norte, las teocracias de Medio Oriente o las dictaduras militares que dominaban a América Latina hasta los '80. Se

---

(1) El proyecto es parte de la tesis doctoral del autor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame y ha recibido apoyo económico y/o institucional de las siguientes instituciones: National Science Foundation (EUA), el Kellogg Institute, el Department of Political Science de la Universidad of Notre Dame y el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina.

trata, en cambio, de regímenes muy similares a los que a nivel nacional se denominan *democracias iliberales* (Zakaria 1997), *autoritarismos competitivos* (Levitsky y Way 2002) o *autoritarismos electorales* (Schedler 2006). Es decir, regímenes con instituciones democráticas que no son simples fachadas, pero con realidades autoritarias que limitan (y son limitadas por) esas instituciones. Más allá de la conceptualización que se adopte para describir los regímenes políticos de estas provincias, resulta claro que –según donde residan– hay ciudadanos argentinos que disfrutan de más libertades y derechos políticos que otros.

### **DEMOCRACIA SUBNACIONAL: CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN**

Aunque la democracia ha sido entendida de muchas maneras, para este trabajo adopto una conceptualización acorde con el uso habitual que la palabra tiene tanto en el debate público como en el politológico. La democracia es, en primer lugar, un régimen político; es decir, un sistema de reglas que organizan la forma en la que se accede al poder y el modo en que se lo ejerce. Las formas legítimas de acceder y ejercer el poder son, entonces, las dimensiones que definen a todo régimen político. El acceso democrático al poder se realiza mediante elecciones multipartidarias libres, justas y con voto universal. El ejercicio democrático del poder implica que éste está limitado por dispositivos institucionales como la división de poderes y que, en parte como consecuencia de ello, los gobernantes respetan los derechos liberales clásicos como el derecho a trabajar, a ejercer libremente el culto, a expresarse sin censura y a peticionar a las autoridades.

Las formas de acceso al poder no democráticas incluyen, desde ya, a los golpes y las revoluciones, a las sucesiones hereditarias, a la selección por parte de la elite gobernante, etc.; pero también a las elecciones no competitivas u, obviamente, fraudulentas en las que el resultado está predeterminado. Los regímenes híbridos, como tales, contienen un elemento de acceso al poder democrático –elecciones multipartidarias con voto universal y sin fraude masivo– pero también elementos no democráticos como un

*Aunque la democracia ha sido entendida de muchas maneras, para este trabajo adopto una conceptualización acorde con el uso habitual que la palabra tiene tanto en el debate público como en el politológico.*

acceso mucho mayor a los medios por parte de los candidatos oficialistas, enormes diferencias en los recursos de campaña, etc. En cuanto al ejercicio del poder, los regímenes híbridos también combinan aspectos democráticos –generalmente se respeta a los dirigentes opositores los derechos a la vida, a la libertad física y a entrar y salir del territorio, cosa que no ocurre en los autoritarismos más abiertos– con aspectos autoritarios como la clara subordinación del Legislativo y el Judicial al Ejecutivo y la aplicación de medidas represivas sutiles y *blandas* contra la oposición. La tabla 1 muestra ambas dimensiones de los regímenes políticos categorizadas en tres niveles. Las esquinas superior izquierda e inferior derecha representan los dos tipos de régimen puros (democracias liberales y autoritarismos), mientras que las otras dos esquinas corresponden a regímenes mixtos (democracias iliberales y autocracias liberales) en los que valores altos en una dimensión van acompañados por valores bajos en la otra. La celda central contiene a los regímenes prototípicamente híbridos, los cuales combinan elementos democráticos y autoritarios en ambas dimensiones. La sospecha es que una cantidad no menor de provincias argentinas se ubica aproximadamente en este sector de la tabla.

**Tabla 1. Las Dos Dimensiones de la Democracia y los Tipos de Régimen Político**

		REGLAS PARA EJERCER EL PODER		
		GOBIERNO LIMITADO	GOBIERNO SEMI-LIMITADO	GOBIERNO ABSOLUTO
REGLAS PARA ACCEDER AL PODER	Elecciones competitivas	Democracias liberales (varias provincias)		Democracias iliberales (ninguna provincia)
	Elecciones poco competitivas		Regímenes híbridos (varias provincias)	
	Otras (designación, sucesión hereditaria, elecciones no competitivas)	Autocracias liberales (provincias intervenidas)		Autoritarismo (ninguna provincia)

Pero, ¿cómo medir el grado en que cada provincia es democrática o autoritaria? Los estereotipos parecen indicar que la democracia florece en distritos como Mendoza, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), mientras que el autoritarismo predomina en otros como Formosa, San Luis y Santa Cruz o, previamente, en la Catamarca de los Saadi y la Santiago del Estero juarista. Sin embargo, es necesario ir más allá de los estereotipos y recurrir a formas rigurosas para medir la naturaleza de nuestros regímenes subnacionales. Tradicionalmente, la ciencia política recurrió a dos tipos de operacionalizaciones de los regímenes nacionales. La primera puede ser llamada *objetiva* y básicamente apela a indicadores institucionales o electorales –como lo son la existencia o no de elecciones periódicas para los principales cargos de gobierno o de alternancia efectiva en el poder a través del voto ciudadano– que pueden ser fácilmente observados sin necesidad de que el investigador ponga en juego sus evaluaciones (necesariamente) subjetivas. Así, por ejemplo, Vanhanen (2000) propone como uno de sus indicadores al porcentaje de los votos obtenidos por el total de los partidos derrotados en una elección. Cuando éstos obtienen porcentajes pequeños, estamos frente a situaciones de gran predominio electoral de un partido o coalición, lo que a menudo indica restricciones a la competencia. Este indicador, aunque controvertido y no totalmente válido, captura una intuición muy razonable: en los países que generalmente consideramos democráticos, los ganadores tienden a imponerse con cifras modestas, casi nunca superiores al 60% del total de votos y a menudo muy inferiores. En cambio, allí donde las elecciones son fraudulentas y/o la competencia partidaria está restringida por el control que el oficialismo tiene de recursos mediáticos, económicos y estatales, no es raro que los partidos derrotados obtengan menos del 30% del total de votos. Un segundo grupo de indicadores de este tipo que ha sido mejor recibido por la disciplina es el propuesto por Alvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski (1996). Estos autores postulan una concepción dicotómica de la democracia y sostienen que para que ella exista deben darse cuatro condiciones:

- Que el Poder Ejecutivo sea directa o indirectamente elegido.
- Que el Poder Legislativo sea directa o indirectamente elegido.

***Tradicionalmente, la ciencia política recurrió a dos tipos de operacionalizaciones de los regímenes nacionales. La primera puede ser llamada objetiva básicamente apela a indicadores institucionales o electorales –como lo son la existencia o no de elecciones periódicas para los principales cargos de gobierno o de alternancia efectiva en el poder a través del voto ciudadano– que pueden ser fácilmente observados sin necesidad de que el investigador ponga en juego sus evaluaciones necesariamente subjetivas.***

- Que existan dos o más partidos que compiten en las elecciones.
- Que el partido gobernante haya perdido, por lo menos, una elección desde el establecimiento del régimen.<sup>2</sup>

Las tres primeras reglas descartan a los regímenes abiertamente autoritarios, es decir, a aquéllos que carecen de elecciones y/o de un sistema competitivo de partidos. La cuarta regla esta diseñada para filtrar a regímenes formalmente democráticos pero sustantivamente autoritarios, en los cuales puede haber partidos y elecciones pero no chances de derrotar al oficialismo, tal como ocurrió –al menos hasta 1988– con el régimen político mexicano bajo la hegemonía del PRI... Nótese que todas nuestras provincias se ajustan a las tres primeras reglas, pero varias no se acomodan a la cuarta. Esta regla se inspira en el hecho de que es difícil encontrar en los países indiscutiblemente democráticos partidos que hayan sobrevivido en el poder más allá de dos o tres mandatos. Generalmente, la constante reelección del mismo partido indica la ausencia de una auténtica competencia democrática. Desde este punto de vista es muy interesante y –a la vez– sospechoso constatar que en Argentina hay ocho provincias gobernadas por el mismo partido durante 7 períodos consecutivos; esto es, entre los 28 años transcurridos desde 1983 hasta 2011: Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz, todas por el Partido Justicialista; Neuquén por el Movimiento Popular Neuquino y Río Negro por la Unión Cívica Radical.

Una segunda estrategia operacional para medir el grado de democracia es la *subjetiva o basada en la percepción*. Al aplicarla, el investigador recurre a fuentes bibliográficas y/o a expertos locales para evaluar en una escala cualitativa la situación de cierto aspecto de la democracia en determinado estado, obteniéndose luego un promedio de todos los aspectos considerados. El popular índice de Freedom House, por ejemplo, lista una cantidad de derechos políticos y libertades civiles y los evalúa anualmente en todos los países del mundo. Esta estrategia asume que si las fuentes consultadas para realizar tales evaluaciones son razonablemente fidedignas y los investigadores que asignan los puntajes son rigurosos, las mediciones resultantes serán de buena calidad.

Ninguna de las estrategias descriptas es perfecta, ya que no hay medición que lo sea. Las estrategias objetivas –cuya principal ventaja es no depender de fuentes o codificadores que pueden cometer errores– corren el riesgo de clasificar incorrectamente como autoritarismos a democracias en las que existen partidos oficialistas muy exitosos. Las estrategias subjetivas tienen, en principio, mayor validez en tanto captan más fielmente lo que se desea medir; pero dependen de

---

(2)Esta es una versión simplificada de las reglas. Para mayores detalles consultar la fuente original.

información proveniente de expertos o de fuentes secundarias que pueden ser erróneas o sesgadas. Un principio general de la medición es que la agregación de diversos indicadores razonablemente válidos permite obtener estimaciones de mejor calidad que las surgidas de cada uno de ellos individualmente. Aplicando tal principio, en la sección siguiente evaluamos la democracia en las provincias argentinas utilizando tres indicadores objetivos y tres subjetivos.

## UN ÍNDICE DE DEMOCRACIA PROVINCIAL

Mi propuesta para medir el índice de democracia provincial se compone de seis indicadores:

*1. Rotación partidaria en el ejecutivo:* Se asigna un 0 si desde 1983 a la fecha no ha habido rotación partidaria en el control de la gobernación; un 1 si la ha habido sólo después de una intervención federal (es decir, no por la vía de la derrota electoral del partido gobernante); un 2 si ha habido por lo menos una rotación electoral, y un 3 cuando hubo más de una rotación. Siguiendo a Alvarez et al. (1996), considero que la presencia de un partido oficialista que no es derrotado electoralmente a lo largo de más de un cuarto de siglo evidencia una situación subyacente de escasa competencia democrática.

*2. Supermayoría electoral:* Tomando como referencia las dos últimas elecciones de gobernador que mayoritariamente se realizaron entre 2003 y 2007, se asigna un 4 a las provincias en las que el oficialismo nunca superó el 60% de los votos, y se resta un punto por cada elección en la que superó el 60%; en caso de haberse impuesto por más del 70%, se sustraen dos puntos por cada elección en que ello haya ocurrido y tres puntos por cada elección en la que logró más del 80% de los sufragios. Las supermayorías electorales son extremadamente raras en los países indiscutiblemente democráticos, y –por tanto– también evidencian restricciones en la competencia democrática.

*3. Regla de reelección:* Teniendo en cuenta que todas las provincias prohibían la reelección del gobernador

*Un principio general de la medición es que la agregación de diversos indicadores razonablemente válidos permite obtener estimaciones de mejor calidad que las surgidas de cada uno de ellos individualmente.*

hasta 1983, este indicador asume que sólo en aquellas en las que el Ejecutivo concentraba mucho poder se pudo reformar la Constitución para introducir la reelección indefinida del gobernador. En consecuencia, se asigna un 2 a las provincias sin reelección consecutiva o con sólo una reelección, un 1 a aquéllas que admiten más de una reelección consecutiva y un 0 a las que cuentan con reelección ilimitada.

4. *Nivel de democracia actual*: Es evaluado por expertos en la política de cada provincia.<sup>3</sup> Los expertos calificaron a su provincia durante la actual administración en una escala que varía de 0 (*nada democrática*) a 4 (*muy democrática*). El puntaje de cada la provincia surge de promediar las calificaciones asignadas por los consultados.

5. *Nivel de democracia del período anterior*: Se lo evalúa del mismo modo que al indicador anterior y corresponde al período de gobierno que en la mayoría de las provincias se ejerció entre 2003 y 2007.

6. *Ranking de democracia actual*: Es evaluado por todos los expertos consultados, independientemente de la provincia en que se especializan. Cada experto debió nombrar a las tres provincias más democráticas y a las tres provincias menos democráticas del país. Se asigna 0 puntos a las provincias cuyo número de menciones netas (democráticas - autoritarias) fue de -20 o inferior, 1 punto a las que tuvieron entre -10 o -19 menciones netas, 2 puntos a las que obtuvieron entre -9 y +9 menciones netas, 3 a las que recibieron entre +10 y +19 menciones netas, y 4 a las que registraron más de +20 menciones netas.

Los indicadores 4 a 6 surgen de la primera Encuesta de Expertos en Política Provincial que diseñé y dirigí con la colaboración de un equipo de asistentes-entrevistadores<sup>4</sup> entre abril y julio de 2008. Se encuestaron en forma personal a 124 expertos en las 23 provincias y en la CABA (4 a 8 expertos por distrito, con un promedio de 5.2 por provincia). Los consultados son científicos sociales o periodistas políticos locales con gran conocimiento sobre el funcionamiento del sistema político provincial.<sup>5</sup> Así, el nivel de democracia actual (indicador 4) y el nivel de democracia anterior (indicador 5) corresponden a la calificación que los expertos asignaron a sus propias provincias para el actual período de gobierno y para el que lo antecedió. A los fines de estandarizar el instrumento de medición, se les pidió a los expertos que

---

(3) Más adelante se explicarán los detalles de la Encuesta de Expertos en Política Provincial de la que derivan estos datos.

(4) Un excelente equipo de investigación integrado por Andrea Cavalli, Adrián Lucardi, María Marta Maroto, y María Eugenia Wolcöff.

(5) Para más detalles acerca del diseño y los resultados de la encuesta, ver Gervasoni 2008.

evaluaran a sus provincias según la siguiente definición:  
*Definimos democracia como un régimen político en el que*

- *los poderes ejecutivo y legislativo son elegidos en elecciones libres, justas y con voto universal;*
- *hay pesos y contrapesos efectivos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;*
- *se respetan los derechos constitucionales básicos, tales como la libertad de expresión.*

Utilizando la misma definición, los 124 expertos indicaron cuales eran en su opinión las provincias más y menos democráticas del país, lo cual permitió generar el indicador 6, cuya ventaja es que se basa en una gran cantidad de opiniones, al costo de que ellas provengan de expertos que no siempre conocen detalladamente la política de todos los distritos.

Nótese que los indicadores tienen diversos horizontes temporales, desde los que consideran la totalidad del actual período democrático (indicador 1) a los que sólo evalúan la situación actual de la provincia (indicadores 4 y 6).

**Utilizando la misma definición, los 124 expertos indicaron cuales eran en su opinión las provincias más y menos democráticas del país, lo cual permitió generar el indicador 6, cuya ventaja es que se basa en una gran cantidad de opiniones, al costo de que ellas provengan de expertos que no siempre conocen detalladamente la política de todos los distritos.**

**Tabla 2. Indicadores objetivos y subjetivos de democracia provincial**

DISTRITO	INDICADORES OBJETIVOS			INDICADORES SUBJETIVOS			ÍNDICE DE DEMOCRACIA
	Rotación ejecutivo	Supermayoría	Reelección	Democracia actual	Democracia anterior	Ranking democracia	
CABA	3	4	2	4	4	4	21
Mendoza	3	4	2	3.5	3.5	4	20
Santa Fe	2	4	2	4	3.2	4	19.2
Entre Ríos	3	4	2	3	3	3	18
Córdoba	2	4	2	3	2.75	4	17.75
Buenos Aires	2	4	2	2.8	2.8	3	16.6
Tierra del Fuego	3	4	2	2.86	2	2	15.86
Chaco	3	4	2	2.83	1.75	2	15.58
San Juan	3	3	2	2.75	2.75	2	15.5
Corrientes	1	3	2	2.2	3	2	13.2
Río Negro	0	4	2	2.6	2.6	2	13.2
Chubut	3	2	2	2.08	2.08	2	13.16

## APORTES PARA EL DEBATE

DISTRITO	INDICADORES OBJETIVOS			INDICADORES SUBJETIVOS			ÍNDICE DE DEMOCRACIA
	Rotación ejecutivo	Supermayoría	Reelección	Democracia actual	Democracia anterior	Ranking democracia	
La Pampa	0	4	2	2.3	2.2	2	12.5
Tucumán	3	2	2	1.8	2.2	1	12
Misiones	2	4	2	2.4	1.5	0	11.9
Salta	3	4	1	2	1.17	0	11.17
Catamarca	1	4	0	1.86	2	2	10.86
Neuquén	0	4	2	2.5	2	0	10.5
Sgo. del Estero	1	3	2	2.4	0.7	1	10.1
Jujuy	0	4	2	1.5	1.5	1	10
La Rioja	0	4	0	1.4	1.4	0	6.8
Santa Cruz	0	2	0	2	1	0	5
Formosa	0	0	0	2	2	0	4
San Luis	0	-2	0	1	1	0	0

Fuente: E: Elaboración propia en base a datos oficiales y Encuesta de Expertos en Política Provincial.

Nota: las celdas en gris representan los valores más bajos de cada indicador.

Los resultados de cada uno de los indicadores, y un simple índice de democracia sumatorio<sup>6</sup> son presentados en la tabla 2. Las provincias se listan en el orden en que decrece su índice de democracia. En gris se indican los puntajes más bajos en cada uno de los indicadores. Existe un grupo de provincias con alto puntaje y ninguna celda gris. En estos casos toda la evidencia disponible señala consistentemente que se trata de distritos claramente democráticos, en los cuales existe competencia real por el poder, condiciones razonablemente justas para la actividad de la oposición y limitaciones no triviales al poder del Ejecutivo. Este grupo incluye algunos distritos tradicionalmente considerados altamente democráticos -Capital Federal, Mendoza y Córdoba-, pero también a otros que a menudo son percibidos como menos democráticos por su escaso nivel de alternancia en el poder (Buenos Aires y Santa Fe) o que tienen un perfil relativamente bajo en el escenario político nacional (Entre Ríos y San Juan). Chaco y Tierra del Fuego también parecen pertenecer a este grupo de estados básicamente democráticos excepto por un indicador: la evaluación que

(6) Nótese que los seis componentes del índice tienen implícitamente diferentes ponderaciones dado que su rango de variación no es uniforme. El indicador "Supermayoría", por ejemplo, tienen un rango de 6 puntos (de -2 a 4), mientras que el indicador "Reelección" tiene un rango de sólo 2 puntos (de 0 a 2). Por razones de espacio no justifico en este artículo dichas ponderaciones. En cualquier caso, las posiciones relativas de las provincias no varían sustancialmente si se adoptan otras decisiones (razonables) de ponderación.

hacen los expertos sobre el grado de democracia en el período anterior (Nikisch 2003-2007 y Cóccaro 2005-2007, respectivamente).

El siguiente grupo de provincias tienen puntajes intermedios en el índice y generalmente algún indicador con puntaje muy bajo. Río Negro y La Pampa, por ejemplo, no han tenido nunca rotación en el poder desde 1983, pero en los demás indicadores su situación es entre intermedia y buena. Tucumán, Misiones y Salta tienden a ser evaluados como débilmente democráticos por los expertos, aunque los indicadores objetivos (1 a 3) muestran una situación más favorable. Corrientes y Chubut, en cambio, se encuentran en este grupo sin *reprobar* en ningún indicador, aunque sin sobresalir en alguno de ellos. Un escalón por debajo aparecen distritos como Catamarca, Neuquén y Jujuy que muestran debilidades tanto en ciertos indicadores objetivos como en algunos subjetivos. El caso de Santiago del Estero es muy peculiar, ya que la intervención federal de 2003 parece haber representado un quiebre importante, de forma tal que la *democracia anterior* (el gobierno de Nina Aragonés de Juárez) es muy pobremente evaluada, mientras que la actual (Gerardo Zamora) recibe una calificación intermedia. En este caso, es probable que el indicador 6 refleje cierta inercia del régimen juarista –consensualmente considerado muy poco democrático– en la percepción que los expertos tienen de la provincia. Por, tanto, la posición de Santiago del Estero parece reflejar un promedio entre una historia con mucho de autoritaria y un presente más democrático.

Las cuatro últimas provincias se diferencian claramente de los otros 20 distritos tanto por poseer un puntaje total significativamente más bajo, como por manifestar fuertes déficits democráticos en todos o casi todos los indicadores propuestos. En otras palabras, al margen del aspecto o indicador que se evalúe, La Rioja, Santa Cruz, Formosa y San Luis son provincias en las que las realidades autoritarias opacan indudablemente a las instituciones democráticas. Como las demás, estas provincias tienen elecciones, partidos opositores, legislaturas y poderes judiciales formalmente independientes, etc.; pero también tienen partidos gobernantes (en los cuatro casos, el Justicialista) que ganaron las siete

*El caso de Santiago del Estero es muy peculiar, ya que la intervención federal de 2003 parece haber representado un quiebre importante, de forma tal que la democracia anterior (el gobierno de Nina Aragonés de Juárez) es muy pobremente evaluada, mientras que la actual (Gerardo Zamora) recibe una calificación intermedia.*

elecciones para gobernador entre 1983 y 2007 y que a menudo lo hicieron con enormes mayorías electorales, reformaron sus constituciones para habilitar la reelección indefinida del gobernador y son evaluadas por los expertos locales y de otras provincias como escasamente democráticas. Quedan pocas dudas que estas cuatro provincias son, en el mejor de los casos, *híbridas*. Así como en los regímenes políticos nacionales las instituciones democráticas pueden convivir –y a menudo conviven– con prácticas autoritarias, también en nuestras provincias hay casos en que las *constituciones formales* de la democracia coexisten con las *constituciones reales* del autoritarismo. Probablemente, los motivos de tal hibridación sean los mismos en ambos niveles: en un mundo (o en un país) en el que la legitimidad de la democracia es casi indiscutida, el autoritarismo abierto paga importantes costos materiales y simbólicos. En tal contexto, los líderes con proyectos hegemónicos pueden decidir racionalmente hacer ciertas concesiones a la democracia para poner a salvo sus objetivos más caros: perpetuarse en el cargo y concentrar el poder en el Ejecutivo.

## Conclusiones

Los datos hasta aquí presentados y analizados permiten arribar a algunas conclusiones preliminares sobre la naturaleza de los regímenes subnacionales argentinos y sus causas:

1. Existe gran heterogeneidad en el grado de democracia provincial: el índice presentado en la tabla 2 documenta que existen distritos muy democráticos (CABA, Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos); otros razonablemente democráticos (Buenos Aires, Tierra del Fuego, Chaco y San Juan); algunos que presentan dudas significativas sobre su nivel real de democracia (Salta, Catamarca y Neuquén) y otros con nivel de democracia indiscutiblemente bajo (La Rioja, Santa Cruz, Formosa y San Luis).
2. Los distritos de mayor magnitud demográfica y económica tienden a obtener puntajes altos en el índice de democracia; mientras que los más pequeños suelen aparecer en posiciones rezagadas.
3. El nivel de desarrollo no parece tan determinante, dado que algunas de las provincias menos democráticas presentan indicadores sociales y económicos que se ubican algo por encima del promedio nacional (San Luis) o muy por encima de él (Santa Cruz). Reforzando el punto, algunos distritos de bajo nivel de desarrollo relativo (Chaco o Corrientes) obtienen índices de democracia por encima del promedio.

Entonces, ¿cómo podemos explicar las diferencias entre provincias más y menos democráticas? Los politólogos solemos pensar la realidad en términos de estructura y agencia; es decir, en términos de factores contextuales como el sistema productivo o la

cultura política que la acción humana no puede modificar en el corto plazo y de realizaciones de las elites políticas para alcanzar sus objetivos. En mi opinión, el factor estructural que más contribuyó a crear las condiciones para la aparición de regímenes provinciales híbridos fue la existencia de un sistema de federalismo fiscal que beneficia notoriamente a ciertas provincias pequeñas, cuyos gobernantes disponen de generosas rentas fiscales federales –a veces, complementadas por igualmente generosas regalías petroleras– que les permiten sostener un gasto público per cápita muy elevado en comparación con el de otras provincias y –al mismo tiempo– prácticamente no cobrar impuestos provinciales. Estas *provincias fiscales*" (Cao, Francés y Vaca 1997, 92) que subsisten casi enteramente gracias al dinero enviado desde la Capital Federal y cuyos sectores públicos emplean a la mayoría de la población económicamente activa incluyen claramente a La Rioja, Formosa y Santa Cruz, tres de las cuatro menos democráticas en nuestro índice; y –en menor medida– a otras ubicadas en posiciones problemáticas, tales como Catamarca y San Luis. Las teorías fiscales y rentísticas sobre los regímenes políticos –en buena medida inspiradas en la histórica asociación entre impuestos y representación y, más contemporáneamente, en la ausencia de democracia en los países ricos en petróleo– predicen que a mayor financiación del estado vía recursos que no provienen de los impuestos de los ciudadanos, menor probabilidad de que exista un régimen democrático. Las provincias argentinas confirman esta expectativa teórica. A este factor estructural de naturaleza fiscal lo refuerza un factor estructural de índole política, el cual parece seguirse del hecho de que las cuatro provincias menos democráticas hayan sido dominadas desde 1983 por el mismo partido, el Justicialista. Es probable que los fracasos políticos que a nivel nacional debilitaron al radicalismo –los dramáticos finales de los gobiernos de Alfonsín y De la Rúa y las negativas consecuencias electorales del pacto de Olivos– y los relativos éxitos nacionales del PJ, hayan debilitado todo intento de hegemonía política por parte de líderes provinciales radicales (e incluso de partidos provinciales) y hayan reforzado a los regímenes subnacionales híbridos de origen peronista. En resumen, tanto los generosos subsidios federales por la vía de la coparticipación y de otros regímenes de nuestro

*Es probable que los fracasos políticos que a nivel nacional debilitaron al radicalismo –los dramáticos finales de los gobiernos de Alfonsín y De la Rúa y las negativas consecuencias electorales del pacto de Olivos– y las negativas consecuencias electorales del pacto de Olivos– y los relativos éxitos nacionales del PJ, hayan debilitado todo intento de hegemonía política por parte de líderes provinciales radicales (e incluso de partidos provinciales) y hayan reforzado a los regímenes subnacionales híbridos de origen peronista.*

federalismo fiscal, como el beneficio de la *marca* y la protección nacional del peronismo pueden considerarse factores estructurales que favorecen el establecimiento de regímenes menos democráticos.

El elemento de agencia también está presente. Aunque las condiciones estructurales existieron desde 1987 en –por ejemplo– Santa Cruz y Formosa no parecen haber sido enteramente explotadas hasta que se instalaron las administraciones de Néstor Kirchner y de Gildo Insfrán, respectivamente. Ambos impusieron la reelección indefinida y comenzaron a obtener sospechosas supermayorías electorales y legislativas. Del mismo modo, San Luis y La Pampa se beneficiaron con rentas fiscales en similar medida y no se diferencian mucho en otros aspectos como tamaño, nivel de desarrollo y partido predominante. Sin embargo, es plausible suponer que el hecho de que San Luis ocupe cómodamente el último lugar en el índice de democracia provincial, mientras que La Pampa aparezca en una posición intermedia se deba a diferencias en las acciones y estrategias de sus líderes peronistas. O, en términos más concretos, es muy probable que Adolfo y Alberto Rodríguez Saá hayan tenido objetivos, habilidades y estrategias diferentes a las de Rubén Marín. Los factores estructurales han sido lo suficientemente determinantes como para prevenir la aparición de regímenes hegemónicos en las provincias más grandes y económicamente diversificadas, donde los recursos fiscales federales no son tan importantes. En condiciones de rentismo fiscal, en cambio, la aparición o no de tales regímenes parece depender en buena medida de factores de agencia.

No conviene subestimar la importancia del problema analizado en este artículo. Las provincias son parte importantísima de nuestro sistema político. Los servicios gubernamentales más importantes para la vida cotidiana de la población –educación, salud, seguridad y administración de justicia– son mayormente responsabilidad de las provincias, cuyo presupuesto agregado es similar al presupuesto nacional, y cuya planta de empleados supera ampliamente a la del gobierno central. La democratización de Argentina no será completa hasta que todas sus provincias puedan ser legítimamente llamadas democráticas. Y aún cuando aquéllas con mayores rasgos de autoritarismo tiendan a ser demográficamente pequeñas, no debemos olvidar que están fuertemente sobre-representadas en el Poder Legislativo, tanto en la cámara alta (por diseño constitucional) como en la cámara baja (por ley de una dictadura militar que ningún gobierno democrático ha, ni siquiera, intentado modificar). En otras palabras, en Argentina no sólo no rige el principio de *un ciudadano un voto*, sino que los distritos beneficiados por tal desigualdad son precisamente los menos democráticos, es decir, aquellos en los que puede suponerse que la política depende más de la voluntad de las elites locales que de los ciudadanos de a pié. Tal sobre-representación parece haberse extendido al Ejecutivo, ya que –contra toda expectativa previa– cuatro de los siete presidentes que desde 1983 gobernaron la Argentina por más de un día (Menem, Rodríguez Saá, Kirchner y

Fernández de Kirchner) provinieron de tres de las provincias menos pobladas y menos democráticas del país. En otras palabras, los enclaves subnacionales híbridos, aún siendo pequeños, ejercen una desproporcionada influencia en la política nacional que, creo, debería preocuparnos.

### Bibliografía

Alvarez, Michael, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, y Adam Przeworski (1996) "Classifying Political Regimes" en *Studies in Comparative International Development* 31 (2).

Aostri, Fernando (2004). *San Luis y sus Claves Políticas, 1983-2004*. Buenos Aires: Editorial Dunken.

Cao, Horacio, Mónica Francés, y Angel Vaca (1997). "Empleo Público en las Provincias Rezagadas" en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* N° 8.

Cornelius, Wayne (1999). "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System" en *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, eds. Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt, y Jane Hindley. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.

Curiotto, José y Rodríguez, Julio (1994). *Arde Santiago*. San Miguel de Tucumán, Ediciones El Graduado.

Chavez, Bill Rebecca (2003). "The Construction of the Rule of Law in Argentina: A Tale of Two Provinces" en *Comparative Politics* 35 (4).

Dandan, Alejandro, Heguy, Silvina y Rodríguez Julio (2004). *Los Juárez: Terror, Corrupción y Caudillos en la Política Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Dargoltz, Raúl, Gerez, Oscar Gerez y Cao, Horacio (2006). *El Nuevo Santiagueñazo. Cambio Político y Régimen Caudillista*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Fox, Jonathan (1994), "Latin America's Emerging Local Politics" en *Journal of Democracy* 5 (2).

Gervasoni, Carlos (2005). "Poliarquía a Nivel Subnacional. Aspectos Conceptuales y Normativos en el Contexto de las Democracias Federales" en *Colección* 16.

***En otras palabras, los enclaves subnacionales híbridos, aún siendo pequeños, ejercen una desproporcionada influencia en la política nacional que, creo, debería preocuparnos.***

Gervasoni, Carlos (2008). "Conceptualizing and Measuring Subnational Regimes: An Expert-based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." Presentado en el congreso anual de la American Political Science Association. Boston, Agosto 28-31, 2008.

Gibson, Edward (2005). "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries" en *World Politics* 58 (1).

Levitsky Steven, and Lucan Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism" en *Journal of Democracy* 13 (2).

Morandini, Norma (1991). *Catamarca*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Samper, José. 2006. *San Luis. Entre el Atraso y el Autoritarismo*. Buenos Aires, Editorial Dunken.

Schedler, Andreas (2006). "The Logic of Electoral Authoritarianism" en *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Ed. A. Schedler. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Snyder, Richard (1999). "After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico" en *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. Eds. Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt, and Jane Hindley. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.

Trocello, María Gloria (1997) "Poder Político vs. Poder Judicial. San Luis: Un Ring Patrimonialista" en *Boletín SAAP* (Sociedad Argentina de Análisis Político), Año 3, Número 5.

Vanhanen, Tatu (2000) "A New Dataset for Measuring Democracy, 1810-1998" en *Journal of Peace Research* 37 (2).

Wiñazki, Miguel (1995). *El Último Feudo. San Luis y el Caudillismo de los Rodríguez Saá*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Wiñazki, Miguel. 2002. *El Adolfo. Crónicas del Fascismo Mágico en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Zakaria, Fareed (1997). "The Rise of Illiberal Democracy" en *Foreign Affairs* 76 (6): 22-41.

Zicolillo, Jorge y Montenegro, Néstor (1991) *Los Saadi. Historia de un Feudo*. Buenos Aires, Editorial Legasa.

## LA NEGOCIACION COLECTIVA Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. AVANCES Y RETROCESOS

Omar A. Autón (\*)

La negociación colectiva nace en la República Argentina como política generalizada en la década del 40 y recibe su consagración legal en 1952, con la sanción de la Ley 14.250 más conocida como la “Ley de convenios colectivos de trabajo”. Sin embargo, esta norma se aplicó durante más de treinta años solamente para el ámbito privado y el llamado sector de empresas del Estado.

En efecto, desde un primer momento para los trabajadores del sector de empresas del Estado (SEGBA, YPF, FERROCARRILES ARGENTINOS, OBRAS SANITARIAS, etc.) estuvo fuera de discusión la naturaleza jurídica de su relación con el Estado, aceptándose el carácter laboral de la misma y por ende la razonabilidad de la determinación de sus condiciones de empleo a través de la negociación colectiva.

Sin embargo, los trabajadores de la denominada Administración Central no corrieron con la misma suerte.

El sindicalismo del sector público argentino nace en la década del 40, hace más de sesenta años. Y si bien ya nadie discute en nuestro país el derecho de los empleados públicos a sindicalizarse<sup>1</sup> - con excepción de las fuerzas armadas y de seguridad- lo cierto es que recién a fines de los 80, y en forma muy excepcional, los trabajadores estatales pudieron comenzar a negociar sus condiciones de trabajo en el ex Instituto de Previsión Social, hoy ANSES.

Es cierto, nadie negaba a los trabajadores el derecho a peticionar ante el Estado

---

(\*) Secretario General de la Secretaría de Profesionales de la Unión del Personal Civil de la Nación - UPCN  
(<sup>1</sup>) No ocurre lo mismo en otros países. Por ejemplo, en la República Dominicana, en pleno siglo XXI, los empleados estatales aún carecen de este elemental derecho.

empleador por mejores salarios o mejores licencias. Pero, en una etapa en la cual los teóricos del derecho administrativo discutían cual era el carácter de esa relación de empleo público, la pretensión de acceder a una discusión y elaboración conjunta de esas condiciones de trabajo entre el Estado y los trabajadores agremiados parecía una verdadera utopía.

Algunos teóricos negaban a la relación de empleo público el carácter de contrato puesto que no era posible considerarlo como un acuerdo entre partes. El trabajador solo podía aceptar o rechazar las condiciones que el Estado imponía. Otros, sostuvieron que la aceptación de esas condiciones por parte del trabajador configuraba un contrato de adhesión, similar a los contratos de alquiler, en donde es el propietario quien establece los requisitos y el locatario los acepta o no. Finalmente hubo quienes consideraron a la relación de empleo público como un contrato administrativo y no laboral. Aunque parezca increíble este debate duró más de treinta años

Lo que estaba en discusión era la forma en que debía considerarse al empleado público: como un trabajador igual que cualquier otro que compromete su fuerza de trabajo a cambio de un salario; o bien, como a un “funcionario”, esto es, que su función está vinculada a la función de gobierno y al interés general. A partir de este último punto de vista es que algunos juristas concluyeron que el Estado debía conservar algunas prerrogativas extraordinarias en su rol de empleador, prerrogativas que de no ser debidamente reconocidas, podrían poner en riesgo la misma gobernabilidad estatal.

Este no es un debate prehistórico ni está totalmente superado. Se expresa tanto en el recurrente conflicto entre los fueros contencioso administrativo y laboral para la determinación del fuero competente en los juicios derivados de la relación de empleo público, como así también, en su forma más patética, en la reacción de algunos funcionarios de línea y políticos que durante diciembre pasado, ante algunas cláusulas que reclamaban mayores niveles de estudios formales para las funciones ejecutivas en el convenio colectivo de trabajo que puso en vigencia el nuevo Sistema Nacional de Empleo Público, consideraron que dichas cláusulas recortaban prerrogativas del poder político y que, por tanto, eran inconstitucionales. En este sentido, hasta el Procurador de la Nación debió emitir un dictamen a este respecto sosteniendo que: “...tales requisitos deben ser interpretados con carácter amplio...De ese modo se le permitirá al Estado Nacional, cuando las concretas necesidades del servicio así lo requieran, aprovechar, por ejemplo, la experiencia de idóneos recursos humanos que eventualmente se encuentren en funciones y que carezcan del plus de estudio que puntualmente se exige en el Convenio” (Dictamen N° 277 del 18 de noviembre de 2008).

Afortunadamente, así como en el caso narrado triunfó la cordura, también en los intelectuales y juristas fue creciendo una visión que tiende a escindir el rol del Estado como organización jurídica de la Nación y garante del bien común, de su rol de empleador respecto de las personas que trabajan en él.

Es a partir de 1983 que este debate crece. La recuperación de la democracia luego de la larga noche de la dictadura militar, movilizó las expectativas de toda la sociedad argentina hacia la construcción de formas menos autoritarias de convivencia. De esta manera, el diálogo, la democracia, la participación y la tolerancia, se constituyeron en sustantivos de un nuevo lenguaje que también llegó al Estado-empleador. Simultáneamente aparece una nueva generación de dirigentes sindicales que pretenden no ser más un “hermano menor” dentro del movimiento obrero argentino, colocando el tema de la negociación colectiva en el sector público como el eje central de su acción sindical.

En ese nuevo marco político el gobierno argentino recepta en 1986, a través de la Ley 23.328, el convenio 151 de la OIT y en 1988 mediante la Ley 23.544 el convenio 154, verdadero esqueleto jurídico del derecho a la negociación colectiva, incluyendo, al sector público. Es en esos años se pone en marcha algo absolutamente inédito. Nace la Comisión de Política Salarial y Otras Condiciones de Empleo en el Sector Público y el Estado se integra junto a las organizaciones del trabajo a una mesa de discusión sobre salarios y condiciones de empleo, priorizando la construcción de políticas por consenso a la posibilidad de su fijación en forma unilateral.

Esta riquísima experiencia se vuelca en un proyecto de Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, que si bien no llegó a debatirse en el Congreso fue base y antecedente de la Ley 24.185 sancionada en 1992.

## **EMPLEO PÚBLICO Y ESTADO EFICIENTE: EL DEBATE DE LOS 80 Y 90**

La recuperación de la democracia fue poniendo sobre el tapete de la discusión política, la problemática del Estado, su rol y su funcionamiento. Comenzaba el embate sobre el Estado empresario, que surgió en la primera mitad del siglo XX, especialmente en la posguerra, había sido actor y motor de la economía y del desarrollo nacional. A caballito de los crecientes problemas fiscales, el endeudamiento externo, o mejor dicho el crecimiento geométrico de los servicios de esa deuda, el estancamiento económico y la inflación devenida en hiperinflación, aparecen las recetas de reducción del tamaño del mismo, privatizaciones

*La recuperación de la democracia fue poniendo sobre el tapete de la discusión política, la problemática del Estado, su rol y su funcionamiento. Comenzaba el embate sobre el Estado empresario, que surgió en la primera mitad del siglo XX, especialmente en la posguerra, había sido actor y motor de la economía y del desarrollo nacional.*

y racionalización del gasto público.

El Estado debía ser lo mas pequeño posible y eficiente (lo de eficaz era otra discusión). Ese pensamiento, que era un dogma de la política económica de la dictadura militar llevada a cabo por José Alfredo Martínez de Hoz, gana espacio en el gobierno radical a partir del llamado Plan Austral y el proyecto de privatización de Aerolíneas Argentinas mediante su venta a Scandinavian Airlines impulsado por Rodolfo Terragno, y en los 90 ocupa el centro de la arena política.

El gobierno de Menem, en lo que hace a la administración central, se hace eco de las recomendaciones de los Consensos de Washington, de primera y segunda generación, y entre las medidas adoptadas impulsa la elaboración de un nuevo escalafón basado en principios tales como el de idoneidad -previsto en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional- estableciendo, además, que el ingreso a cargos de planta permanente debía ser por concurso, al igual que los ascensos. Asimismo, esta propuesta eliminaba el pago de conceptos tales como antigüedad y título para diseñar una grilla basada en lo funcional gracias a lo cual se estableció una carrera horizontal cimentada sobre la capacitación y la evaluación de desempeño.

Mas allá de la valoración que puede hacerse sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), hay que tener presente que muchos de los ataques que recibe por parte de sus detractores están relacionados, más que con sus contenidos, a que este sistema fue aprobado durante esa supuesta “segunda década infame” que para algunos fue el gobierno de Menem. Lo cierto es que, más allá de que es un sistema perfectible, hay que reconocer que la mayor parte de los defectos del SINAPA no eran intrínsecos a él sino que fueron el resultado de su incumplimiento, por ejemplo la notoria reticencia del gobierno de la Alianza y el de Néstor Kirchner a llamar a concurso para los cargos gerenciales o la insistencia en los congelamientos de vacantes.

### **1998: EL PRIMER CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO**

Si bien en el año 1992 el Congreso de la Nación había sancionado la Ley 24.185 de negociación colectiva en el sector público -reglamentada al año siguiente por el Decreto N° 447/93- recién seis años después, en 1998, se constituye la primera paritaria del sector público que concluiría con la firma del primer convenio colectivo del sector público, homologado por Decreto N° 66/99.

Esa larga demora se explica por varias razones.

En primer lugar, el Estado empleador debía definir su representación y, si el Ministerio de Economía había sido el actor principal de la llamada Reforma del Estado, en ese momento la por entonces llamada Secretaría de la Función Pública, aparecía desplazando a Economía del centro de la pantalla. La reforma constitucional del año 1994,

por otra parte, había creado la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, que lógicamente, también pretendía el control del desarrollo de la negociación.

No puede soslayarse el hecho de que luego de su reelección, en 1995, Carlos Menem parece menos interesado en los temas de reforma y modernización del Estado. El gobierno había dejado el tema en manos de la Unidad para la Reforma y Modernización del Estado (URME) que en 1996 monitoreó la llamada pomposamente Segunda Reforma del Estado y que en los hechos se limitó a impulsar una reducción del 15% promedio de las dotaciones de personal de la Administración Central.

El segundo tema era que si bien la Ley 24.185 resolvía el tema de la plurirepresentación sindical en el sector público, el gobierno no quería pagar el costo político de efectuar la compulsión de afiliados para definir la representación del sector sindical entre la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

En 1997 se llevó a cabo la compulsión y sus resultados dieron como ganador a UPCN con un 78% de los trabajadores sindicalizados del sector público. Ello significaba que el voto sindical era monopolizado por UPCN que podía suscribir el convenio aún en contra de la voluntad de ATE.

En marzo de 1998, comenzaron las negociaciones que se prolongarían durante todo ese año, pero llegado el mes de noviembre, sorpresivamente, la representación de ATE dejó de participar en la comisión paritaria central. De este modo, paradójicamente, una de las comisiones técnicas se seguiría reuniendo en la sede de ATE (otra lo hacía en la sede de UPCN y una tercera en la Jefatura de Gabinete de Ministros) mientras sus representantes no se presentaban.

Finalmente en diciembre de 1998 el Estado Nacional y la UPCN suscriben el primer Convenio Colectivo de Trabajo, mientras que ATE no lo hizo aunque hasta el mismo día de la firma sostuvo negociaciones para hacerlo. Las diferencias centrales no eran los contenidos del convenio sino las ausencias.

***Lo cierto es que, más allá de que es un sistema perfectible, hay que reconocer que la mayor parte de los defectos del SINAPA no eran intrínsecos a él sino que fueron el resultado de su incumplimiento***

(2) Esta cuestión había hecho fracasar los intentos de aplicar la Ley 14.250, pensada para el sector privado, donde regía el principio de gremio único por actividad.

ATE pretendía incorporar al mismo, sectores como el Hospital Posadas y la Colonia Montes de Oca, que habían sido transferidos a la provincia de Buenos Aires.

El convenio colectivo de trabajo, si bien presentaba capítulos novedosos para el derecho laboral del sector público tales como la creación de la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y la de Igualdad de Oportunidades y de Trato, establecía cuestiones inéditas para la filosofía imperante hasta entonces, prescribiendo obligaciones para el Estado empleador. Pero lo fundamental fue la aparición de la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (Co.P.A.R) que institucionalizaba un hecho político central, el Estado empleador renunciaba a la unilateralidad, al poder absoluto y aceptaba debatir con los empleados, con los trabajadores, a través de sus organizaciones sindicales, la relación de empleo público.

Este hecho consolida no solo el crecimiento del sindicalismo del sector público sino el papel central de los trabajadores en la construcción de un Estado moderno, eficaz y eficiente a través de la democratización de las relaciones de empleo. Nacía así una alianza estratégica desde el punto de vista conceptual.

Un año después, en 1999, el Congreso de la Nación sancionaría la Ley 25.164, conocida como Ley Marco del Empleo Público que venía a complementar lo normado en el convenio ya que regulaba los aspectos no incluidos en la negociación colectiva.

## **NEGOCIACION COLECTIVA Y MODERNIZACION DEL ESTADO.**

Más arriba mencionamos cómo el avance de la negociación colectiva en la República Argentina estuvo directamente relacionada con la certeza cada vez mayor de los funcionarios políticos de que emprender un camino de modernización del Estado -buscando mayor eficacia y eficiencia, menos burocracia e incluso mayor transparencia- resultaría imposible sin el compromiso y la participación de los propios trabajadores.

Al mismo tiempo, las organizaciones gremiales también aprendieron que más allá de las descalificaciones a la década del 90, el tema de la reforma del Estado estaba instalado en la sociedad argentina y asumieron que mejores remuneraciones y carrera, jerarquización del empleo y dignidad iban inexorablemente de la mano con un Estado moderno, ágil y eficaz.

Si durante diez o quince años el debate había girado alrededor de la cantidad de empleados públicos y el gasto, o sea del tamaño del Estado y el gasto público, la sociedad había aprendido que el problema no pasaba por allí, el problema no era un mayor o menor empleo público, sino avanzar en un mejor empleo público.

Ahora bien, el reclamo de compromiso con una administración moderna, de abandono del modelo burocrático por uno de gestión, es incompatible con la filosofía

“unilateralista” y autoritaria de la relación de empleo que caracterizamos al comienzo, por lo que ciertas formas de “empoderamiento” eran imprescindibles y a su vez reclamaban de los actores sindicales responsabilidad e inteligencia para no caer en políticas de cooptación de las funciones del Estado.

Indudablemente la estrategia del reclamo y el conflicto debía ser revisada. En el pasado, ante la falta de canales de diálogo y participación resultaba natural que el sector público encabezara holgadamente las estadísticas de paros y horas de trabajo perdidas, pero cuando el escenario cambia y se abren los espacios de participación y diálogo, cuando el Estado empleador renuncia a sus facultades discrecionales y se abre a una construcción consensuada no sólo en su elaboración sino en la misma ejecución, esa metodología se ve interpelada ante la propia sociedad que reclama una actitud mas propositiva y menos confrontativa.

## EL GOBIERNO DE LA ALIANZA.

Si quisiéramos describir en pocas palabras la experiencia de la Alianza en el poder deberíamos decir que se trató de un gobierno plagado de prejuicios respecto de los sindicatos y de la negociación colectiva, como resultado de la histórica desconfianza del principal partido en la composición de la Alianza, la Unión Cívica Radical, respecto del sindicalismo en su conjunto.

A lo dicho habría que agregar una suerte de temor fóbico hacia el personal que ocupaba cargos de conducción previamente concursados acorde a la metodología del SINAPA. Recordemos que el propio presidente de la nación consideraba que trabajar con estos era algo similar a “dormir con el enemigo”. Por otra parte había extendidos prejuicios contra todo el esquema legal sancionado durante el gobierno de Menem, razón por la cual se llegó a derogar el Decreto reglamentario de la Ley Marco de Empleo Público, sin atinar a sancionar otro durante todo su gobierno.

Esta gestión intentó desagregar los componentes de modernización y democratización y pretendió avanzar unilateralmente en en la modernización del Estado, con programas como Gestión por Resultados y Carta Compromiso, incorporar el modelo de agencias y gerencias, pero con el más profundo rechazo por cualquier tipo de participación de los trabajadores en la

*Como podemos ver, en estos años se ha desarrollado un profundo debate cultural en el ámbito del empleo público y, como todo proceso de cambio social, tiene actores que lo han comprendido y tratan desde sus lugares de actuar de conformidad con los nuevos tiempos y otros que desearían volver al pasado donde todo estaba “mas claro”, y esto ocurre en ambos sectores, el Estado y los trabajadores.*

modernización del Estado, con programas como Gestión por Resultados y Carta Compromiso, incorporar el modelo de agencias y gerencias, pero con el más profundo rechazo por cualquier tipo de participación de los trabajadores en la definición e implementación de esas políticas. Así, la Alianza, al menos en cuanto a su percepción del Estado, seguía estancada ideológicamente en el modelo de “patronazgo” que caracterizó el viejo modelo de empleo público de veinte años atrás.

En este período aparece un nuevo actor, el personal contratado. El gobierno rechaza y descalifica el requisito del concurso para ingresar a la planta dado que los emparenta con supuestas prácticas clientelares. De este modo, opta por congelar las plantas permanentes y los concursos y recurre a la contratación bajo el modelo de la locación de servicios con lo que consigue un doble efecto, por un lado, mantiene la ficción de un empleo público que disminuye ya que las bajas vegetativas no son cubiertas y, por otra parte, incorpora masivamente trabajadores “precarizados” que por simpatía por el gobierno -o por temor- actúan como factor de control del conflicto.

Seamos claros, de acuerdo a los registros oficiales, al momento de asumir el gobierno de la Alianza había 3.071 trabajadores contratados bajo la modalidad establecida por el Decreto 92/95. En octubre de 2001, los contratados por esa modalidad eran 16.674 trabajadores.

No conforme con esto se intentó avanzar en la modificación de normas laborales en forma unilateral -como el intento de alterar el Decreto N° 993/91 de creación del SINAPA- con el objeto de poder reemplazar a los directores elegidos por concurso por colaboradores o militantes partidarios.

Finalmente, en Diciembre de 2001, el gobierno se desbarranca en medio de su incompetencia y el presidente De La Rúa renuncia en medio de gravísimos incidentes que dejaron casi medio centenar de muertos.

Luego de meses de grave inestabilidad institucional, asume la presidencia el Dr. Eduardo Duhalde, quién reglamenta la Ley 25.164, siendo este el único hecho notorio en el tema que estamos tratando

## **LA NUEVA ETAPA: SITUACION ACTUAL Y AVANCES EN LA NEGOCIACIÓN**

Comencemos por hacer una descripción de la situación a mediados de 2004. Estaba vigente, por ultraactividad <sup>3</sup>, el convenio suscripto en 1998, que comprendía 46.000 trabajadores, pero no a todos con los mismos alcances.

---

(<sup>3</sup>) Principio legal por el que un convenio colectivo mantiene su vigencia aún después de transcurrido el período por el que fue suscripto, hasta tanto se firme uno nuevo.

En la República Argentina existen dos normas básicas que se aplican al mundo del trabajo. Por un lado, la ya mencionada Ley Marco de Empleo Público (Ley 25.164) que regula las relaciones laborales entre el Estado Nacional y sus empleados en todo aquello no normado por el convenio colectivo de trabajo. Paralelamente, existe otra norma, la Ley 20.744 o Ley de Contratos de Trabajo (modificada en 1976 por la Ley 21.297), que se aplica en algunos sectores estatales.

Ocurre que, desde comienzos de los 80, algunos criterios propios de la actividad privada comienzan a ser aceptados en algunas áreas del sector público. Entre ellos, la idea que la estabilidad absoluta del empleado público conspiraba contra la eficiencia fue ganando algo de terreno. Por esta razón -y por lo general, a cambio de importantes mejoras salariales- sectores como Lotería Nacional, la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), etc. no sólo cambian su status jurídico sino que avanzan en negociaciones colectivas aplicando la Ley 14.250, dictada en 1953, básicamente para ordenar las paritarias en el sector privado.

Hoy hay aproximadamente unos 30.000 trabajadores que rigen su contrato laboral por la Ley de Contratos de Trabajo y convenios colectivos celebrados en el marco de la Ley 14.250.

Por otra parte, como fruto de las reformas de los 90 y la privatización de los servicios públicos, fueron creados los llamados entes reguladores o controladores encargados de velar por la calidad de la prestación de los servicios, su adecuación a la normativa regulatoria vigente y el respeto de los derechos de los usuarios. Surgen así, entre otros, el Ente Regulador del Gas, el de la Electricidad, el de las Concesiones Viales, etc. Todos ellos tienen diversos reglamentos internos para su personal y regímenes que frecuentemente combinan diferentes normas y que no estaban incluidos en ningún convenio colectivo.

Como ya fue señalado, en el convenio marco estaban comprendidos unos 46.000 trabajadores. Sin embargo había unos 1.300 trabajadores a los que sólo se les aplicaban las cuestiones referidas a ingresos, deberes y prohibiciones, ya que se regían por la Ley de Contratos de Trabajo y el Estado temía que, por estar incluidos en el mismo convenio que los trabajadores con

***Ocurre que, desde comienzos de los 80, algunos criterios propios de la actividad privada comienzan a ser aceptados en algunas áreas del sector público. Entre ellos, la idea que la estabilidad absoluta del empleado público conspiraba contra la eficiencia fue ganando algo de terreno.***

estabilidad absoluta, reclamaban se les reconociera igual derecho.

A este escenario había que agregar los 18.000 contratados que por estar vinculados al Estado a través de contratos de locación de servicios, carecían de todo derecho laboral, especialmente, del derecho a sindicalizarse y negociar colectivamente.

Esta situación se agravaba porque la totalidad de estos trabajadores, si bien habían recuperado los salarios recortados por las normas de emergencia del 2001, no habían gozado de incrementos salariales en muchos años y la devaluación del año 2002 (del 200%) conjuntamente con una incipiente inflación había impactado fenomenalmente en el poder adquisitivo de los trabajadores, socavando la función alimentaria del salario.

Como puede verse, se trataba de una situación muy difícil que el gobierno intentó paliar mediante el otorgamiento en dos oportunidades de aumentos de sumas fijas -\$150 y \$100-. En la primera oportunidad a aquellos que percibían salarios de hasta \$1.000, y en la segunda, en los salarios que llegaban hasta los \$1.200. Estas medidas generaron un fuerte rechazo en buena parte de los trabajadores dado que al no comprender a todos fue vivida como una medida discriminatoria, y en segundo lugar, porque “achataba” aún más las ya de por sí deprimidas escalas salariales del sector.

Ante este escenario, desde el sector sindical mayoritario se generó un estado de conflictividad porque se postergaba una vez más la convocatoria a paritarias y además porque el otorgamiento unilateral de estas sumas fijas de dinero significaba un avance sobre una cuestión que, como las remuneraciones, era materia de esas mismas paritarias. A raíz de esto el gobierno fue denunciado ante la Organización Internacional del Trabajo, por incumplir con los Convenios 151 y 154 de esa organización, enfrentó reclamos y una importante movilización callejera.

de presupuestos que recién se empezaban a recuperar del impacto de la crisis de 2001, la suspensión de los servicios de la deuda y la devaluación.

En ese momento el gobierno decidió apostar a la alternativa propuesta por el sector sindical y desarrollar un programa de reordenamiento del empleo público a través de la negociación colectiva. Así, entre julio y agosto de 2004, el gobierno fue convocando a los distintos sectores a paritarias, comenzando con dos medidas de gran importancia, en primer lugar se acordó un aumento salarial para todo el personal, sin exclusiones, y se comenzó a dar transparencia a las escalas salariales incorporando sumas fijas.

La segunda decisión acordada en paritarias e implementada después mediante el Decreto N° 707/05 consistió en reconocer la relación de dependencia de aproximadamente 10.000 contratados, incorporándolos al régimen de empleo público aunque sin la estabilidad propia del personal de planta permanente.

Estos acuerdos revelaban dos cuestiones de gran importancia. En primer lugar, que

existía coincidencia entre el gobierno y la representación sindical respecto de la agenda a priorizar en la negociación y en el diagnóstico acerca los problemas más graves a encarar conjuntamente. Por otra parte, era notorio que había una clara decisión de resolverlos.

Más allá de lo ya expresado, resulta necesario señalar otras decisiones adoptadas que, a pesar de que no gozaron de repercusión mediática, fueron igualmente importantes. Entres estas podemos destacar:

- 1) La decisión de incorporar en plenitud al Convenio Colectivo a aquellos organismos que si bien estaban en el convenio homologado por Decreto N° 66/99, no se les aplicaba todos los institutos del convenio sino sólo una parte.
- 2) La incorporación de unos 25.000 trabajadores civiles de las Fuerzas Armadas, que conquistan así, por primera vez en la historia, el derecho a discutir sus condiciones de trabajo en forma paritaria.
- 3) La inclusión de los entes reguladores y de control antes citados al ámbito de aplicación del Convenio Colectivo.
- 4) Al ser incluidos en el régimen de empleo público, los 10.000 contratados citados pasaron a ser también destinatarios de las cláusulas convencionales. Cabe mencionar que esta inclusión era parcial pues habían cambiado su modalidad laboral aquellos trabajadores que percibían remuneraciones inferiores a \$1.512, como medida inicial de un programa claramente expresado de regularización total y definitiva.

Por estas decisiones, la cantidad de trabajadores incluidos en el Convenio Colectivo general que empezaba a discutirse, y que debía reemplazar el suscripto en 1998, pasaban de 46.000 a 87.000. Si se agregan aquellos que ya habían negociado convenios encuadrados en la Ley 14.250 y que fueron mencionados anteriormente, esto significaba que los aproximadamente 130.000 empleados civiles de la Administración Pública Nacional, cuando se firmara el nuevo convenio colectivo, pasarían

***El Estado argentino enfrentaba una difícil situación. Sus estructuras estaban desquiciadas por la aparición de estructuras paralelas de contratados, de programas internacionales que venían a suplir las misiones y funciones propias de cualquier organización estatal***

a regirse por normas convencionales desapareciendo los regímenes generados por normas heterónomas de empleo público.

## **ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA**

Sin menoscabo del desarrollo que esta cuestión ha merecido en ediciones anteriores de Aportes, resulta procedente volver a efectuar una explicación de cómo organiza la Ley 24.185 la negociación colectiva en el sector público argentino.

La organización de la negociación colectiva en el sector privado aparece como más clara desde un comienzo dado que basta imaginar una actividad y surgen claramente quienes serán las partes intervinientes y la estructura de la misma. Sin embargo, cuando trasladamos la mirada al sector público, esta claridad desaparece.

En el Estado, las primeras experiencias de negociación colectiva pudieron llevarse adelante pues abarcaban una actividad concreta y puntual (por ejemplo, el caso de la Lotería Nacional S.E.). Sin embargo, cuando se decide contener todo el espectro de la actividad de los músicos de las orquestas nacionales, los coros, el sector científico técnico, el personal de los establecimientos de salud, etc. comenzaron a emerger los problemas propios de la aplicación de un régimen pensado para otra realidad

La Ley 24.185 responde a esta problemática de la siguiente manera. En primer lugar se discute un Convenio Colectivo Marco que contiene normativas y principios generales que deben ser respetados y aplicados por todos los sectores. Luego, los sectores discuten convenios colectivos particulares que incluyen aquellas cuestiones expresamente delegadas por el convenio colectivo general o no tratadas en el mismo. Asimismo puede desarrollar especificidades de materias incluidas en el convenio general mientras que no contradigan aquella normativa.

A modo de ejemplo digamos que mientras el convenio general puede disponer que nadie debe ingresar al empleo público sino a través de procesos de selección y que una vez ingresados deben implementarse procesos de evaluación de desempeño, en los convenios colectivos sectoriales, luego, pueden desarrollarse modalidades de aplicación de esos principios.

Como además existen representaciones sindicales de alcance nacional y que actúan en todo el ámbito del empleo público (la Unión del Personal Civil de la Nación y la Asociación de Trabajadores del Estado) y organizaciones que limitan su accionar a un sector o ámbito laboral en particular (Unión del Personal Civil de las Fuerzas Armadas o la Asociación del Personal de Organismos de Control, por ejemplo) la Ley establece que las primeras participan en la discusión del convenio general mientras que las otras se incorporan en las discusiones sectoriales.

Este esquema permitió que en los dos últimos años se hayan desarrollado en forma simultánea negociaciones colectivas para renovar el convenio del año 1998 las que alcanzaron su objetivo en diciembre de 2005 permitiendo que se hayan puesto en marcha, por primera vez, una gran cantidad de negociaciones colectivas sectoriales.

Esto es sumamente importante puesto que nunca antes se había podido avanzar en negociaciones sectoriales, lo que habitualmente dejaba a medio camino la cuestión de la negociación colectiva, ya que muchos de sus institutos necesitaban de su desarrollo a través de los acuerdos sectoriales para hacerse realmente operativos.

La firma del nuevo convenio general abrió esas compuertas. Primero fueron el INTA y la SIGEN, meses más tarde el SENASA y más recientemente el INTI y el personal de las orquestas, coros y ballet dependiente de la Secretaría de Cultura de la Nación.

Finalmente, a fines de 2008, se logra acordar el Convenio Colectivo que reemplaza al SINAPA y pone en marcha el nuevo Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) que abarca al colectivo numéricamente más importante, casi 40.000 trabajadores, entre trabajadores de planta permanente y no permanente, a cuyas características no me referiré por exceder al tema aquí en cuestión.

## EL DESARROLLO DE LAS NEGOCIACIONES.

El tratamiento de las cuestiones estructurales requería de tiempo y las expectativas económicas de los trabajadores involucrados no podían esperar. Asimismo, gran parte de las cuestiones centrales de la organización del trabajo (carrera, capacitación, evaluación de desempeño, procesos de selección, etc.) eran temáticas a discutirse en las negociaciones sectoriales, pero ¿podían iniciarse estas, sin tener previamente firmado el convenio general que “enmarcara” el debate?

La decisión inicial de incorporar todo el colectivo laboral que no tuviera convenio colectivo firmado por otras normas, no significaba un desafío solamente por duplicar la cantidad de trabajadores incluidos, sino que instalaba la necesidad de

***La iniciación de la negociación, a mediados de 2004, generó una gran expectativa, la complejidad de los temas a encarar, así como la demanda de actualización salarial, aparecían como dos condiciones difíciles de congeniar***

resolver como convivirán en el mismo convenio, personal contratado y de planta permanente, trabajadores regidos por la Ley de Contratos de Trabajo, lo que los asimilaba a trabajadores del sector privado, con trabajadores típicamente de Administración Pública y por si esto fuera poco, aproximadamente treinta y dos modelos escalafonarios y escalas salariales diferentes.

Fueron dieciocho meses de tensiones y dificultades. Para la parte gremial el desafío pasaba por unificar posiciones en el debate lo cual se dificultaba porque aún estaba fresco lo ocurrido en 1998, cuando la Asociación de Trabajadores del Estado, minoritaria numéricamente, pero uno de los dos sindicatos con ámbito nacional, se había retirado sorpresivamente de las paritarias prácticamente al final de las negociaciones.

No menos ardua era la tarea de hallar una posición única en el sector estatal, no tanto en el convenio general donde la representación era asumida por la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Subsecretaría de la Gestión Pública y el Ministerio de Economía. Pero en las discusiones sectoriales participaban, además, las autoridades de cada organismo, o sea, treinta y dos funcionarios más, cada uno con su comprensible expectativa de sector no siempre fácilmente coincidente con la posición de los primeros.

Por otra parte, si bien tanto el sector sindical como el empleador coincidieron en privilegiar en tiempo el convenio general, a mediados de 2005, 2006, 2007 y 2008 debieron sumergirse en la discusión de sucesivas recomposiciones salariales generales a fin de no sólo evitar que el alza de precios absorbiera la acordada en el año anterior sino también en seguir recuperando el poder adquisitivo perdido luego del deterioro de los años anteriores.

Es importante remarcar el esfuerzo puesto por las partes para llevar a buen puerto una discusión por la que muchos no abrigaban serias esperanzas. Muchas eran las dificultades, quizás la novedad de la Negociación Colectiva en sí misma lo fuera. Tengamos en cuenta que en catorce años de vigencia de la Ley 24.185 solo se firmaron dos convenios colectivos generales por lo que, seguramente, con la serenidad que da el tiempo, se podrá ponderar adecuadamente la tarea realizada.

## **HORA DE BALANCES**

Este relato de los avatares de la negociación colectiva en la Argentina ha intentado ser de utilidad como memoria y análisis de un tema que, lejos de haber concluido, se encuentra en pleno desarrollo y que parece abrir nuevas puertas y nuevos territorios a explorar.

El proceso no ha estado, como puede observarse, al margen de los vaivenes políticos de los últimos años. Resulta impensable imaginar un proceso lineal de avance en materia de negociación -y que ello conduzca a mayores niveles de profesionalización del

empleo público- en un país que ha atravesado crisis que pusieron en jaque el sistema institucional en su conjunto.

Sin embargo, no es una cuestión menor haber llegado a la conclusión de que el desarrollo de mejores políticas públicas, de una mayor calidad institucional y un mejor Estado, requiere de la participación de los trabajadores y el aporte decisivo de las organizaciones sindicales. De este modo, la negociación colectiva ha resultado ser una herramienta invaluable y una conquista no solo para los trabajadores sino también para el propio Estado. Ha sido este “matrimonio”, con sus más y sus menos, ha permitido consolidar la idea de que las políticas públicas elaboradas con la participación de todas las partes y basadas en el debate y el consenso, aunque de formulación más ardua y lenta, suelen ser más perdurables en el tiempo que las originadas en “actos del príncipe”.

Ahora bien, este modelo tiene sus requisitos. Necesita de funcionarios públicos de designación política que se sientan servidores públicos y no “propietarios” de un espacio de poder legitimado por el voto. Por otra parte, hacen falta organizaciones sindicales que asuman que su primer compromiso u obligación está con la Nación y con sus habitantes y que no habrá nunca trabajadores dignificados, con derechos plenos y salarios justos, en Estados arrasados por la incompetencia y la corrupción.

En el último año el tema de la negociación, más allá de la aparición del SINEP, no ha sido motivo de grandes anuncios o cambios espectaculares como pudo haber sido en su momento la iniciación misma de la negociación o más tarde la regularización de miles de contratado.

***Quizás sea que la gran noticia es justamente la falta de giros o cambios y el descubrimiento que es la continuidad de políticas basadas en la democracia, el respeto y el consenso el camino correcto hacia modelos de empleo público más sustentables.***

## BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA

- 1) De Urza, Rodolfo; “La Negociación Colectiva en la Administración Pública Argentina”; Oficina de OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay; Bs.As. 1990.
- 2) Moreno, Omar; “La Nueva Negociación. La Negociación Colectiva en la Argentina”; Fundación Friedrich Ebert; Bs.As. 1991

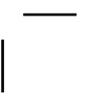
- 3) Ackerman Mario; “La Negociación Colectiva en la Administración Pública”; Rev. Derecho del Trabajo T XVI B; Ed La Ley; Bs.As. 1986, pags.1103 y sgs.
- 4) López Justo “Negociación Colectiva en el sector público” y Rial Noemí “La Negociación Colectiva en el sector público”; Rev. Derecho del Trabajo T XLVI-B; Ed. La Ley, Bs.As.,1986, pag. 963 y sgs.
- 5) Rial Noemí y otros; “Estado Argentino: transformación de las relaciones laborales a través del convenio colectivo de trabajo”; Fundación Unión y UNTREF, Bs.As. 1999.
- 6) Villarroel Amalia y otros “La Negociación Colectiva en el Estado”; UPCN y OIT; Bs. As. 2004

## V CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PÚBLICA - SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACION -

*Del 27 al 29 de mayo de este año, bajo el lema “Administración Pública y la Cuestión Federal: la red Nación, Provincias y Municipios”, se llevó a cabo en la provincia de San Juan el V Congreso Argentino de Administración Pública organizado, entre otras instituciones, por la Asociación de Administradores Gubernamentales.*

*En esta quinta edición, se presentaron más de 500 ponencias en 104 paneles y participaron más de 2.500 personas, conformando un universo de funcionarios, representantes gremiales, profesionales, técnicos, académicos, trabajadores y estudiantes provenientes de todos los rincones de nuestro país y de países hermanos de la región latinoamericana.*

*A continuación presentamos las exposiciones brindadas por Julio César Fernández Toro, Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); por Luiz Carlos Bresser-Pereira, profesor de la fundación Getulio Vargas de San Pablo, Brasil; y la ponencia presentada por Guillermo Schweinheim, presidente de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP).*



## DESAFIOS CONTEMPORÁNEOS DEL ESTADO <sup>1</sup>

Julio César Fernández Toro (\*)

“Antes que nada debo dar un agradecimiento a los organizadores de este V Congreso, primero, evidentemente, al Gobierno Nacional, a la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública; segundo al gobierno de la provincia de San Juan, encabezado por su gobernador, el ingeniero José Luis Gioja; a la Asociación de Administradores Gubernamentales y a la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, por hacer posible que podamos compartir un espacio para reflexionar sobre los temas de reforma del Estado, sobre el mejoramiento de la administración pública, del incremento de la gestión pública.

Creo que este es un evento que ha venido tomando importancia, empezó hace unos años con cerca de 500 personas, y vemos que ya se ha casi quintuplicado, y es un congreso que tiene ya, no solamente referencias nacionales, sino que está empezando a ser un referente internacional.

Mi intervención va a ser un poco provocativa. Lo que trato... voy a tratar un poco durante mi intervención, es de retomar por qué y para qué es que nosotros tenemos que seguir discutiendo estos asuntos sobre la mejora de las estructuras. Y retomar el tema del Estado, de las condiciones de lo público, de los desafíos que las transformaciones de lo público le están presentando al Estado, para provocar una reflexión en la región, en América Latina, sobre qué es lo que estamos haciendo, que es lo que está ocurriendo, y qué es lo que debemos hacer. Por lo tanto voy a presentarles a ustedes algunas reflexiones sobre las nuevas condiciones de lo público como desafío del Estado contemporáneo y las

---

(1) Conferencia pronunciada el 28 de mayo de 2009 en el marco del V Congreso Argentino de Administración Pública, celebrado en la provincia de San Juan, Argentina, del 27 al 29 de mayo de 2009.

(\*) Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

posibles alternativas para que efectivamente nuestros estados latinoamericanos puedan enfrentar a dicho desafío. Y lo primero que hay que decir o, sobre lo que tendríamos que trabajar es sobre la transformación de lo público. Este es un tema que nosotros tenemos que retomar. No es lo mismo el ámbito de lo público en este momento que hace sesenta años, ni siquiera es igual que hace diez o hace veinte años. El ámbito de lo público se viene transformando y se viene transformando de manera acelerada de distintas maneras como vamos a ver. Y esto implica evidentemente un desafío enorme para el Estado que tiene que ir adaptándose a estas transformaciones de lo público.

Lo primero que hay que decir es que se está produciendo históricamente una ampliación de lo público y una reducción del ámbito de lo privado. Habría que decir, echando mano tal vez a los teóricos del Estado Social, que efectivamente es ya una tendencia histórica comprobada, la reducción de lo que llaman algunos teóricos el Espacio Vital Dominado y la ampliación del llamado Espacio Vital Efectivo. Se llega a decir que el Espacio Vital Dominado es todas aquellas condiciones que cada uno de nosotros como ser humano requiere para sobrevivir. Es Espacio Vital Dominado porque dominamos esas condiciones, porque nosotros podemos resolver los requisitos que implica nuestra supervivencia individual y se llama Espacio Vital Efectivo a aquellas condiciones que escapan a nuestro control, no las dominamos y por lo tanto se nos imponen desde afuera. Para decirlo de alguna manera y con algún tipo de explicación medianamente pedagógica, imaginémoslo lo que puede ser un indígena hace quinientos o seiscientos años en América Latina, que tenía que resolver problemas tan sencillos, básicos y fundamentales para el ser humano, como es la hidratación. Cualquiera de nosotros sabe que nuestro cuerpo es fundamentalmente agua y que nuestra fisiología funciona en tanto nosotros hidratamos al cuerpo humano. Tenemos sed que es una de las necesidades básicas que tenemos que satisfacer y por tanto tenemos de manera periódica regular, constante, que estamos hidratando, tomar agua. ¿Qué hacía un indígena, hace cuatrocientos, quinientos años en América Latina? Pues simplemente iba al río y tomaba agua. Iba a un pozo y tomaba agua, iba a una laguna, tomaba agua, cortaba una liana y tomaba agua, recogía agua de lluvia y así se hidrataba. Era un problema que podía resolver por sí solo. Sin embargo en la actualidad a ninguno de nosotros se nos ocurre quizás ir al río que pasa por el medio de nuestras ciudades, no se nos ocurriría bañarnos ahí, menos tomar agua. No resolvemos el problema nosotros mismos. La ingesta de agua la resolvemos quizás por dos días o simplemente porque en nuestras casas abrimos la llave de un grifo de agua y por lo tanto entonces tomamos agua de ahí o porque vamos a cualquier mercado, a cualquier panadería, a cualquier venta y compramos agua envasada. ¿Y cómo llego esa agua a nuestras casas?, ¿fuimos nosotros individualmente los que pusimos ese grifo ahí?, no, ¿y esa agua por dónde viene?, por unas tuberías. ¿Pusimos nosotros las tuberías, no. Y esa agua proviene de qué sitio, cuál es la fuente del agua, ¿nosotros fuimos hasta la fuente e hicimos que viniera el agua hasta nosotros?, no, no fuimos nosotros. Y el día que no funcione el

sistema público de agua, no hay agua, no hay ingesta de agua, no podemos tomar agua. ¿Y si vamos al sistema privado? Lo mismo. Tomamos agua para hidratarnos, ¿quién de nosotros puso agua?, ninguno. ¿Quién de nosotros construyó o creó este recipiente para poner el agua?, ninguno. ¿Quién llevó de nosotros esta agua hasta el mercado, hasta la panadería?, ninguno de nosotros. ¿Quién de nosotros la extrajo y la transportó hasta la panadería?, ninguno de nosotros. De manera que un asunto tan sencillo como la ingesta de agua es un problema que nosotros ya no manejamos individualmente, son otros los que trabajan para nosotros para que nosotros podamos tomar agua. Por lo tanto, un problema tan sencillo como la hidratación -que es una necesidad básica de cualquier ser animal y vegetal- en el caso nuestro individual, es un problema que ya no lo resolvemos individualmente, es un problema social, es un problema colectivo, es un problema público. Eso hace que un asunto tan simple como la ingesta de agua pase de un Espacio Vital Dominado a un Espacio Vital Efectivo. Es decir, algo que podríamos resolver de manera individual y privada a algo que tenemos que resolver de manera colectiva.

Con este simple ejemplo, nosotros podemos hacer un enorme listado de cosas sobre las cuales ya no existe un control individual. Y eso se está acentuando.

Cada vez por lo tanto somos más gregarios. Cada vez dependemos más de los demás. Cada vez nuestras actividades son cubiertas por actividades sociales, no por actividades individuales, por actividad colectiva, no por nosotros mismos. Y por supuesto, esto, desde el punto de vista individual, produce lo que llaman los teóricos, una menesteridad social, es decir, un empobrecimiento nuestro, un debilitamiento del individuo y un fortalecimiento de lo colectivo, no somos nosotros individualmente los que podemos resolver muchos de los problemas para poder vivir y por lo tanto nuestras necesidades se resuelven por medio de la producción social y colectiva. Siendo eso así el Estado es llamado a resolver estos problemas del Espacio Vital Efectivo, de todas esas externalidades que son variables que nosotros no podemos controlar, pero que son fundamentales para que nosotros podamos existir. Es el Estado y el Estado por lo tanto e históricamente, viene asumiendo una demanda social producida por esta tendencia donde lo público se amplía, donde lo privado se reduce.

Un segundo elemento y una segunda tendencia histórica de

***Por lo tanto, un problema tan sencillo como la hidratación -que es una necesidad básica de cualquier ser animal y vegetal- en el caso nuestro individual, es un problema que ya no lo resolvemos individualmente, es un problema social, es un problema colectivo, es un problema público.***

esta ampliación de lo público está dada porque además hay una modificación en lo que podríamos llamar las condiciones de satisfacción o de debilidad de lo que significa ser Ser Humano. No es lo mismo el Ser Humano en este siglo, en este milenio, que ser Ser Humano hace cuatrocientos, quinientos o seiscientos años. Entre otras cosas porque las necesidades actuales nuestras, para que nosotros nos sintamos como seres humanos, para que nosotros vivamos con la dignidad del Ser Humano que significa hoy, para que nosotros satisfagamos nuestras necesidades y podamos disfrutar lo que significa Ser Humano, es distinto, hemos cambiado, la Especie Humana ha cambiado. Lo que nosotros exigimos, pedimos, queremos, es distinto.

Por ejemplo, volviendo al ejemplo pedagógico de un indígena de hace cuatrocientos, quinientos años que estaba por estas latitudes, ninguno de esos indígenas se preguntaba o se preocupaba por la falta de electricidad. No existía la electricidad, ahora dependemos de la electricidad. Si no tuviéramos electricidad no tendríamos iluminación en esta sala. Si no tuviéramos electricidad no tendríamos sistema de electrófono, si no tuviéramos electricidad no funcionarían las neveras en nuestras casas, ni los televisores ni muchas radios.

Nosotros ahora tenemos necesidades de comunicación que antes no teníamos. Hace quince años, prácticamente nadie tenía un teléfono celular. Ahora la tragedia personal es si perdemos el teléfono celular, todos dependemos del teléfono celular. Cuando yo me gradué de abogado y empecé a trabajar en la Personería Jurídica de Venezuela, hacíamos los dictámenes en unas libretas. Eran amarillas, las libretas eran amarillas para que no pegara tanto el reflejo blanco sobre negro, azul sobre negro. Y cuando nosotros teníamos que modificar algo recurriamos al corta y pega, pero manual: una tijera y cinta adhesiva. Así agregábamos o quitábamos textos. Y luego había una secretaria que en una máquina de escribir absolutamente manual, pasaba lo que nosotros hacíamos en estas libretas a máquina y me acuerdo yo que lo hacía en papel cebolla de cinco colores distintos porque había que tener copias. La tragedia era cuando teníamos un dictamen de sesenta páginas y había que modificar la página número diez, la pobre secretaria tenía que modificar prácticamente el resto del texto. Ahora tenemos computadoras, y no solamente PC, computadoras de escritorio, el amigo se vale de él para leer el currículum, dependemos de la tecnología, nosotros exigimos de sus funciones. Hace diez años no había Internet, ahora a ninguno de nosotros se nos ocurre vivir sin tener Internet. Somos distintos, nuestras necesidades son otras. Por lo tanto no hay solamente una ampliación de lo público, en el sentido de que cada vez dependemos cada vez más de los demás, somos más gregarios y menos individuales, y el Espacio Efectivo se impone al Dominado; sino que además, la calidad del Ser Humano es distinta, es más exigente. Antes el problema era la hidratación, tomar agua, y lo resolvíamos inmediatamente. Ahora no solamente no podemos resolver el problema individualmente sino que a ese problema de la hidratación le hemos añadido problemas cualitativos. No queremos hidratarnos simplemente con la ingesta de agua, queremos que el agua sea agua potable, es decir,

que no tenga gérmenes de ningún tipo y que además si pudiera tener algunos minerales y fluor para que proteja nuestros dientes mucho mejor. El indígena hace cuatrocientos, quinientos, seiscientos años no estaba preocupado por la calidad del agua, solamente tomaba agua. Nosotros tomamos agua, no controlamos eso, pero además exigimos que el agua sea de una calidad determinada y por lo tanto nuestras necesidades son distintas, son mayores.

Todo lo dicho implica una fuerte presión sobre el Estado. Primera tendencia por lo tanto, reducción del Espacio Vital Dominado, ampliación del Espacio Vital Efectivo, segunda tendencia histórica, esas que cambian la calidad según lo que exigimos en la vida y por lo tanto, cambia la calidad de los asuntos que el Estado tiene que resolver. Esas dos tendencias históricas, que son permanentes, siguen en desarrollo.

La tercera tendencia histórica, es el desarrollo tecnocientífico y su impacto en la vida humana. Y esto es un asunto que nos ha cambiado muchísimo la vida como especie, porque tiene un impacto muy fuerte sobre el individuo. Repito, individualmente dependemos de las computadoras, dependemos del celular, dependemos de muchísimos desarrollos tecnocientíficos. Y eso impacta sobre lo que somos individualmente, sobre lo que necesitamos, sobre lo que deseamos. Pero impacta también sobre la sociedad, porque todos estos desarrollos tecnocientíficos en muchos casos han producido dependencia tecnológica y en muchos de estos casos estos desarrollos tecnocientíficos, además de producir dependencia tecnológica han producido nuevos tipos de desarrollo social, y por lo tanto, nuevos tipos de exclusión social. Antes teníamos desarrollos asimétricos y teníamos exclusiones sociales por distintos motivos. Ahora los tenemos producto del desarrollo tecnocientífico. Entonces ahora se habla de la brecha digital y se habla de la conectividad, y se habla de que hay gente que es más gente porque tiene acceso a la tecnología y hay gente que es menos gente porque no tiene acceso a la tecnología. Esto además está produciendo un fuerte impacto sobre el medio ambiente, no solamente sobre nosotros como individuos y como colectivos sociales, sino además sobre el medio ambiente. Calentamiento global. Los desarrollos tecnocientíficos irracionales, alocados y autodestructivos que tenemos están impactando sobre el planeta y el planeta nos está cobrando eso. Calentamiento

***Por lo tanto no hay solamente una ampliación de lo público, en el sentido de que cada vez dependemos cada vez más de los demás, somos más gregarios y menos individuales, y el Espacio Efectivo se impone al Dominado; sino que además, la calidad del Ser Humano es distinta, es más exigente.***

global: se derriten los polos, aumentas los niveles del mar; esto puede tener problemas de todo tipo y eso nos afecta.

Esta tercera tendencia también influye e impacta sobre el Estado. El Estado también tiene que atender a todas esas cosas.

Cuarta tendencia histórica: ampliación y profundización de la democracia. Y esto pasa por varias cuestiones. Primero: la ampliación de lo que podríamos llamar el concepto de pueblo como titular del poder constituyente y soberano de lo público, la teoría de la soberanía popular. Y esto no es solamente que pasamos históricamente de la famosa teoría de la soberanía real -ya fuera de sus tesis de soberanía divina o por cuestiones hereditarias- a la idea, después de la Revolución Americana y de la Revolución Francesa, de la teoría de la soberanía popular y ahora, por eso, decimos que todas nuestras sociedades son democráticas y que en nuestras sociedades el soberano es el pueblo.

Ahora bien. ¿Qué es “pueblo”? Pues aquí también hay desarrollos. Aquí también hay evoluciones. Inicialmente “pueblo” no eran todos. Inicialmente “pueblo” sólo eran algunos. Por ejemplo, “pueblo” eran los que eran libres. Los esclavos no eran pueblo. “Pueblo” eran los nacionales, los extranjeros no tenían ningún tipo de derechos políticos. “Pueblo” eran los que tenían determinado nivel económico. Esos eran los que en definitiva tenían el derecho activo, el derecho electoral activo o el derecho electoral pasivo. Podían elegir y podían ser elegidos. Ese era el pueblo. E inclusive, por supuesto, pueblo por razones de género. Al principio las mujeres no votaban, las mujeres siempre han llegado tarde históricamente. Llegaron muy tarde a tener alma por un concilio que decidieron en la Iglesia Católica que por fin tenían alma y muy recientemente América Latina a partir de principios y mediados del siglo pasado es que las mujeres tienen derecho al voto, antes no lo tenían.

Entonces resulta ser que hay una ampliación de este concepto de pueblo, ya no solo votan los que tienen dinero, votan los que no tienen dinero, no solamente votan los que saben leer y escribir, votan inclusive los analfabetos. Ya no solamente votan los hombres, votan también las mujeres e incluso en muchos de los casos hemos aceptado en los países latinoamericanos que para elecciones regionales o elecciones municipales, los extranjeros que son residentes permanentes tengan derecho a votar para gobernador o senadores o concejales. Esa es una ampliación del concepto de pueblo.

Y además de esto hay una reafirmación de la política como fenómeno dominante de lo público sobre el mercado. Y esto es algo que también es una tendencia a pesar de que hemos tenido, como veremos luego, algunos paréntesis. Y por supuesto, es dentro de esta tendencia de ampliación y profundización de la democracia, la idea de que la participación política y la participación ciudadana son actividades claves, actividades determinantes en la decisión de lo público. Y esto hace que el Estado tenga que ocuparse de esto y hacen que el Estado por lo tanto, lo público, sea mucho más complejo y sea un asunto que el Estado tiene que atender.

También hay que decir que hemos tenido una quinta tendencia histórica con la identificación de lo público. Hemos pasado de identificar lo público como algo estatal a identificar lo público como un espacio compartido en el Estado. En otras palabras, antes lo público era algo que resolvía el Estado y eso ha venido cambiando paulatinamente, con la aparición de nuevos actores como centro de poder que actúan sobre lo público y que hacen que ya lo público no sea una actividad exclusiva del Estado sino de toda la sociedad. Pasamos inclusive del plano de lo teórico de los científicos sociales, primero trabajamos con la dicotomía sobre Estado y Sociedad y ahora estamos trabajando con la dicotomía de lo público y lo privado. Y en lo público hay gestión pública estatal y hay gestión pública no estatal. Pero en todo caso en lo público están cada vez más incidiendo poderes que compiten con el Estado y que tienen lógicas de conocimiento distintas al Estado. Aparecen así por ejemplo, desde hace algún tiempo para acá, grandes poderes privados trans o supranacionales, grandes complejos económicos no estatales, con problemas serios para los Estados Nacionales. Ustedes saben que cualquier petrolera privada, que cualquier complejo holding tecnológico puede llegar a tener más poder que un Estado Nacional. Si ustedes toman por ejemplo el presupuesto de todos los países de América Central y toman a la Sony, la Sony tiene no solo cien veces más presupuesto, sino que tiene mucha más influencia mundial e inclusive en sus propios países.

Entonces, de un lado se ha producido la creación de grandes centros de poder económico supra o transnacionales que compiten con el Estado Nación. Y por otro lado, como ya hemos dicho, con la democratización de lo público, aparecen también organizaciones públicas no estatales, comunidades y colectivos sociales que actúan, que producen gestión pública distinta a la del Estado y que en muchos de los casos pueden llegar a competir con el Estado. Y estoy hablando de organizaciones públicas no estatales y no utilizo el título ONG que ha sido un poco venido a menos ya que evidentemente muchas organizaciones, ONGs que no son realmente públicas, que son privadas, crean una asociación sin fines de lucro, logran unas donaciones pero en definitiva siguen fines privados y no fines públicos. No estamos hablando por lo tanto de esa Sociedad “Civil”, pónganle comillas a civil, sino que estamos hablando propiamente de comunidades con

*Y además de esto hay una reafirmación de la política como fenómeno dominante de lo público sobre el mercado. Y esto es algo que también es una tendencia a pesar de que hemos tenido, como veremos luego, algunos paréntesis.*

bases territoriales o colectivos sociales con base en algún interés determinado que, en lo concreto o difuso, se organizan con fines propiamente públicos, e inclusive producen gestión pública, y que en ese sentido compiten con el Estado en la determinación de lo público. Pero es más, aparecen poderes públicos supranacionales y ahora tenemos múltiples instancias supranacionales que influyen sobre nuestras sociedades con las cuales tiene que competir el Estado Nación. Los Estados Nación han cedido el poder político a estas instancias supranacionales y esto es un problema real porque esto significa que los Estado Nación no pueden controlar todas las variables y en muchos casos muchas de esas variables de lo público donde las decisiones no están a nivel nacional, están a un nivel supranacional.

Y por supuesto, había que hablar de ellos, el gran fenómeno de los “medios” de comunicación y pónganle comillas a los medios. Ya los periódicos, las radios, las televisiones, como ustedes saben no son empresas autónomas que buscan un determinado, digamos, rédito económico, ya no son un negocio autónomo y en la actualidad están atrapados o por complejos económicos transnacionales del entretenimiento o están atrapados por poderes públicos, perdón, poderes privados trans o supranacionales. No son “medios”. Muchas veces los medios de comunicación terminan siendo algo así como direcciones de propaganda de un centro de poder económico- político internacional, o terminan siendo en todo caso operadores políticos. Operadores mediáticos están muchas veces formando matrices de opinión más que transmitiendo noticias. No transmiten información, crean información, en muchos casos imponen determinadas ideas. Y los Estados Nación tienen que competir con los medios de comunicación. Por supuesto que la aparición de todos estos actores nuevos, están actuando en lo público, hacen que el Estado actúe solo en lo público y tiene que competir con todos ellos. Eso hace que lo público sea más complejo que antes.

Una sexta tendencia histórica es lo que se ha llamado Fenómeno de Aceleración de la Historia. Antes cuando se formaba a un gestor público, a un decisor estratégico, la recomendación que se le daba era ‘no se apure, no decida ya, decida en el último momento’. Usted tiene un tiempo para tomar decisiones, no decida ahora, decida siempre en el último momento, por qué, porque eso le permitía, al decisor estratégico, tener la mayor cantidad de información posible para que él pudiera tener una mejor visión de la realidad y por lo tanto menos distorsionada y por lo tanto tomar una decisión que fuera, digamos, la más adaptada a esa realidad. Entonces dilatar la toma de decisiones era una técnica que se recomendaba. En la actualidad ocurre algo a las diez de la mañana y si el gobierno no ha actuado a las doce del mediodía está frito. No hay manera, tiene que tomar decisiones a una velocidad enorme, la producción de hechos es enorme. Este Fenómeno de Aceleración de la Historia, dicen los teóricos, es la causa por la que se vienen reduciendo los períodos de estabilidad, los períodos de calma. Las transformaciones que ocurrían en la civilización humana en cualquier sociedad, se producían inicialmente pasando siglos. En la actualidad no pasa una década, en cuestión de meses

nos cambia la vida totalmente. Por ejemplo, hoy no es lo mismo la vida antes de la crisis financiera que se inicia en Estados Unidos hace algunos meses, frente a la cual todos los gobiernos tenían que tomar decisiones. Se produce una caída de la bolsa de valores en determinado sitio, se produce el quiebre de un banco, se produce algún desastre natural. Se produce algún escándalo público y la reacción de las autoridades públicas y del Estado tiene que ser inmediata. Esto hace que lo permanente en la actualidad sea la incertidumbre y los espacios de estabilidad, los espacios de calma, cada vez son más reducidos. ¿Y el Estado? También tiene que actuar bajo esa condición.

Y por último, la séptima tendencias histórica es esto que hemos denominando de alguna manera, la Globalización, tanto en lo público como en lo privado. El hecho de que lo nacional está cada vez más impactado por lo que ocurre a nivel internacional y supranacional. Se está produciendo, cada vez más, una interdependencia entre estados. Lo que ocurre aquí impacta al lado y mucho más allá. Lo que diga algún actor de otro país inmediatamente está incidiendo sobre la política nacional o es utilizado para que incida sobre la política nacional. Lo que decida soberanamente un país impacta sobre el resto de los países. Por lo tanto, la globalización es también un desafío enorme para los Estados.

Frente a esas transformaciones de lo público, se ha venido produciendo consciente o inconscientemente, una transformación del Estado que trata de alguna manera de adaptarse a esos cambios que se producen en lo público.

Podríamos hablar, haciendo una especie de periodización un poco arbitraria, de tres momentos distintos. El primer momento que tuvimos, fue el tratar de adaptar el Estado, su organización y su funcionamiento, y por lo tanto la gestión pública, a los cambios de la realidad. Y eso operó cuando empezamos o intentamos darle racionalidad a lo que se hacía en el Estado para atender a los cambios que se producían en la sociedad y en el mundo. Y aparece así el modelo llamado racional normativo que algunos llaman el modelo burocrático. Otros lo han llamado de manera equivocada el modelo weberiano, Weber no lo creó, solamente lo estudió, pero nace el modelo de gestión racional normativo como una manera de racionalizar la gestión de lo público para que tuviera un efecto mejor en su gestión, es decir, que el resultado de la gestión pública fuera mejor, tratar de

***Se está produciendo, cada vez más, una interdependencia entre estados. Lo que ocurre aquí impacta al lado y mucho más allá. Lo que diga algún actor de otro país inmediatamente está incidiendo sobre la política nacional o es utilizado para que incida sobre la política nacional. Lo que decida soberanamente un país impacta sobre el resto de los países. Por lo tanto, la globalización es también un desafío enorme para los Estados.***

optimizar lo que hace el Estado, lo que se hace en la administración pública a través de una racionalidad.

Como ustedes muy bien saben, el Estado Racional Normativo fundamentalmente se sustentó en una burocratización del Estado, en la creación de un estamento de funcionarios públicos estables que permitió establecer una diferenciación entre la racionalidad política de ciertos funcionarios públicos y la racionalidad técnica de otros.

La racionalidad política se debía fundamentalmente a un hecho de legitimación política, democrática. Presidentes, legisladores que eran electos, funcionarios que eran designados por los legisladores o por el presidente de la República, pero que tenían una legitimidad política o que actuaban con una racionalidad propiamente política, mientras había un estamento de funcionarios que más bien trabajaban en el Estado bajo una racionalidad técnica. Y lo que se decide es profesionalizar y darle estabilidad y darle carrera administrativa a los funcionarios que operaban bajo una racionalidad técnica, con dos propósitos, dos finalidades. La primera: evitar el secuestro del Estado por algún sector de poder y hacer que el Estado respondiera al poco interés general. La profesionalización de la gestión pública con base en esta idea de la racionalidad técnica buscaba eso, buscaba que el Estado no fuera apropiado por un sector de la sociedad y que el Estado respondiera en su actuación al interés general al bien común. La idea de que el funcionario ingresaba a la función pública por un concurso de oposición por su propio mérito, hacía que no dependiera de que el cargo lo hubieran puesto por razones políticas, económicas, de padrinazgo, etcétera, etcétera. Se trataba de relaciones primarias en el empleo y establecer procesos objetivos, procesos imparciales, procesos transparentes por el cual se supone, se seleccionaba a los mejores y por lo tanto quien ganaba un concurso de oposición debía el cargo a su propio esfuerzo y no a que alguien lo hubiera designado.

La segunda finalidad o propósito que perseguían con esto era que el Estado, seleccionaba y al mismo tiempo mejoraba su gestión. Si yo seleccionaba los mejores y creaba una carrera administrativa, la profesionalizaba en la gestión pública, porque tenían esta racionalidad técnica, se suponía que el Estado al tener a los mejores, el Estado era mejor. Si los funcionarios públicos estaban muy bien formados, estaban capacitados y además tenían, digamos, tenían una especialización en lo que hacían porque iban a estar toda la vida en la carrera administrativa, pues el Estado tenía que, contaba con funcionarios públicos muy buenos, por lo tanto la gestión pública, la gestión del Estado iba a ser mejor.

Este primer momento de intentar adaptar el Estado a la realidad, en nuestra región de América Latina tuvo un impacto, hay que decirlo, de bajo a medio. Nosotros nunca en la región logramos tener una gestión totalmente racionalizada. El que se haya impuesto en la República Argentina el modelo racional normativo de manera absoluta, es falso. Nosotros hemos estado durante todo el tiempo con una especie de doble realidad, que es

lo que yo digo, o en algunos sitios he dicho, para mí es como la existencia de una cultura esquizoide en lo público. Nosotros tenemos desde el punto de vista normativo, y está en todos los marcos jurídicos latinoamericanos, elementos de esta racionalización de la gestión pública. Sin embargo nuestras prácticas han perdurado y se han mantenido como prácticas patrimonialistas, pues tenemos una doble realidad: en el discurso y en la normas somos racional-normativos, pero en la práctica seguimos siendo patrimonialistas.

No solamente porque los partidos políticos siguen incidiendo muchísimo en el empleo público, sino inclusive por nuestra cultura. Nosotros portamos una cultura muy particular y en la región nos manejamos en lo público como si fuera lo privado. Y en lo público en vez de tener relaciones objetivizadas tenemos relaciones subjetivas. A ninguno de nosotros, como ciudadanos, se nos ocurre resolver un asunto que tiene que autorizar o que tiene que resolver el Estado de manera objetiva, a ninguno de nosotros se nos ocurre ver dónde está el problema, cuál es el órgano competente, cuál es el procedimiento y dónde queda la ventanilla. Eso no es cierto. Lo primero que hacemos es voltear y preguntar ¿tú no conoces a alguien del ministerio tal?. Porque no creemos en los procedimientos, no creemos en las normas y no creemos en los funcionarios que nos atienden, creemos en nuestros amigos. Entonces en nuestra región la relación más cercana entre lo público y el Estado no es la línea recta, es una gran curva que pasa por distintas instancias. Nosotros, por lo tanto, tenemos socialmente una cultura esquizoide en cuanto a lo público. Hablamos y decimos de lo público como algo relativizado, pero sin embargo actuamos de manera subjetiva con relaciones todavía primarias.

Frente a esta racionalización de lo público y a la promoción y consolidación de ese modelo de gestión racional normativa que se da durante todo el siglo veinte, como todos sabemos, producto de la crisis económica mundial de final de los setenta y de principio de los ochenta, se produce un segundo momento de quiebre con lo anterior que pone distancia con la idea de racionalizar la organización y el funcionamiento del Estado, de racionalizar la gestión pública bajo una perspectiva técnica, pero además de lo técnico, enfocado como un asunto público. A final de la década de los ochenta y toda la década del noventa del siglo pasado,

***A final de la década de los ochenta y toda la década del noventa del siglo pasado, nosotros fuimos testigos de la privatización de la gestión pública y del Estado. Y sustituimos la racionalidad técnica, desde la perspectiva pública, por la racionalidad técnica propia de la perspectiva privada.***

nosotros fuimos testigos de la privatización de la gestión pública y del Estado. Y sustituimos la racionalidad técnica, desde la perspectiva pública, por la racionalidad técnica propia de la perspectiva privada. Y además, primó un enfoque fundamentalmente economicista, porque nos dijeron que el Estado no era una herramienta fundamental del desarrollo, que el Estado no solamente había fracasado en eso sino que además el Estado no tenía por qué hacer eso, que el problema del desarrollo no era un problema del Estado, era un problema de la gente. Y que el problema del desarrollo no se resolvía por el Estado sino que se resolvía por el mercado.

Y entonces pasamos con el famoso pensamiento neoliberal y el consenso de Washington, que no sé por qué se llama consenso si es el acuerdo simplemente entre tres. Simplemente se nos dijo que el problema del desarrollo era el mercado y por lo tanto el Estado tenía que abandonar muchas de sus competencias de actuación en lo público y estas tenían que ser transferidas al mercado, porque en definitiva el mercado era el instrumento más racional para el desarrollo. Era el mercado que podía generar riqueza. Y el mercado generando riqueza económica generaba riqueza social. Se llegó a decir la famosa frase aquella de que no había mejor política social que una buena política económica. Y por lo tanto se trató o se pensó que el Estado había que reducirlo al mínimo, en todo sentido. Desde esta perspectiva el Estado no era un instrumento que pueda resolver el problema del desarrollo y, por lo tanto, el Estado debía dejar de intervenir en la realidad, en la sociedad, en la vida social. Había que transferir competencias del Estado al mercado. La reducción del Estado a un mínimo, pasaba por quitarle poderes al Estado. Y esos poderes dárselos al mercado. Y lo segundo, desde un punto de vista cuantitativo, si el Estado ya no tiene que hacer lo que venía haciendo porque el Estado es incapaz de hacerlo y además no debe, es malo que lo haga, pues entonces el Estado no debe tener tanta gente. Incluso se creó la matriz de opinión y la reprodujo todo el mundo en los medios de comunicación. Las organizaciones de esa llamada “sociedad civil”, entre comillas, se la pasaban diciendo que teníamos estados enormes, había que reducir el Estado. El Estado además era costoso. Era un gasto y había que resolver el problema de la balanza de pago, el macroeconómico, etcétera, etcétera. Y entonces había que reducir el Estado, entonces fuimos a despedir funcionarios en todos lados y a reducir servicios en todos lados. Estudios posteriores demuestran que mientras nosotros hacíamos esto en los países desarrollados e incluso en aquellos en los cuales se promovía esto hicieron exactamente lo contrario y además la situación era contraria. Hay muchos estudios que demuestran que el Estado latinoamericano en promedio tenía entre once y doce funcionarios públicos. En ese mismo momento los europeos tenían entre diecisiete y veintidós funcionarios públicos por habitante. Es decir los funcionarios europeos eran el doble del nuestro y sin embargo nosotros aquí nos creíamos eso de que el Estado era muy grande. Por supuesto el problema no era el tamaño del Estado sino lo que hacía el Estado, pero lo cierto es que en ese segundo momento se trató de adaptar los Estados a los desafíos bajo una idea neoliberal diciéndonos que el Estado no tenía que resolver el problema de la menesteridad social, que el Estado no era el que tenía que resolver el asunto del

incremento del Espacio Vital Efectivo y que el Estado en definitiva no era instrumento del desarrollo y todo eso lo tenía que hacer el mercado. Y pasamos inmediatamente por tanto a cumplir con aquella lista de cosas que teníamos que hacer para ser chicos buenos a nivel macroeconómico y por supuesto achicamos el Estado.

Si el impacto en la promoción y en la consolidación de un modelo de gestión racional normativo fue de bajo a medio, desgraciadamente, en este segundo momento, el impacto de la reducción del Estado Latinoamericano al mínimo fue alto y prácticamente todos los países -no tengo que explicarle a los argentinos qué se hizo con eso porque fue uno de los países donde más se hizo- efectivamente achicaron el Estado al mínimo y por lo tanto lo delimitaron.

Después de este segundo momento nos dimos cuenta que habíamos tenido una equivocación tremenda, que nos habíamos equivocado, que nos habían inducido a equivocarnos, que nos habían impuesto algo que no solamente no resolvía nuestros problemas, sino que los acrecentaba. El desastre económico, el desastre social que se produjo en América Latina producto del pensamiento neoliberal fue tremendo, tremendamente negativo. Produjo mayor pobreza, produjo mayor exclusión, produjo mayor injusticia y produjo inestabilidad social.

Pasado ese momento del pensamiento neoliberal pasamos al tercer momento, al actual, en el cual reconsideramos nuevamente al Estado como un instrumento central del Estado y retomamos la idea de que la política era importantísima como forma de definición de cómo hacemos nosotros el desarrollo. Por lo tanto en la región hoy estamos retomando la idea de que tenemos que racionalizar la gestión del Estado. Pero a diferencia del primer momento, no es bajo una idea simplemente técnica sino, bajo una idea técnica y política. Bueno, ya aceptamos que no hay solamente dos racionalidades sino que hay muchas más racionalidades en la gestión pública. Hay que aceptar que los políticos deberían saber de técnica y que los técnicos deben estar orientados por la política. No podemos hacer una especie de disección blanco y negro entre lo técnico y lo político.

En este momento la racionalización que estamos tratando de imponerle a la forma de organización y funcionamiento del Estado, es por lo tanto una racionalización que si bien es técnica,

***Hay muchos estudios que demuestran que el Estado latinoamericano en promedio tenía entre once y doce funcionarios públicos. En ese mismo momento los europeos tenían entre diecisiete y veintidós funcionarios públicos por habitante.***

también es política, y que pasa por la democratización de lo público y por entender que el centro de atención de lo público es el ciudadano y que este, como ciudadano, no solamente es un usuario o beneficiario de la gestión pública. Estamos hablando del pueblo soberano, estamos hablando del pueblo protagónico, estamos hablando de participación política y ciudadana, estamos hablando de que el ciudadano no solamente es el usuario o beneficiario de la gestión pública sino que es el que manda la gestión pública, es el dueño, es el propietario de la gestión pública, es el pueblo como anterior y superior al Estado. Es el pueblo soberano el que transfiere el poder político puro al Estado para que el Estado, identificado con personalidad jurídica, actúe en nombre del pueblo. Es por lo tanto, una relación absolutamente distinta de la que ocurre en el mercado, en las empresas públicas, en las empresas privadas. Se retoma por lo tanto el valor de lo público y el sentido del Estado como instrumento de desarrollo de lo público con una perspectiva política, y sobre todo bajo la perspectiva política de un Estado democrático, en el que el ciudadano es el centro de la atención, y es al mismo tiempo un participante activo de la gestión pública.

El impacto de este tercer momento, de esta tercera racionalización de la gestión de lo público está aún por verse. No sabemos aún que tan profundo ni que tan amplio es. Pero lo que sí hay que decir, es que los ejes de consolidación del Estado contemporáneo en nuestra región, bajo esta nueva racionalización de la gestión pública desde una perspectiva política, tienen que ver con algunas cosas que venimos haciendo desde el CLAD, y no desde el CLAD como una instancia que lo otros, como hacían en estas reuniones bilaterales, de manera vertical, nos decían que hay que hacer y nos pasaban la cartilla para que nosotros lo hiciéramos. El CLAD hoy es un órgano multilateral con mucho dinero, no para andar imponiendo cosas a nadie. El CLAD es un organismo intergubernamental, conformado por los 21 Gobiernos-Estados iberoamericanos, y por lo tanto es una instancia donde los gobiernos se reúnen para tomar decisiones, autónomas y soberanas. ¿Y qué han venido decidiendo los gobiernos iberoamericanos? Bueno, primero, que hay que retomar el tema de la función pública. Pero no desde la perspectiva inicial del modelo de gestión pública del modelo normativo tradicional, que hacía una distinción entre la racionalidad política y la técnica, y por lo tanto yo le doy estabilidad en la gestión pública a los técnicos y me olvido de los políticos. Se retoma la idea de que en la función pública hay tres tipos de racionalidades almacenadas: la política, la técnica y la directiva, que evidentemente es un eje, una bisagra entre lo político y lo técnico. Se habla por lo tanto también de establecer la carrera de los directivos. La carrera de la alta y media gerencia de los funcionarios públicos.

Se habla además de que hay que crear sistemas de carrera, sistema de servicios que deben estar orientados por el principio del mérito pero también por el principio de flexibilidad. Lo cual significa que no solo debemos crear sistemas de carrera sustentados en el principio de mérito, sino también de flexibilidad, para evitar los errores de las rigideces que hemos producido en muchos sistemas de función pública que luego después

hacen que el Estado no pueda adaptarse a los cambios. Y además hemos dicho que es fundamental la formación o capacitación permanente de los funcionarios públicos. No sirve de nada que nosotros hagamos concursos de oposición con base en el principio de mérito, si luego el funcionario público no está en permanente formación, no se mejora, no se actualiza y pasa hacer alguien que hace procesos ritualistas con base en cosas que aprendió hace muchos años. Por lo tanto el proceso de la formación, o digamos, el ámbito de la formación de los sistemas de carrera es fundamental. Y además de eso hay que crear sistemas de incentivo. Hasta ahora tenemos sistemas de desincentivos. La carrera pública se sustentaba en la estabilidad del funcionario y para ser removido el funcionario debía cometer un acto ilícito. Y entre esas causales de remoción del funcionario público no estaba presente nunca el desempeño. La tendencia que se ha establecido en la cátedra de la función pública es que es importantísimo crear un sistema de incentivos para que el funcionario público tenga un buen desempeño, pero esto implica también que hay que evaluar este desempeño y que si el funcionario público sale mal en la evaluación de su desempeño, la consecuencia sea su remoción. Esto hace, por lo tanto, que el sistema de función pública propuesto sea distinto al anterior.

Tenemos que crear además sistemas flexibles para que en la carrera administrativa pueda realizarse en distintas direcciones y además el Estado pueda administrar al personal y ubicarlo en los sitios donde más se requiere y poder utilizarlo para los cambios. Hay una dimensión valorativa, que también está presente en la Carta Iberoamericana de la Función Pública: tenemos dignificar y revalorizar socialmente la función pública. Nosotros hemos perdido al funcionario público por razones valorativas. En muchos países de nuestra región, quien tiene un cargo público, un funcionario público, si va a una fiesta no lo dice, cuando hablamos de alguien, y decimos: fulanito de tal es un funcionario público. “Sí hombre... usted no tuvo éxito...”, “no era bueno, él nunca fue buen estudiante...”

Entonces, necesitamos revalorizar la función pública. Necesitamos que la gente ingrese no solo porque tiene conocimientos, porque tiene habilidades y destrezas técnicas. Necesitamos también que la gente entre a la carrera porque tiene vocación de servicio. Y ese es un problema. Valores. Nosotros necesitamos una función pública con ética pública. No alguien que está

***Hay una dimensión valorativa, que también está presente en la Carta Iberoamericana de la Función Pública: tenemos dignificar y revalorizar socialmente la función pública. Nosotros hemos perdido al funcionario público por razones valorativas.***

el quince y el último, no alguien que está esperando a qué hora sale del trabajo, no alguien que está orientado por el mínimo esfuerzo. Necesitamos funcionarios públicos que de verdad quieran servir a la gente, y que quieran de verdad hacer algo al servicio de nuestros países, y que sientan que son instrumentos de nuestra sociedad. Pero necesitamos también que desde nuestra sociedad se valore al funcionario público.

La gran tragedia de América Latina, además de esto, es que esto termina, evidentemente, en una situación salarial pésima. Desde el CLAD se han hecho estudios que han demostrado que a medida que se va ascendiendo además en la escala de la administración pública, los sueldos son cada vez menos competitivos con el sector privado. Y ¡por Dios! ser empleado público es mucho más sacrificado que ser empleado privado. Y esto tenemos que valorarlo. Tenemos que valorarlo materialmente y tenemos que valorarlo con reconocimiento. Muchas veces en la función pública hacemos cosas y ni siquiera nos dan una palmadita: “oye, gracias, lo hiciste muy bien”. Pues necesitamos un sistema de incentivos. Un sistema de incentivos que nos permita a nosotros que los funcionarios públicos sean cada día mejores, porque se sienten bien y porque son, además, socialmente valorados.

Otro asunto, otros ejes están relacionados con la calidad de la gestión pública. Se nos ha vendido que el problema de la calidad de la gestión pública es un problema de la empresa privada, que ellos la inventaron y que además hay que transferir las técnicas y métodos de gestión de la calidad al sector público sin ninguna adaptación. Y lo cierto es que la calidad de la gestión pública está íntimamente relacionada con la idea de racionalizar la gestión pública. Tenemos la Carta Iberoamericana de Gestión Pública que, como ustedes saben, fue aprobada el año pasado, y que tiene dos ejes que hacen que la calidad y la excelencia de la gestión pública sea distinta a la calidad y la excelencia de la gestión pública como concepto del sector privado. Y tiene que ver primero con que la gestión pública será de calidad si la gestión pública es una gestión pública que produce resultados orientados a un mayor desarrollo. Y esto cambia la perspectiva con respecto a los modelos de gestión pública del sector privado. Y lo segundo: la gestión pública es de calidad si el centro de atención de la gestión pública es el ciudadano. Si la gestión pública no tiene impacto positivo sobre la calidad de vida de la gente, la gestión pública es mala. No hay una calidad de la gestión pública desde una perspectiva propiamente de la administración, sino que está referenciada a lo social.

Un tercer eje tiene que ver con el desarrollo del gobierno electrónico que en estos años aprobó la cátedra iberoamericana de gobierno electrónico, donde también aparece como objetivo utilizar los desarrollos tecnocientíficos para mejorar la vida de la gente, y para mejorar la gestión pública, propiamente. Hasta ahora el Estado más bien ha tenido que adaptarse a los desarrollos tecnocientíficos. Y los desarrollos tecnocientíficos están orientados, fundamentalmente, por el mercado. Se nos han impuesto técnicas y metodologías, se nos han impuesto desarrollos tecnocientíficos que impactan nuestra

vida pero sobre los cuales no tenemos control. El gobierno electrónico implica el uso de las nuevas tecnologías, pero controladas políticamente, controladas democráticamente por la sociedad, y por lo tanto, son herramientas del Estado para mejorar la vida de la gente. En este sentido, creemos que no podemos estar comprando tecnologías que nos las venden empaquetadas sin tener un mínimo de control sobre ellas. Tenemos que tener tecnologías que podamos adaptar libremente a nuestras necesidades. Esto no significa que el software libre sea gratuito. Hay que invertir en ello, pero es un problema de soberanía y es un problema de necesidad de nuestro desarrollo.

Y por último, un cuarto gran eje para la consolidación del Estado Latinoamericano en este tercer momento es de carácter meramente político. Este cuarto eje es el de la participación política y la participación ciudadana en la gestión pública como elementos fundamentales de racionalización y democratización de la gestión pública. En este momento desde el CLAD estamos elaborando un proyecto de Carta Iberoamericana sobre la Participación de los Ciudadanos en la Gestión Pública que va a ser discutido en una mesa directiva ampliada del CLAD el 10 y 11 de junio en La Paz, en Bolivia, y que posteriormente va a ser discutido para su aprobación el 25 y 26 de junio en Lisboa, en la Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y reforma del Estado. Y esta participación de los ciudadanos en la gestión pública es la apuesta de este cuarto eje a la idea de que el Estado somos todos. De que el Estado no es algo distinto a la sociedad. Es la idea de que tenemos que democratizar profundamente el proceso de formación de políticas públicas en todas sus fases. En la fase de formulación de las políticas, en la fase de planificación de las políticas, en la fase de ejecución, en la fase de seguimiento, en la fase de evaluación. Que tenemos además que democratizar todos los ámbitos de la gestión pública, el ámbito de la determinación política, que hay que democratizar la conducción o dirección de las gestiones públicas y que hay que democratizar también la operación técnica. En los tres niveles. En lo político, en lo directivo y en lo operativo. Y que hay que entender que cuando hablamos de participación no pasa simplemente por la idea del control social. El control social es bueno, el control social hay que realizarlo, y tenemos muchas carencias y deficiencias en eso. Pero cuando hablamos de control social

***Hablar de participación ciudadana de la gestión pública es además hablar de una participación activa, no solamente de controlar, sino inclusive de decidir o participar propiamente en la gestión.***

estamos hablando de control social sobre algo que hizo otro. Hablar de participación ciudadana de la gestión pública es además hablar de una participación activa, no solamente de controlar, sino inclusive de decidir o participar propiamente en la gestión. Para ello debemos aceptar la idea de la cogestión. Gestión pública estatal, gestión pública gestionada entre el Estado y los ciudadanos e inclusive autogestión.

La consolidación de un Estado en América Latina que logre resolver los problemas que hemos mencionado y que logre enfrentar esta crisis financiera que se nos ha venido encima va a depender de nosotros, de la participación del sector político, de la participación de los funcionarios públicos y de la participación de los ciudadanos. Aquí no puede haber exclusiones, aquí tenemos que hablar de manera transparente. Y aquí tenemos que producir consenso, que no son una línea, nunca la va a haber, no hay ninguna sociedad donde todos estén de acuerdo con todo. Pero necesitamos avanzar todos juntos. Si logramos eso podríamos decir que la región ha logrado consolidar el Estado como un instrumento real para el incremento de la calidad de vida de la gente, para el desarrollo de nuestras sociedades de manera autónoma y libre de cualquier posición de otras partes del mundo. Muchas gracias.”

## ESTADO, NACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL <sup>1</sup>

Luiz Carlos Bresser-Pereira (\*)

“Para mi es verdaderamente un placer estar aquí, estar aquí en San Juan que no conocía, estar aquí en Argentina, porque los argentinos son nuestros hermanos, podemos tener nuestras diferencias en fútbol pero en el resto...

Es un gran placer para mi porque estoy convencido que los destinos de Brasil y Argentina son destinos comunes, cuando a la Argentina le va bien a Brasil también le puede ir bien; cuando a Brasil le va bien, a Argentina también le puede ir bien. Es muy difícil que a uno le vaya bien y al otro mal, por lo que nuestros destinos son comunes y nuestra integración es cada vez mayor. Me honra, entonces, colaborar con esta integración haciendo esta conferencia final en el V Congreso Argentino de Administración Pública.

Sociedad, Estado y Administración Pública. Me gustaría discutir con ustedes inicialmente y fundamentalmente esta cuestión. Primero en un plano más teórico, y luego, en un plano más político.

Hablar también de los problemas fundamentales de Brasil y Argentina. La cuestión primera que me pregunto es la siguiente ¿Por qué nuestros países no tienen el

---

(1) Conferencia brindada en el marco de las actividades de clausura del V Congreso Argentino de Administración Pública realizado en la provincia de San Juan del 27 al 29 de mayo de 2009.

(\*) El profesor Luiz Carlos Bresser-Pereira es economista y cientista social, profesor de la fundación Getulio Vargas de San Pablo Brasil. Durante la gestión del presidente Fernando Enrique Cardozo fue Ministro de Administración y Reforma del Estado y presidente del consejo directivo del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Durante su Gestión se inició la tradición del congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado de la Administración Pública que ya lleva catorce ediciones en toda Iberoamérica.

comportamiento, especialmente en términos económicos, que nos gustaría? ¿Por qué el desarrollo de Argentina ha sido en estos últimos 60 años tan modesto? ¿Por qué el desarrollo de Brasil ha sido mayor, pero especialmente en estos últimos 20 años, también ha sido un desarrollo muy pequeño? Y mas ampliamente: ¿Por qué hemos alcanzado resultados apenas mediocres en los objetivos políticos más generales de estas dos naciones, los objetivos de libertad, de justicia social, de protección del ambiente, objetivos económicos de mejores patrones de vida para todos?; entonces, ¿Dónde está el problema?, ¿Dónde está el obstáculo?, ¿El obstáculo está fundamentalmente en la sociedad? ¿O está fundamentalmente en el Estado? ¿O en una parte del Estado, de la Administración Pública?

Aunque no es fácil responderlas, estas preguntas pueden ayudarnos a pensar un poco más los temas que planteaba al principio. Para ello, antes comentaré brevemente cuáles son los conceptos fundamentales que nos ayudarán a entender la relación entre Estado, Sociedad y Administración Pública.

Algunos conceptos políticos son fundamentales para esto y ¿cuáles son esos conceptos? El primer concepto es el concepto de sociedad políticamente organizada y hay dos formas de sociedad políticamente organizada, una es la Nación, y la otra es la Sociedad Civil. A estos dos conceptos nunca los veo asociados.

No creo que ustedes lo hayan visto, yo nunca lo vi, pero yo los asocio siempre porque los dos son manifestaciones de la sociedad políticamente organizada. Cuando la sociedad está políticamente organizada para alcanzar la autonomía nacional y el desarrollo económico, pensamos en términos de Nación. Cuando pensamos que la sociedad está organizada en términos de justicia social, de libertad y de protección del ambiente, estamos pensando en términos de Sociedad Civil.

La diferencia entre Nación y Sociedad Civil es que las personas no son iguales bajo una u otra conceptualización. Mientras que en el pueblo, en la Nación, cada ciudadano es igual al otro en derechos de voto, en poder político formal; en la Sociedad Civil la gente que tiene más conocimientos, que tiene más dinero, y que tiene más capacidad de organización y de comunicación, son las que tienen más poder.

Entonces, cuando pensamos en la sociedad tenemos que pensar en esta sociedad como una Sociedad Civil o como una Nación. Porque, ¿Qué es lo que va a hacer ahora el Estado? ¿Qué es el Estado? Es una cuestión interesante.

Yo tengo una definición muy sencilla de Estado que les propongo: el Estado es el sistema constitucional legal del país y la organización o el aparato que lo garantiza.

Entonces el Estado tiene dos aspectos: es una institución, mientras que la Nación sea una forma de sociedad, el Estado es una institución y es una institución formada por todo el sistema jurídico de todo el país y también la institución que garantiza este ordenamiento jurídico. Es importante no pensar en el Estado apenas como organización.

Esta organización puede tener distintos nombres: aparato de Estado, Administración Pública, Función Pública.

A veces pensamos que Gestión Pública y Administración Pública son sinónimos. Lo son de cierto modo, pero la Administración Pública, además de ser un proceso de gestión y de administración, es también un aparato de Estado, es decir, un conjunto de empleados y políticos, de recursos materiales, de créditos y débitos, que forman el aparato del Estado, de la Administración Pública.

Entonces, ¿Cuál es la relación de ese Estado comprendido como sistema funcional legal y el aparato que garantiza ese sistema? ¿Cuál es la relación entre ese Estado con la sociedad?

Esencialmente, el Estado es la expresión de la sociedad. El Estado reproduce lo que es la sociedad. El Estado es creado por la sociedad para coordinar las actividades de la sociedad. Es por eso que el Estado es la mayor institución que existe en cualquier sociedad. Mucho mayor inclusive que el mercado, evidentemente, que también es una institución coordinada y regulada por el Estado.

Entonces el Estado es una institución increíblemente importante pero es una institución que expresa a la sociedad y establece una relación con la sociedad, pero ¿cuál sociedad? ¿la Sociedad Civil o la Nación?

No se puede hablar de sociedad en general, porque la sociedad se expresa políticamente en términos de Sociedad Civil o en términos de Nación. Y es esa sociedad la que se expresa en el Estado. Y después el Estado regula esa sociedad y tiene una relación dialéctica que es curiosa porque es una sociedad dialéctica formal. Las relaciones dialécticas por lo general no son formales. Pero en este caso si porque es la sociedad la que crea el Estado para que controlarse a si misma.

En mi terminología, por lo menos, no se debe confundir al Estado con el Estado-Nación. Argentina y Brasil son Estado-Naciones. ¿Qué es un Estado-Nación? Un Estado-Nación es una Nación, un Estado y un territorio. Un Estado-Nación es una unidad político territorial. Argentina es un Estado-Nación. Brasil es un Estado-Nación porque tienen un territorio, porque tienen una Nación, una población, una sociedad o Nación y tienen un Estado. Y esa es la institución u órgano jurídico que garantiza su funcionamiento. El Estado-Nación.

***Esencialmente, el Estado es la expresión de la sociedad. El Estado reproduce lo que es la sociedad. El Estado es creado por la sociedad para coordinar las actividades de la sociedad. Es por eso que el Estado es la mayor institución que existe en cualquier sociedad. Mucho mayor inclusive que el mercado, evidentemente, que también es una institución coordinada y regulada por el Estado.***

Esos conceptos aquí son importantes para reflexionar sobre el por qué tenemos bajas tasas de crecimiento económico y serias dificultades también con los indicadores sociales. Por qué tenemos una sociedad injusta de más y una sociedad que no protege debidamente el ambiente.

Estas causas ¿están fundamentalmente en las instituciones, y principalmente en el Estado, que como ya dijimos es la institución mayor? O más bien el origen de estos problemas hay que buscarlo en la falta de cohesión y en el atraso de la sociedad? Es curiosa esa pregunta, y no es fácil responderla. Pero de cualquier forma, una alternativa posible cuando nos enfrentamos a una pregunta como esta es considerar que esta pregunta final no tiene sentido.

Y no tiene sentido, porque el problema esta tanto en una cosa como en la otra y principalmente, porque hay una fuerte correlación entre el nivel de desarrollo de una sociedad y la capacidad de su Estado. Esto lo aprendimos con ese viejo barbudo, que fue alguien muy importante que se llamó Carlos Marx. Y Engels.

Así se aprendió esto y de verdad hay una correlación fuerte entre las dos instancias de la sociedad, o las tres, porque hay una instancia cultural en el medio, entre la instancia societal y la institucional donde está el Estado.

Sin embargo, el hecho de haber una relación dialéctica entre esas dos instancias, la instancia institucional donde se encuentra el Estado y la instancia Societal donde se encuentra la Sociedad Civil o Nación, no nos permite librarnos de la pregunta.

Por tanto, la cuestión continúa válida y se presenta una segunda tentativa de respuesta a nuestros interrogantes. Esta segunda tentativa sostiene que el problema está en el Estado, el problema está en las instituciones, es ahí donde hay que resolver el asunto. ¿Quién es el que dice eso? Primero hay unos señores, los llamados neoliberales.

Los neoliberales no querían un Estado regulador, ellos querían exactamente lo opuesto, ellos querían desregular todo. Y de hecho desregularon todo lo que fue posible desregular. Especialmente en el área económico-financiera. Dentro de esa ideología racionalista y reaccionaria, las instituciones son fundamentales, las reformas nacionales son fundamentales, pero son reformas nacionales para desregular y dejar todo en manos del mercado que todo lo que regula, lo regula bien.

Existe otra variante dentro de la misma corriente de pensamiento, que desde los años 80, se volvió moda en las universidades: el llamado institucionalismo, especialmente, el nuevo institucionalismo. Pero un institucionalismo más general, se puso de moda, y eso estaba relacionado en parte con el hecho de que en los años 50, 60, 70 todavía se esperaba que fuera posible cambiar la sociedad cambiando las estructuras, y se pensaba en el socialismo como algo muy bueno pero difícil de alcanzar.

Los partidarios del institucionalismo, los economistas especialmente, de repente

descubrieron una cosa increíble: las instituciones hacen la diferencia. Y encontraron que esto era un descubrimiento increíble. Ahora, mis amigos, las instituciones hacen una diferencia desde el tiempo de los asirios y los egipcios.

Por eso es que la preocupación por las instituciones es una cuestión bastante más antigua que la planteada por este grupo. Pero de repente el institucionalismo se puso de moda y, de acuerdo a sus postulados, todo se resolvería cambiando instituciones del Estado. Lo concreto es que finalmente, también intentábamos hacer eso porque de hecho, y eso es verdad, es más fácil cambiar instituciones que cambiar la sociedad.

Para cambiar las instituciones hacía falta solamente cambiar la ley. Cambiar la sociedad es cambiar las relaciones entre las personas, cambiar la forma en que la sociedad ve el mundo. Y eso es mucho más complicado. Claro que las dos cosas están relacionadas. Pero todavía no estamos discutiendo eso. Sabemos que existe una larga fila de instituciones, especialmente de leyes, que no son obedecidas.

En Brasil hasta hay una expresión de modismo para expresar esto, “esa ley, no pegó”. No se como traducirla al español, una ley que “no pegó” pero es eso, y eso es común. Está haciéndose menos común. Ahora, cuando se tiene una sociedad de ese tipo, en la que “la ley no pegó”, ¿Qué es lo que se está queriendo decir? Que las instituciones son muy importantes pero el Estado en ese país es débil.

El Estado en Brasil, si tiene leyes que “no pegan”, es un Estado débil. Si Argentina tiene leyes que “no pegan”, que no son obedecidas y que todo el mundo sabe que no fueron dictadas para que la gente obedezca, eso quiere decir que el Estado es débil. Y ese si es un problema muy serio. No hay nada que necesitamos más que un Estado fuerte y capaz.

Ya rechace las dos alternativas de respuesta a nuestras preguntas iniciales, es decir, la respuesta que reducía la cuestión a una relación meramente de correlación y dialéctica; y rechacé también la respuesta de los institucionalistas por la cual todo se resuelve a través de las instituciones.

Entonces ¿Cómo es que resuelvo ese problema? Propongo una alternativa que tal vez nos ayude a pensar en algo distinto.

***Los neoliberales no querían un Estado regulador, ellos querían exactamente lo opuesto, ellos querían desregular todo. Y de hecho desregularon todo lo que fue posible desregular. Especialmente en el área económico-financiera.***

Tal vez la clave del problema este en la “agencia” que promueve las reformas institucionales. Pero ¿Qué es lo que va a hacer esa agencia?, ¿Quién va a ser el agente?

Aquí, nos enfrentamos a dos alternativas fundamentalmente. Una es que ese agente, sean las elites iluminadas o, mejor todavía que elites iluminadas, los “padres ricos” y sus agencias, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc. Esta es una alternativa.

Y la otra alternativa ¿cuál es? La otra alternativa es que la agencia de las reformas sea esencialmente la Sociedad Civil o la Nación. Ahí cambió la cosa, ahí estoy diciendo que la reforma tiene que ser hecha fundamentalmente con la participación de la Sociedad Civil o de la Nación, o sea de la sociedad políticamente organizada. Y entonces nosotros estamos frente a un cuadro muy diferente.

Ahora, para que eso pase, ¿Qué es necesario? Que nosotros reflexiones sobre la cohesión social como un problema político fundamental para cualquier sociedad nacional. Una Nación es fuerte si está fuertemente cohesionada.

Como dijo el barbudo una sociedad está marcada por la lucha de clases, pero también está marcada por la cohesión de las clases cuando se trata de competir internacionalmente. Así, la idea de Nación implica una integración de clases razonable. Una razonable solidaridad de las clases, una razonable visión común del mundo, una razonable visión común de la historia.

Entonces, es fundamental que la sociedad se torne más cohesionada para que, al mismo tiempo, puedan encararse reformas adicionales.

Segundo, es necesario que la Sociedad Civil sea más democrática. Es decir, para que haya un Estado democrático es necesario que haya una sociedad democrática.

Nosotros sabemos que la Sociedad Civil surge históricamente con la emergencia del Estado moderno. Surge cuando hay separación entre lo público y privado, cuando, con la revolución capitalista, se produce la formación del Estado Absoluto y en el proceso de la creación del Estado Absoluto ya comienza a haber una confusión entre lo público y privado, la administración es patrimonialista y de a poco se va promoviendo la separación entre lo público y privado. Hasta que a fines del siglo XIX se consigue la separación de lo público y lo privado a través de la reforma burocrática y la institución del Estado liberal en lugar del Estado Absoluto.

Cuando se logra esa separación es que surge la Sociedad Civil. En el tiempo de Locke, en el tiempo del Estado Absoluto, Sociedad Civil y Estado eran sinónimos para la teoría política. Ahora, en Hegel no. fue Hegel el primero que dijo que la Sociedad Civil era una cosa -la sociedad burguesa- y el Estado, otra.

Pero además, Hegel decía otra cosa fascinante. Hegel también percibía que el Estado no era sólo la expresión de la sociedad, sino la expresión fundamental de la razón de

la sociedad. El Estado es para Hegel la consubstanciación de la razón social.

Para entender esta idea los invito a que piensen en el Estado argentino y el brasilero que son muy parecidos. Y después piensen en el suizo, ¿Qué es nuestro Estado? Es la mejor construcción social-política que nuestra razón fue capaz de crear. Como el Estado suizo con sus aparatos legales y políticos es la mejor construcción que su razón pudo crear. ¿Ellos son más razonables que nosotros? No son más razonables que nosotros, pero fueron más exitosos, son más avanzados que nosotros, tienen mejores niveles de educación que nosotros, tienen niveles de conciencia política mejores que los nuestros. No hay duda. Progresaron y se desarrollaron mejor que nosotros. Es un país más evolucionado que el nuestro.

En comparación nosotros somos más evolucionados que Paraguay y Bolivia, mucho más de lo que hoy es Venezuela, y mucho más que Haití. Son procesos.

Entonces, solo mediante el fortalecimiento de la Sociedad Civil, tornándose más democrática con la cohesión de la Nación, se podrá pensar las reformas adicionales y las reformas del Estado que necesitamos, y que deben estar profundamente relacionadas con la agenda de la Sociedad Civil y la Nación.

Ahora, esas reformas tienen que tener un criterio. Hay dos criterios fundamentales que las reformas deberían tener, uno es el criterio de interés nacional y el otro es el criterio de bien común.

El criterio del bien común es el criterio de la Sociedad Civil. El criterio del interés nacional es el de la Nación. Esos dos criterios son los criterios fundamentales. Yo sé que hay socialistas a los que no les gustan el criterio de interés nacional, porque gustarían de una sociedad internacional, sin naciones. Pero eso se actualiza, espero que en algún momento tengamos un Estado mundial y entonces solo tendríamos que quedarnos con el interés común.

Pero en el mundo en el que vivimos, este mundo de la globalización, es un mundo en el que los Estado-Nación perdieron un poco de autonomía, pero en compensación, es un mundo en el que, con esa pérdida de autonomía, se volvieron mucho más estratégicos. Y por qué? Porque esa pérdida de autonomía se debió fundamentalmente al hecho de que los Estado-Nación, los

***¿Qué es nuestro Estado? Es la mejor construcción social-política que nuestra razón fue capaz de crear.***

países, hoy son mucho más competitivos entre sí de lo que eran hace 50 o 100 años atrás.

Piensen en Argentina, yo pienso en Brasil, piensen en los países con los que competimos hace 50 años atrás. Hoy competimos con el mundo entero, y todo el mundo compete con nosotros. No tengo duda. De vez en cuando hacemos asociaciones como nosotros hacemos con los argentinos aunque compitamos con ellos. Entonces, en este mundo altamente competitivo, el interés nacional es fundamental. Si usted no tiene interés nacional, no tenga duda que los americanos lo tienen, que los franceses lo tienen, que los japoneses tienen, y ellos se posicionarán encima de usted. Y lo harán, como ya lo hicieron tantas veces.

Y segundo el bien común, eso no necesita mucha explicación.

Ahora, en todo ese proceso existe una legitimidad democrática nacional. ¿Qué es la legitimidad aquí? Legitimidad aquí, quiere decir que las reformas, y el Estado que va evolucionando a partir de esas reformas, tienen que tener legitimidad, tienen que tener apoyo en la Sociedad Civil y tienen que tener apoyo en la Nación.

Entonces el concepto de legitimidad es ese concepto por el que la autoría de la agenda de la reforma viene de la sociedad.

Para tener una Sociedad Civil fuerte, una Nación fuerte, queremos un Estado fuerte y capaz. No fuerte y autoritario, sino fuerte y capaz. ¿Y cómo es que defino un Estado fuerte, un Estado capaz?, fundamentalmente un Estado en el que el sistema constitucional legal tiene legitimidad, tiene el apoyo de la sociedad. Segundo, como un Estado saludable desde el punto de vista financiero, que no esté endeudado hasta el cuello. Eso es muy malo, eso debilita el Estado. Si pone el Estado en manos de capitalistas internacionales o extranjeros resulta en un desastre. Esa locura de los Keynesianos de endeudar el Estado es una locura populista que no entiende lo que es eso. Y tercero, un Estado que sea administrativamente fuerte, que es el tema de este congreso. Que entonces se tiene un Estado que es no sólo efectivo y garantiza la ley sino también es eficiente en su acción de promoverla.

Es dentro de ese cuadro que se coloca la reforma gerencial de la que tal vez ustedes esperaban que yo hable aquí. No voy a hablar mucho sobre reforma gerencial, porque ustedes conocen bien la reforma gerencial. Pero de cualquier forma veo que lo que es importante que ustedes entiendan es que la reforma gerencial existe y está siendo realizada en América Latina y eso es una cosa buena.

Está siendo realizada con atraso en relación al Primer Mundo, pero hay países como Francia o Japón que no comenzaron todavía propiamente una reforma gerencial, mientras que nosotros estamos haciendo, de algún modo u otro, cada país su reforma.

En Brasil, después de una interrupción que hubo en el primer gobierno de Lula, en el

segundo gobierno también lo retomaron. Acabaron las objeciones del PT. La reforma gerencial fue tomada tranquilamente, en varios sectores de varias maneras, porque hay mil maneras de ejecutarlas. Pero toda la lógica de esa reforma se orienta a constituir un Estado capaz. Es la lógica de constituir un Estado fuerte. Un Estado que aspira a ser un instrumento de acción colectiva fundamental de la Nación y de la Sociedad Civil, necesita ser fuerte. Necesita ser capaz. Y para eso se necesita no solo la legitimidad política, no solo de finanzas ordenadas, sino que también se necesita una administración adecuada.

Porque los enemigos del Estado, los neoliberales en particular, insisten en decir ¿Cómo es que voy a tirar dinero bueno sobre dinero malo? Recuerdo bien esa frase, en 1995, se estaba empezando la reforma gerencial en Brasil y un empresario discutía conmigo en público sobre el sistema único de salud. Nosotros tenemos un sistema universal de salud que fue aprobado por la Constitución Brasileña del 88, que es una hermosa constitución, pero para el que no había dinero.

Entonces el ministro de salud comenzó a solicitar más presupuesto para su área y yo estaba apoyando esto muy fuertemente porque estaba desde el inicio muy a favor de un sistema universal de salud totalmente gratuito, mientras, este empresario decía, "No pongo dinero bueno encima del dinero malo".

El desafío para nosotros, dentro del Estado, era demostrar que ese dinero no era malo, era bueno. Y hoy día, esa área de la salud, y del sistema general de salud, es una de las áreas de mayor éxito de Brasil. Si me preguntaran cuál fue después de la transición democrática en el 85 la realización fundamental de la sociedad del Estado Brasileño, de la Sociedad Civil Brasileña y del Estado Brasileño, yo diría, fue el Sistema Universal de Salud.

¿Por qué digo eso? Lo digo porque hoy tenemos un sistema universal de salud que atiende al 80% de la población, 100% en principio, pero 20% tiene sus convenios particulares. Cuando el convenio particular no funciona van al Estado también. Pero el 80% tiene un sistema de salud. Cuesta menos de un dólar per cápita por día y atiende de una manera razonable, no maravillosa, pero razonable, a toda la población.

***Para tener una Sociedad Civil fuerte, una Nación fuerte, queremos un Estado fuerte y capaz. No fuerte y autoritario, sino fuerte y capaz. ¿Y cómo es que defino un Estado fuerte, un Estado capaz?, fundamentalmente un Estado en el que el sistema constitucional legal tiene legitimidad, tiene el apoyo de la sociedad.***

¿Cuáles fueron los secretos de este sistema? Dos cosas: una, la movilización de la sociedad -de la Sociedad Civil- que se movilizó realmente. Y dos, la descentralización, que fue la base de la reforma gerencial que hicimos juntos. Fue realmente una cosa extraordinaria. Entonces, esas cosas son posibles.

Yo comencé esta conferencia diciendo que es necesario, que debíamos pensar por qué es que nuestras sociedades crecen insuficientemente.

Cuando era niño, mi madre y mi padre vinieron a la Argentina para hacer compras. La renta anual per cápita Argentina debía ser 3 veces más alta que la brasilera. Era muy caro ir para Europa o para Estados Unidos entonces vinieron a Argentina que era un país desarrollado, en esa época para los brasileros.

El mundo cambió totalmente y hoy la renta per cápita Argentina continúa siendo un poco más alta que la brasilera. Y me pregunto, ¿por qué es esto? Porque Brasil, en estos últimos 60 años, se inscribió dentro de una estrategia de crecimiento en la cual el papel del Estado y de algunos políticos es fundamental y no hay duda que el de algunos servidores públicos también.

Nosotros en Brasil tuvimos una estrategia de ese tipo entre 1930 y 1960, una crisis entre el 60 y 64, y después los militares la reestablecen y retoman, excluyendo una parte importante de las personas, infelizmente. Pero otra vez se tuvo una estrategia nacional de desarrollo muy clara. Ahora, desde los años 80 principalmente, no la tenemos más. Y esto es un problema grave para Brasil.

El problema fundamental de la Argentina es el problema de la cohesión nacional. Sin cohesión no se consigue tener una estrategia nacional de desarrollo.

Es muy curioso, pero en la crisis que hubo el año pasado entre ustedes, una cosa que sentí con mucha fuerza es que los economistas argentinos no tenían el instrumental teórico necesario para discutir. La discusión sobre las retenciones era, a mí entender, muy incompleta y mal hecha por el gobierno y por los economistas que apoyaban al gobierno, porque era evidente que ellos tenían razón; hasta la idea era buena, pero fue mal defendida.

¿Cómo es que se hace eso? mediante un proceso de construcción social. Claro que en una estrategia nacional de desarrollo siempre se tienen grupos que se mantienen al margen. Pero yo dudo, por ejemplo, que sea una buena solución dejar los grandes productores de soja argentinos fuera de un acuerdo nacional. Ellos son muy importantes para Argentina. Ahora, pasa que cuando ellos descubren que el impuesto sobre las exportaciones es un impuesto que disminuye su renta ellos continuarán en contra. Entonces se trata de persuadirlos de lo contrario, y es posible persuadirlos perfectamente.

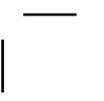
Es posible persuadirlos de que no son solo ellos los que pagan, sino que quien paga solidariamente es la sociedad argentina como un todo y que es un impuesto que vale la pena pagar, porque garantiza un tipo de cambio que al final garantiza renta para el propio productor de soja argentino. Y que si el impuesto fuera retirado, la tasa de cambio cae y pierde de la misma manera. Sólo que ahí se queda en total inestabilidad.

Y además, es posible crear un fondo de estabilización de forma que, si el tipo de cambio cae todavía más y se torna inestable, y aun con impuesto cero producir se vuelva un perjuicio, ahí podría venir el gobierno y durante algún tiempo subsidiar la actividad.

Perfectamente legítimo. Porque el mercado es muy inestable. Especialmente ese mercado de commodities. Ahora ese tipo de argumentación yo no la oí. Porque es difícil, porque no hay nada más antidemocrático en un país que creer que los economistas tienen conocimientos especiales muy particulares y secretos que solo ellos tienen.

Esto es una falsedad brutal porque ellos montaron una teoría económica matemática hipotética deductiva que está absolutamente equivocada. Estamos viendo ahora de forma patética eso a nivel internacional. Hay una economía que es válida, hay una economía de Adam Smith, de Marx o de Keynes, esos tres grandes economistas, que es una economía que se entiende con una facilidad razonable, que no tiene un gran misterio. Es una economía razonable que te da algunos instrumentos para enfrentar los problemas a cada momento. Es con estas herramientas que podremos ayudar”.

***Cuando era niño, mi madre y mi padre vinieron a la Argentina para hacer compras. La renta anual per cápita Argentina debía ser 3 veces más alta que la brasilera. Era muy caro ir para Europa o para Estados Unidos entonces vinieron a Argentina que era un país desarrollado, en esa época para los brasileros.***



# DESAFÍOS PROVINCIALES EN MATERIA DE GESTIÓN PÚBLICA: APRENDIZAJES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA NACIONAL <sup>1</sup>

Guillermo F. F. Schweinheim (\*)

## INTRODUCCIÓN

Una ola de reformas administrativas y de gestión de los niveles subnacionales y locales de gobierno está recorriendo América Latina. La República Argentina no constituye una excepción en la materia. Esfuerzos por implantar sistemas integrados de administración financiera, avances en la implementación de sistemas de carrera administrativa y capacitación del personal público, introducción progresiva de tecnologías de información en la prestación de servicios al ciudadano, aprontes en la reforma de sistemas de compras y contratación en búsqueda de mejores prácticas de compras electrónicas, la aplicación sistemática de la planificación estratégica, son solo algunos de los ejemplos.

Muchas de estas reformas han sido impulsadas por el Estado Nacional y/o han sido emuladas o adaptadas por las provincias a partir de la experiencia del gobierno central. En general, los análisis sobre las dificultades que han existido en la implantación de reformas administrativas a nivel provincial o local han focalizado su interés en destacar los escasos incentivos provinciales para avanzar en el proceso de reforma administrativa y de gestión (Amado, 2005)

Este tipo de análisis da por supuesto que a nivel de los gobiernos nacionales han existido mejores condiciones e incentivos para avanzar en los procesos de reformas administrativas. Este ponencia, sin embargo, intenta destacar las restricciones que han existido en las reformas administrativas y de gestión en el sector público nacional que puedan resultar de interés para los procesos de modernización de las administraciones provinciales y locales.

---

(1) Ponencia presentada en el V Congreso de Administración Pública. San Juan, Argentina, del 27 al 29 de mayo de 2009.

(\*) Presidente de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP)

La ponencia se estructura como una serie de tesis originadas en la evidencia empírica.

**Cinco tesis sobre la experiencia nacional de reforma administrativa como aprendizajes para las provincias y municipios argentinos**

**Tesis N° 1:** *El enfoque de sistemas, como enfoque de reforma administrativa de los últimos treinta años, no introduce variables de análisis institucional y de incentivos que permitan merituar los obstáculos que el comportamiento político administrativo opone a la implantación de reformas.*

Desde fines de los años 70 y aún hasta el presente, el principal enfoque de reforma administrativa ha sido el enfoque de sistemas (Schweinheim, 2008).

Las principales características de este enfoque son los siguientes.

1. La gestión pública puede ser entendida como un conjunto de sistemas integrados.
2. Cada uno de tales sistemas pueden ser entendidos como un conjunto de procesos, actividades y tareas orientados a producir ciertos resultados y garantizar funciones estatales básicas.
3. El correcto funcionamiento de los sistemas depende de un adecuado diseño de los procesos de gestión.
4. El correcto funcionamiento de los gobiernos depende de una adecuada interrelación entre los sistemas.
5. La implantación e interrelación entre los distintos sistemas administrativos supone una secuencia típica consistente en la adopción de las normas legales y reglamentarias, el diseño de los procesos incluidos su soporte informático, la fase de sensibilización y capacitación de autoridades, gerencia pública y operadores de los sistemas, el ajuste, mantenimiento y mejora de los mismos y finalmente el logro de los resultados esperados.

Los diversos sistemas administrativos y de gestión que bajo este enfoque han intentado ser implantados total o parcialmente para incrementar la capacidad de gobierno en América Latina, en general, y la República Argentina, en particular, en los últimos treinta años han sido:

1. El Sistema Nacional de Planificación.
2. El Sistema de Programación Administrativa.
3. El Sistema de Organización Administrativa.
4. El Sistema de Recursos Humanos.
5. El Sistema de Abastecimiento.
6. El Sistema de Contrataciones.

7. El Sistema de Inversión Pública.
8. El Sistema de Presupuesto.
9. El Sistema de Crédito Público.
10. El Sistema de Tesorería.
11. El Sistema de Contabilidad.
12. El Sistema de Patrimonio.
13. El Sistema de Capacitación.
14. El Sistema de Ética Pública.
15. El Sistema de Evaluación de Metas.
16. El Sistema de Control Interno.
17. El Sistema de Control Externo.

Los intentos por implantar cada uno de estos sistemas en la República Argentina ha respondido a distintas olas tecnológicas, a diversas circunstancias políticas y de situación fiscal de cada estado, a los paradigmas profesionales de los expertos intervinientes y a las recomendaciones de la cooperación multilateral.

¿Cómo se vinculan, desde el enfoque de sistemas, la reforma de los sistemas administrativos con el incremento de la capacidad de gobierno?

Algunos de los supuestos son los siguientes.

En primer lugar se sostiene que la implantación de sistemas de planificación nacional, regional y local articulados con sistemas de inversión pública, programación, organización y evaluación de metas programáticas, incrementan los niveles de responsabilización de los gobiernos. Esto significa, que la ciudadanía está informada de los objetivos de largo, mediano y corto plazo, que pueden identificarse los planes operativos anuales, y que estos se corresponden con metas operativas claramente evaluables, para los cuales las organizaciones, programas, procesos, actividades y tareas se encuentran en correspondencia. La tesis es que a mayor planificación, programación, organización y evaluación mayores niveles de responsabilización de los gobernantes, mayor “accountability” y mayor capacidad de control por parte del Poder Legislativo, la opinión pública y la ciudadanía, creando mayores condiciones de gobernanza.

***En segundo lugar, se sostiene que la implantación de sistemas de administración financiera (presupuestos plurianuales por resultados, contabilidad, tesorería, deuda pública) convenientemente articulados con los sistemas de inversión pública, organización y recursos humanos aumentan los niveles de responsabilidad fiscal.***

En segundo lugar, se sostiene que la implantación de sistemas de administración financiera (presupuestos plurianuales por resultados, contabilidad, tesorería, deuda pública) convenientemente articulados con los sistemas de inversión pública, organización y recursos humanos aumentan los niveles de responsabilidad fiscal. Esto implica, que la responsabilización por objetivos de gobierno y de inversión pública pueden articularse con la formulación y la ejecución presupuestaria, garantizando su registración reflejada en estados contables del sector público y son sustentables niveles de endeudamiento. La tesis es que una presupuestación por resultados incluidos los proyectos de inversión, una contabilidad financiera y gerencial, una gestión de la deuda pública y una ejecución del presupuesto de caja de mayor calidad, aumentan la responsabilidad fiscal de los gobernantes, mejoran la relación entre administración financiera y objetivos de gobierno, evitan la deuda contingente, permiten un cash flow adecuado a la ejecución de los programas de gobierno, habilitan a una gestión estratégica sustentable del endeudamiento público y garantizan la solvencia fiscal.

En tercer lugar, se afirma que la implementación de sistemas de recursos humanos y sistemas de capacitación permite vincular el gasto corriente en personal con adecuados niveles de calidad de servicio público, garantizando la relación entre los programas, las actividades, las tareas, los puestos de trabajo del sector pública con la selección, carrera, remuneración, capacitación y evaluación del desempeño del personal público. La tesis es que sistemas de recursos humanos y capacitación adecuados mejoran la gestión por resultados, habilitan la constitución de un servicio civil de funcionarios públicos idóneos seleccionados por mérito, aumenta la responsabilización de los servidores públicos, da garantía de aplicación igualitaria de la ley, y evita el clientelismo y el patronazgo en el empleo público, garantizando al mismo tiempo la sustentabilidad del gasto en personal y la calidad de servicio en un estado social de derecho.

En cuarto lugar, se sostiene que el desarrollo de sistemas de abastecimiento, de patrimonio y de compras y contrataciones (incluyendo las obras públicas y la consultoría) permite una vinculación de los sistemas de planificación, programación, organización y administración financiera con la gestión de bienes de consumo, servicios y bienes de uso durables en el sector público. La tesis es que sistemas de abastecimiento, contrataciones y patrimonio adecuados aumentan la responsabilización de los gobernantes y servidores públicos en términos de eficacia, calidad, eficiencia, productividad, eficiencia y transparencia, fomentan la concurrencia, la competencia y la publicidad de la gestión de adquisiciones, impulsan el desarrollo empresarial y el empleo privado, garantizan el cuidado de bienes de capital y patrimonio estatal y permiten una implementación de políticas y programas donde la función productiva (recursos humanos, insumos, y capital físico) maximice la producción de bienes públicos.

En quinto lugar, se afirma que el desenvolvimiento de los sistemas de ética pública, mediante mecanismos vinculados al control del patrimonio de gobernantes,

funcionarios y alta gerencia pública y el control de conflicto de intereses, no solo aumenta la transparencia de la gestión pública sino que, en consecuencia, aumenta la confianza de la ciudadanía en gobernantes y servidores públicos, mejorando el consenso y la gobernanza. La tesis es que el desarrollo de sistemas de ética pública mejora la capacidad de gobierno por incremento del capital social e institucional, la confianza, la credibilidad, evitando la corrupción y el desvío de recursos públicos.

En sexto lugar, se sostiene que la implantación de sistemas de control interno y externo de la gestión gubernamental, no solo permite a gobernantes y servidores públicos contar con sistemas de información financiera y gerencial adecuados para la toma de decisiones, seguridad en la legalidad de los actos administrativos y control de gestión de metas operativas que garanticen el logro de los objetivos de los programas públicos en el marco de ciertos mandatos constitucionales y legislativos. También, permiten que los Gobiernos cuenten con juicios de auditoría interna o auditoría o control externo que permitan corregir desvíos. Y, en el caso del control externo, el sistema democrático cuenta con juicios independientes del Poder Ejecutivo o acciones coactivas fiscales que garanticen una ejecución regular, legal, eficaz y eficiente de los programas de gobierno y los controles parlamentarios, de la opinión pública y la ciudadanía. La tesis es que adecuados sistemas de control interno y externo de la gestión gubernamental generan un ambiente de control democrático que aumenta la responsabilización de los gobernantes y servidores públicos, incrementa su responsabilidad política, administrativa y patrimonial, mejora el control parlamentario y aumenta, igualmente, los niveles de transparencia y confianza de la ciudadanía en el Estado y el sistema democrático de gobierno.

Finalmente, se afirma que la implantación de sistemas de planificación, administración financiera, gestión de recursos, de ética pública y de control interno y externo de la hacienda pública a nivel descentralizado (regiones, provincias, municipios, comunas) aumentarían las capacidades de gobierno a nivel local. La tesis es que la implantación descentralizada de los sistemas administrativos aumenta la capacidad de gobierno, la capacidad de producción de bienes y servicios públicos y los niveles de gobernanza en los niveles intermedios y locales del Estado latinoamericano.

***Finalmente, se afirma que la implantación de sistemas de planificación, administración financiera, gestión de recursos, de ética pública y de control interno y externo de la hacienda pública a nivel descentralizado (regiones, provincias, municipios, comunas) aumentarían las capacidades de gobierno a nivel local.***

La experiencia argentina en materia de reforma administrativa y de los sistemas de gestión pública ofrece una enorme evidencia empírica sobre la limitación del enfoque sistémico y de la necesidad de incorporar una perspectiva institucional. Desde la primera mitad de la década del 90 y hasta el año 2001, y en el marco ofrecido por el tipo de reformas económica y del Estado ya comentadas, el sector público nacional de la República Argentina asistió a una implementación de todo el recetario de reformas a los sistemas administrativos y de gestión pública. El sistema integrado de administración financiera, el sistema de control interno y auditoría interna y externa, el sistema de profesión administrativa, el sistema de compras y contrataciones, los sistemas de ética pública y transparencia, los sistemas y tecnologías de información y comunicación para el sector público, las tecnologías de gestión orientadas a resultados (planeamiento estratégico, formulación de programas, indicadores de gestión, diseño de procesos, calidad de servicios, carta compromiso, acuerdos programa) y la evaluación de programas y políticas (sistema de evaluación y monitoreo de programas sociales, evaluación de la calidad educativa, evaluación y acreditación universitaria, evaluación de impacto en salud y epidemiología) son solo algunos de elementos de un menú amplio de experiencias de implantación de nuevos sistemas y tecnologías.

Sin embargo, la evidencia práctica y la evaluación fundada de los funcionarios públicos, los expertos, los cuadros políticos superiores o intermedios que lideraron tales cambios y los expertos internacionales de la banca multilateral que financió en gran medida los mismos, es de decepción. No sólo muchos de los cambios impulsados tuvieron escasos avances, sino que ha habido retrocesos notorios en sistemas que se suponía consolidados en el sector público nacional. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Las políticas públicas, en particular aquellas vinculadas a los procesos de privatización/reestatización, reestructuración, transferencia de servicios a las provincias y desregulación/reregulación, implicaron hacia fines de los 90, durante y luego de la crisis de fines del 2001, una fuerte inestabilidad en los órganos de formulación de políticas públicas, la inestabilidad y aún en muchos casos el debilitamiento de la gestión y de los controles internos y externos de los órganos de ejecución (direcciones, gerencias, programas, agencias, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación) y de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública, regulación de mercados y de actividades económico sociales. En particular, las leyes de emergencia han contenido invariablemente facultades para modificar el patrón de intervención estatal y el tamaño y la morfología (reestructuraciones organizacionales), aún de los organismos creados por ley. Este patrón de comportamiento ha impedido un adecuado desarrollo de las sistemas de planificación, de programación, de organización, de inversión pública y de evaluación de metas y resultados.

- Las leyes de presupuesto han contenido invariablemente autorizaciones amplias a los Poderes Ejecutivos para la reasignación de partidas entre programas presupuestarios y sus jurisdicciones. Este patrón institucional ha conspirado con una adecuada institucionalización de los sistemas de administración financiera, en particular, el sistema de presupuesto.
- La selección abierta reglamentada que pudiera existir para el nombramiento de directivos de agencias autónomas contrasta en la práctica con la designación discrecional bajo el principio del necesario alineamiento de los mismos con el Poder Ejecutivo. Cuando se instauran reglas que establecen la intervención del Poder Legislativo en la selección de tales directivos, el propio Parlamento, aún con la misma composición partidaria y aún de legisladores, ha acompañado las remociones impulsadas por el Ejecutivo cuando este ha requerido alineamiento de tales agencias .
- Las designaciones transitorias de los niveles de dirección o gerencia previstas necesariamente ante vacancias posibles, son en verdad la regla.
- Las reglas de conformación de jurados o comités de selección omiten deliberadamente que el funcionario político de turno pueda elegir discrecionalmente a los integrantes de tales instancias de evaluación.
- El impulso a la contractualización (flexibilización de las condiciones de empleo) del personal público impulsado por los reformistas y los organismos internacionales derivó en una planta de personal, profesionales y consultores contratados que conspiraron contra las escasas reformas orientadas hacia la conformación de un servicio civil. Una coalición de reformistas y políticos con vocación delegativa, y aún clientelar y prebendaria, derivó en un crecimiento sistemático de las plantas de personal contratado, de designación discrecional. En los últimos años, el impulso a la instauración de sistemas de servicio civil han tenido escasos avances. Estos patrones de comportamiento han afectado una adecuada implantación de los sistemas de recursos humanos y de capacitación.
- La designación en posiciones de auditoría, contraloría o sindicatura no se han basado en el principio de merito

***Las leyes de presupuesto han contenido invariablemente autorizaciones amplias a los Poderes Ejecutivos para la reasignación de partidas entre programas presupuestarios y sus jurisdicciones. Este patrón institucional ha conspirado con una adecuada institucionalización de los sistemas de administración financiera, en particular, el sistema de presupuesto.***

y de independencia del auditor generalmente aceptados sino en la discrecionalidad política. Estas tendencias han conspirado con respecto a resultados eficaces en las reformas a los sistemas de control interno y externo.

- Las leyes de responsabilidad fiscal han carecido de aplicación en sus objetivos de equilibrio y solvencia fiscal y en la instrumentación de sanciones a los responsables. Ello derivó en desequilibrios fiscales crecientes y aumento sistemático del endeudamiento interno y externo del sector público. Estos patrones de institucionalización han conspirado con respecto a una correcta implantación de los sistemas de crédito público.
- Las políticas de modernización de instrumentos de gestión, o de contrataciones han responsabilizado por la implementación de las máximas autoridades políticas de las entidades públicas, lo cual ha derivado en fracasos, interrupciones o retrasos reiterados en los procesos de implementación. Estas circunstancias han afectado gravemente la adecuada implementación de las reformas a los sistemas de programación operativa, abastecimiento, contrataciones y patrimonio.

Debemos contar entonces con un marco conceptual que nos permita explicar este devenir a partir de la comprensión de cómo las reglas de juego (con o sin formalidad jurídica), institucionalizadas a partir de los comportamientos, las percepciones, los incentivos y la cultura de los actores, afectan los procesos de reforma administrativa.

**Tesis N° 2:** *El paradigma de gestión y control por resultados, como enfoque de reforma administrativa de los últimos veinte años, tampoco introduce variables de análisis institucional y de incentivos que permitan merituar los obstáculos que el comportamiento político administrativo opone a la implantación de reformas orientadas por el enfoque de resultados..*

Los procesos de modernización de la gestión pública de los últimos quince años han estado signados por el paradigma de gestión por resultados o gerencia pública. Estos procesos de modernización han sido posteriores o concomitantes, de acuerdo a los diversos casos, a los cambios estructurales que modificaran profundamente el tamaño, configuración y matriz de intervención de los Estados Nacionales (Schweinheim, 2005).

El paradigma de gestión por resultados ha implicado la progresiva implantación de nuevos fundamentos para la gestión de las políticas públicas. La concepción de que el sentido de la acción de los gobiernos y las administraciones públicas se encuentra en la provisión de servicios (bienes, servicios, regulaciones y controles) a la ciudadanía constituye el postulado central. En consecuencia, la eficacia, la eficiencia, la equidad, la calidad, la sustentabilidad, la participación de los ciudadanos en la decisión sobre los programas públicos y la transparencia pasan, entonces, a ser valores centrales del paradigma.

El modelo de gestión por resultados impacta sobre la noción de responsabilidad de gobernantes y administradores públicos. No se trata solo de la responsabilidad por el cumplimiento de la regularidad de las registraciones contables públicas o de la legalidad de los actos administrativos. La responsabilización (*accountability*) por resultados supone una redefinición de la responsabilidad. Implica, para el gobernante o el administrador público, una obligación de informar sobre los resultados obtenidos a partir de la disposición de recursos presupuestarios y otros recursos (equipos, instalaciones, insumos, personal público) en el marco de un mandato.

De esto modo, los controles clásicos (de la regularidad legal y contable) pasan a constituir un subconjunto de un paradigma más amplio de control por resultados. El control interno, la evaluación del cumplimiento de metas presupuestarias, el control de gestión, la auditoría operacional o de resultados interna o externa, la evaluación de programas y políticas públicas y el control y la auditoría social pasan a constituir el conjunto de tecnologías de control que se corresponden centralmente con el nuevo paradigma.

A lo largo de las últimas tres décadas se han propuesto y puesto en práctica distintos sistemas y tecnologías de control y evaluación (entendidos en sentido amplio) para distintos niveles del proceso de la gestión de gobierno y realizados o realizables desde distintos ámbitos institucionales. Los principales, a los fines de este escrito, son los siguientes:

1. Los **sistemas de control interno**, conjuntos de procesos orientados a proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos de las organizaciones públicas en materia de eficacia y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y normas aplicables (Sánchez, 2005).
2. Los **sistemas e instrumentos de control de gestión**, orientados a medir la eficacia, la eficiencia, los tiempos, el rendimiento y la productividad en el uso de los recursos de los procesos, actividades y tareas, implementados por oficinas de planeamiento y control de gestión de las entidades públicas (Hintze, 2005).

***Una nueva concepción de la responsabilidad implica necesariamente un cambio en los fundamentos conceptuales, los procedimientos y los modelos institucionales en el control gubernamental.***

3. Los **sistemas de evaluación del cumplimiento de metas fiscales**, orientados a evaluar el cumplimiento de metas macro fiscales, equilibrio y niveles de superávit fiscal primario y secundario, habitualmente a cargo de Ministerios de Hacienda o Finanzas (Departamento de Finanzas de Canadá, 2004).
4. Los **sistemas de evaluación presupuestaria**, orientados a evaluar el cumplimiento de objetivos y metas de programas, proyectos y actividades presupuestarias, a cargo de Oficinas de Presupuesto (Zapico Goñi, 2000).
5. Los **sistemas de evaluación ex ante y control ex post de proyectos de inversión**, orientados a evaluar las relaciones de costo efectividad y costo beneficio de proyectos de inversión públicas, obras y trabajos, habitualmente responsabilidad de áreas de inversión pública, planeamiento, obras públicas, infraestructura o unidades ejecutoras de programas (incluidos aquellos con financiamiento multilateral) (Aldunate, 1994).
6. Los **sistemas de evaluación de objetivos y metas gubernamentales**, habitualmente asociados a los Sistemas Nacionales de Planificación o las Sistemas de Metas Presidenciales, habitualmente a cargo de Oficinas o Ministerios o Secretarías de Planeamiento y también, en los últimos tiempos, a Secretarías Generales o del Presidente (MIDEPLAN, 2002).
7. Los **sistemas de evaluación de programas**, difundidos en particular en el ámbito de las políticas sociales, educativas y de salud (SIEMPRO, 1997; Baker, 2000).
8. Los **sistemas de control de servicios públicos** (de gestión estatal o privada), generalmente a cargo de entes de regulación y control, defensorías del pueblo, y en la última década de órganos de control externo (Saravia, 2004).
9. Los **sistemas de auditoría de calidad de sistemas y servicios de salud**, a cargo de responsables de sistemas públicos de salud o de las unidades asistenciales (Lemus y Aragües y Oroz, 2004).
10. Los **sistemas de evaluación de la calidad educativa**, realizadas por las carteras educativas (Aguerrondo, 1991).
11. Los **sistemas de autoevaluación y evaluación externa de Universidades y del Sistema Científico Tecnológico**, mediante comités internos o externos de pares y expertos, también orientado a la acreditación (CONEAU, 1997).
12. Los **sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de acuerdos programas y contratos de gestión**, suscriptos por gerentes públicos con autoridades democráticas (Makón, 2001)

13. Los **sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de cartas compromiso o cartas de servicio de organismos públicos**, generalmente mediante mecanismos de autoevaluación y últimamente con involucramiento de los sistemas de control interno (Halliburton, 2005)

14. Los **sistemas de evaluación o auditoría de sistemas de calidad en organismos públicos**, por medio de certificadoras privadas o evaluadores gubernamentales (Bonelli, 2001)

15. Las **evaluaciones de impacto ambiental o la auditoría ambiental en organismos públicos**, por medio de evaluadores o certificadoras privadas y últimamente, con participación de organismos de control (Bruno, 1995)

16. Los **sistemas de auditoría y control social de programas y servicios**, en particular de programas sociales, realizados por los propios beneficiarios o por organizaciones no gubernamentales y promovidos, a veces, por los propios programas y en ciertas circunstancias bien por Defensorías ciudadanas, u otros órganos de contralor (Manassés y Guimarães, 2003).

17. La **evaluación de políticas y programas gubernamentales**, dentro del ámbito de las agencias públicas o del Poder Ejecutivo, como autoevaluación, o bien efectuados por comisiones legislativas u órganos de control, con el objetivo de evaluar impactos de ciclos programáticos o de políticas a efectos de reorientar la formulación o reformulación de políticas o programas, realizadas por expertos gubernamentales y con habitual concurrencia de consultores externos, Universidades o centros de investigación o think tanks (Velásquez López, 2005).

18. La **auditoría operacional y de resultados de políticas y programas de gobierno o auditorías de valor por dinero**, orientada a auditar integralmente la acción gubernamental, responsabilidad de Auditorías, Contralorías o Tribunales de Cuentas (Tribunal de Contas da União, 2000).

*A lo largo de las últimas tres décadas se han propuesto y puesto en práctica distintos sistemas y tecnologías de control y evaluación (entendidos en sentido amplio) para distintos niveles del proceso de la gestión de gobierno y realizados o realizables desde distintos ámbitos institucionales.*

Cada uno de estos desarrollos ha respondido a determinadas paradigmas en materia de tecnología de gestión. Por ejemplo, la ola de reformas a los sistemas de administración financiera desde principios de los años 90 promovió los nuevos sistemas de control interno, las evaluaciones de cumplimiento de metas presupuestarias, la evaluación de cumplimiento de metas fiscales, la evaluación de proyectos de inversión y las auditorías operacionales y de políticas y programas de gobierno. Las metodologías de marco lógico promovidos por la banca multilateral para el financiamiento de programas y proyectos, retomó, para la misma época, las metodologías de los años 60 y 70 de evaluación de proyectos de inversión pública. Las políticas orientadas al aumento de la transparencia y de la participación ciudadana de la segunda mitad de los años 90 impulsaron la implantación de sistemas de auditoría social y sistemas de evaluación participativa de programas y servicios. Las reformas a los sectores salud y educación de los años 90 fueron acompañadas por la implantación de instrumentos de evaluación educativa y de calidad de sistemas y servicios de salud y de autoevaluación y evaluación externa de universidades. Las privatizaciones de empresas de servicios públicos determinaron en sus marcos regulatorios la responsabilidad de los órganos de regulación y control no sólo por el control de cumplimiento de los contratos en términos de inversión y tarifas, sino también en términos de calidad de servicios. Últimamente, la evaluación de políticas y programas de gobierno ha renacido luego de los primeros impulsos de los años 70 como una metodología necesaria para aumentar la calidad de acción de gobierno y la responsabilización de los gobiernos.

Independientemente de los distintos orígenes técnicos, profesionales o de origen, todos han sido consistentes con el vigente modelo de gestión por resultados promotor del “accountability” de los gobernantes, las autoridades de las entidades y de la alta dirección o gerencia pública.

Esta suma de experiencias no necesariamente ha determinado la implantación de sistemas de evaluación, control y auditoría coherentes que hayan contribuido a mejorar los resultados, la eficacia y la eficiencia de los procesos y el accountability de los gobernantes. Por lo general, muchas de estas experiencias han sido parcialmente implementadas, lo cual ha generado vacíos muy importantes en los procesos democráticos de retroalimentación de las decisiones (Schweinheim, 2005-b). En otros casos, la cultura política y organizacional burocrática ha variado escasamente, derivando en una aplicación formalista tanto de las técnicas de planeamiento, programación y presupuestación como de los sistemas de control de resultados (Díaz, 2005). Muchas veces los núcleos responsables de los sistemas transversales (planeamiento, inversión públicas, administración financiera, gestión) responsables de la implantación de los sistemas de evaluación y control ligados a las reformas de la administración financiera, el control hacendal y de las administraciones públicas en general, no lograron integrar estas técnicas estándar con aquellas propias de los sectores social, educativo, ambiental, tecnológico, etc., determinando una superposición de esfuerzos y un desaprovechamiento de la

información de resultados. Como consecuencia, se ha optado por el desarrollo de nuevos sistemas de evaluación de resultados o de evaluación de metas a nivel de oficinas de planeamiento o presidenciales que poco han mejorado el desempeño de los sistemas de evaluación y control <sup>2</sup>.

En el caso argentino, por ejemplo, esto ha sido evidente, tal como puede observarse del siguiente conjunto de experiencias:

1. Los sistemas de control interno responsabilidad de las autoridades jurisdiccionales a partir de la Ley 24.156 nunca lograron un adecuado desarrollo, ni las actividades de la Sindicatura General de la Nación lograron corregirlo.
2. El sistema de evaluación presupuestaria no logró corregir los problemas de calidad del gasto público.
3. La ley de inversión pública fue formalmente adoptada aunque el sistema de inversión pública no logró funcionar como un sistema de evaluación para la asignación de prioridades o control de resultados.
4. Los sistemas de evaluación de metas macro fiscales aprobadas por los distintos instrumentos de responsabilidad fiscal no lograron evitar la crisis fiscal y económica del año 2001.
5. Los entes de regulación y control de servicios públicos o la Defensoría del Pueblo de la Nación no lograron corregir los déficit de calidad de servicio (en términos de calidad, cobertura y precio) de los servicios públicos privatizados, derivando en una insatisfacción de usuarios y consumidores con el modelo general de prestación privada de servicios públicos y con el funcionamiento e independencia de los entes reguladores.
6. El Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano ha alcanzado escasa cobertura y resultados en materia de mejora de servicios.

*Últimamente, la evaluación de políticas y programas de gobierno ha renacido luego de los primeros impulsos de los años 70 como una metodología necesaria para aumentar la calidad de acción de gobierno y la responsabilización de los gobiernos.*

(2) Tal es el caso reciente de la adopción en Bolivia de un Sistema de Evaluación de Resultados, que se adicionó a los sistemas dispuestos por la Ley de Administración Financiera y Control.

7. Los mecanismos de auditoría social de programas sociales que se intentaron poner en práctica a mediados de la década del 90 por la SIGEN no superaron la modalidad de sistema de quejas y no proveyó de instrumentos a los grupos de beneficiarios para la realización de auditorías sociales.
8. Los sistemas de auditoría de la calidad de la atención médica no superaron el estadio de formulación en las políticas públicas.
9. Los resultados del sistema de evaluación de la calidad educativa no condujeron a políticas de mejoramiento de los programas compensatorios o de incrementos del gasto público en educación como consecuencia de la medición de objetivos de aprendizaje no alcanzados por las distintas cohortes de estudiantes.
10. Las prácticas de evaluación amplia de políticas y programas para reorientar las políticas públicas han sido virtualmente inexistentes. Cuando los programas con financiamiento externo preveían evaluaciones de resultados e impactos (en general a un alto costo), estas no mejoraron ni las operaciones ni la asignación de recursos.
11. Las auditorías operacionales y de resultados implementadas o coordinadas por la SIGEN han sido escasas y en la Auditoría General de la Nación virtualmente inexistentes.

**Tesis N° 3:** *La variable contextual principal que ha limitado los esfuerzos de reforma ha sido la institucionalidad administrativa y de gestión delegativa en los 90 y la institucionalidad administrativa y de gestión neopopulista en el 2000.*

Argentina desde la recuperación de la democracia en los años 80 se ha debatido entre modos delegativos y modos neopopulistas de institucionalización democrática.

Hace aproximadamente diez años Guillermo O'Donnell llamó la atención sobre la aparición de un tipo nuevo de institucionalización democrática a la que llamó democracia delegativa (O'Donnell, 1994). No es este el momento para exponer acabadamente la postura de O'Donnell. Pero, a los efectos de esta ponencia, baste señalar que caracterizó este tipo democrático con una poliarquía donde la tradición democrática en sentido estricto era más fuerte que las tradiciones liberal o republicana. Particularmente, en esta última dimensión, O'Donnell vinculó la democracia delegativa con importantes déficit en materia de "accountability horizontal" (O'Donnell, 1998). Este último ejercido por las instituciones de balance constitucional clásico (Poder Legislativo, Poder Judicial) o por instituciones para el control asignado (Contralorías, Defensorías, etc.), está débilmente desarrollado. Por tanto, sostiene O'Donnell se refuerza la delegación de poderes al Ejecutivo, justificado además en las crisis recurrentes.

En otra oportunidad (Schweinheim, 2003-b), he sostenido que al tipo de democracia delegativa corresponde una institucionalidad administrativa para la gestión

de las decisiones públicas también de naturaleza delegativa<sup>3</sup>, con las siguientes características:

1. Una estructura del poder ejecutivo que establece una dependencia política (vía designación de autoridades, intervenciones o intromisiones, formal o informalmente estatuidas) de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control con respecto a los órganos formuladores de políticas públicas (presidente, ministros, secretarios de estado).
2. La concentración de capacidades en las autoridades democráticas ejecutivas tanto para ejercer los roles de formulación como los de adopción e implementación de políticas. La continuidad de las políticas públicas y programas debe ser revisada ante cualquier cambio de gobierno o incluso reemplazo de ministros o directivos. En consecuencia, las organizaciones y agencias del sector público deben poder ser creadas, reestructuradas o incluso cerradas con fuertes facultades para el decisor de turno. No existe virtualmente limitación a la disposición de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos, bajo el principio de quién puede lo más puede lo menos.
3. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria,

*Al tipo de democracia delegativa corresponde una institucionalidad administrativa para la gestión de las decisiones públicas también de naturaleza delegativa*

(3) Podría argumentarse en contra de la tesis de la existencia de un tipo específico de “institucionalidad administrativa delegativa”, que en realidad se trata de la “institucionalidad administrativa preburocrática”, que las reformas de los años 90 contribuyeron a reforzar o reeditar. Ver, por ejemplo, Ramió Matas (2001). Sin embargo, sostengo que se trata de un tipo nuevo donde no sólo actúan políticos y burócratas orientados por valores prebendarios y patrimonialistas sino también tecnócratas reformistas. Esta coalición de poder contribuyó no sólo a la implementación de las reformas de mercado sino también la institucionalidad política y administrativa delegativa. En todo caso, se trata de situaciones de “neopatrimonialismo” asociado a la nueva institucionalidad política y administrativa delegativa y no de “patrimonialismo tradicional” asociado a formas de “institucionalidad administrativa preburocráticas”.

órganos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías, que sólo cuentan con una estabilidad impropia, deben convencionalmente renunciar ante los recambios democráticos gubernamentales y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.

4. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de los ocupantes de los cargos de dirección, gerencia y jefaturas de los programas, que sólo cuentan con una estabilidad impropia y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.

5. La coexistencia de un cuerpo de funcionarios públicos estables (con limitados mecanismos de carrera administrativa) con una planta de personal transitorio, contratado o provisional. Institucionalización del principio de la designación discrecional, para todos los tipos de personal, por parte de las autoridades democráticas y por parte de las autoridades de agencias designadas por el gobierno de turno.

6. El funcionamiento de principios y mecanismos de:

- Responsabilización política difusa de las autoridades ejecutivas democráticas sobre los resultados de las políticas públicas.
- Responsabilización administrativa y de gestión difusa para autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos a cargo de direcciones, programas y gerencias.
- Rendición de cuentas documental tradicional y de responsabilidad patrimonial difusa frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, Inexistente o difusamente estatuida responsabilidad por resultados frente asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.

7. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional debe ser flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañados por el Legislativo en las modificaciones de base legal. Ello deriva en un funcionamiento institucionalizado débil del rol del legislativo en materia presupuestaria (de hecho o constitucional o legalmente establecido, mediante procedimientos de emergencia, necesidad y urgencia o de delegación de facultades). De allí, la escasa supervisión de las estructuras institucionales o diseños organizacionales del sector público centralizado o descentralizado por parte del poder legislativo. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (Contralorías, Auditorías, Tribunales de Cuentas) que sólo atienden la rendición de cuentas de los ejercicios presupuestarios en términos de regularidad formal.

8. El funcionamiento de la participación de organizaciones económico sociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores, sólo con carácter de veeduría formal. Inexistentes o difusos mecanismos de participación en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.

9. La ausencia o difusa institucionalización de principios de equidad contributiva, equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública y de responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.

10. Baja institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados, de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio, de formulación estratégica de políticas, de programación operativa, de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública. Cuando por exigencia de organismos multilaterales o de la opinión pública los gobiernos se ven obligados a instaurar instituciones vinculadas a regímenes de servicio civil, sistemas de responsabilización, mecanismos de responsabilidad y solvencia fiscales, modelos de gestión por resultados, autonomía institucionalizada de agencias, organismos de auditoría, sistemas de control y participación ciudadana y regímenes de transparencia y ética pública, las reglas formales son suficientemente vagas y ambiguas como para evitar la colisión con el principio institucionalizado de la discrecionalidad.

11. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión discrecional en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.

12. La institucionalización de este modelo a nivel

***Cabe señalar que las democracias delegativas estuvieron fuertemente asociadas a las reformas económicas y del Estado orientadas por el mercado y fuertemente orientadas por el pensamiento neoclásico en lo económico y neoliberal en lo ideológico.***

estadual o provincial y a nivel local, comunal o municipal.

Estas instituciones administrativas, en tanto reglas formal o informalmente estatuidas, han caracterizado no sólo a la República Argentina entre 1989 y 2003, sino a otros países de América Latina (Bolivia y Ecuador hasta 2005, Paraguay y Perú hasta el presente). Cabe señalar que las democracias delegativas estuvieron fuertemente asociadas a las reformas económicas y del Estado orientadas por el mercado y fuertemente orientadas por el pensamiento neoclásico en lo económico y neoliberal en lo ideológico. Constituyeron una relativa excepción a este patrón de institucionalización política entre las naciones latinoamericanas recientemente democratizadas: Chile como caso más notorio, Brasil con algunos cambios republicanos a partir de la gestión Cardoso/Bresser y el Uruguay.

Sin embargo, a partir de la inicios de la presente década, una ola de críticas políticas y sociales hacia a las reformas económica y del Estado de los años 90, está recorriendo la mayor parte de América Latina. La asociación teórica y, aún más, entre la percepción popular y de actores políticos y sociales sobre la relación entre tales reformas y las situaciones de pobreza, desigualdad, desnacionalización de la economía y crisis del desarrollo económico y social, encuentran fuertes fundamentos empíricos y, más importante aún, en las condiciones de vida de la población. Una nueva mayoría política y social ha determinado una importante revalorización teórica de los movimientos y la ideología de los denominados movimientos nacional populares o populistas (Laclau, 2005). Estas ideas interpelan especialmente a los efectos de desestructuración social de las reformas estatales orientadas por el mercado, la aparición de nuevos movimientos sociales y la aparición de nuevos actores políticos que intentan canalizar demandas insatisfechas de múltiples actores populares la construcción de una nueva acción colectiva.

El concepto de populismo ha sido una categoría teórica fuertemente difundida y controvertida en el campo de las ciencias sociales.

Como es sabido, el populismo se utiliza de modo genérico para hacer alusión a distintos tipos de movimientos políticos y sociales caracterizados por plantear una situación de conflicto con las elites económicas privilegiadas y aún las minorías intelectuales, que encuentra en tales privilegios el origen de la desigualdad y de los conflictos. Se suele sostener que dichos movimientos se estructuran en torno a la construcción discursiva del sujeto “pueblo” y suelen caracterizarse por la presencia de liderazgos carismáticos.

También es conocido que la connotación de dicho concepto ha estado siempre vinculado a una consideración peyorativa de tales movimientos políticos. Asimismo, el concepto ha sido muchas veces criticado no sólo por su naturaleza peyorativa sino también por su vaguedad. De tal modo, que sus usos hacen alusión a múltiples experiencias empíricas, muchas veces escasamente vinculadas entre sí.

Sin embargo, en los últimos años la obra de Ernesto Laclau ha renovado el interés teórico por este concepto, a partir de una revalorización positiva del mismo.

No es objeto de este escrito, realizar una síntesis crítica del nuevo uso positivo que se está realizando del concepto de populismo. Basta señalar aquí algunos aspectos significativos relativos a los objetivos de esta ponencia

La actual reivindicación del populismo señala que “el populismo es la vía real para comprender algo relativo a la constitución ontológica de lo político como tal”<sup>4</sup>.

En relación a la explicación del fenómeno populista se expresa que “cuando la gente se enfrenta una situación de anomia radical, la necesidad de alguna clase de orden se vuelve más importante que el orden óntico que permita superarla”<sup>5</sup>.

Finalmente, estas nuevas interpretaciones señalan que “por “populismo” no entendemos un tipo de movimiento – identificable con una base social especial o con una determinada orientación ideológica-, sino una lógica política”<sup>6</sup>.

¿Qué tipo de lógica política?. Aquella que reconoce que en política siempre existe confrontación y conflicto por la presencia de excluidos: “Lo que define lo político es la confrontación. En todo sistema surgen conflictos y hay confrontación porque hay un “otro” que siempre queda excluido”<sup>7</sup>.

En este sentido, el pensamiento que podríamos denominar neo populista se reconoce distante tanto de la tradición liberal (que entiende a la política como una agregación de intereses individuales) como de la tradición del republicanismo cívico (que entiende a la política como práctica de la deliberación).

“Este modelo lo propongo como alternativa a los dos que hoy son dominantes en la teoría política. Me refiero a la teoría agregativa, que considera que en el campo de la vida democrática uno tiene actores individuales que sólo se mueven en función de intereses propios y que la función del sistema se limita a

***En este sentido, el pensamiento que podríamos denominar neo populista se reconoce distante tanto de la tradición liberal (que entiende a la política como una agregación de intereses individuales) como de la tradición del republicanismo cívico (que entiende a la política como práctica de la deliberación.***

(4) Laclau (2005), pag. 91.

(5) Ibidem, pag 116.

(6) Ibidem, pag. 150

(7) Reportaje a Chantal Mouffe, Página 12, Buenos Aires, 29/072007

encontrar maneras de negociar entre dichos intereses. Y el modelo deliberativo de Habermas, según el cual lo central en la democracia es la deliberación, en donde todo el mundo puede participar y se puede llegar a un acuerdo racional, en función del bien común. Según mi opinión, todas estas concepciones se olvidan de un elemento centro: los conflictos”<sup>8</sup>.

Esta reivindicación del populismo como necesaria lógica política propia de la construcción del orden político que reconoce una política agonial permanente dada la presencia del “otro” excluido (Laclau y Mouffe, 2004), ha coincidido con una nueva realidad política en América Latina. De hecho, desde Nicaragua a la Argentina, de Venezuela a Bolivia y Ecuador, y en menor medida el Paraguay, nuevos gobiernos desde 2003 en adelante parecen reconocerse en gran medida en su experiencia práctica en estas explicaciones teóricas.

Como consecuencia de ello, se ha tendido a instaurar nuevos modos de institucionalización de las reglas de juego de la administración y de la gestión pública que podríamos denominar “institucionalidad administrativa neopopulista”.

Veamos el tipo de institucionalidad estatal neo populista<sup>9</sup>.

1. Una estructura del poder ejecutivo que establece una dependencia política (vía designación de autoridades, intervenciones o intromisiones, formal o informalmente estatuidas) de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control con respecto a los órganos formuladores de políticas públicas (presidente, ministros, secretarios de estado), justificado en función de la implementación de políticas a favor del crecimiento y la justicia social necesarias para corregir la exclusión.

2. La concentración de capacidades en las autoridades democráticas ejecutivas tanto para ejercer los roles de formulación como los de adopción e implementación de políticas. La continuidad de las políticas públicas y programas debe ser revisada ante las necesidades de afrontar el conflicto social. En consecuencia, las organizaciones y agencias del sector público deben poder ser creadas, reestructuradas o incluso cerradas con fuertes facultades para el decisor de turno. No existe virtualmente limitación a la disposición de recursos públicos

---

(8) Ibidem, nota 4.

(9) La institucionalidad estatal neo populista se diferencia de la institucionalidad estatal delegativa, aunque a primera vista pueden parecerse. La institucionalidad neo populista resulta de una coalición de políticos neo populistas, cuadros de nuevos movimientos sociales y cuadros técnicos estatales y de movimientos políticos de carácter neodesarrollista. La institucionalidad estatal delegativa surge de una coalición de políticos, tecnócratas vinculados a los organismos multilaterales e ideólogos neoliberales. Para la institucionalidad delegativa y sus efectos en la administración pública, ver Schweinheim (2003 – b).

de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos, bajo el principio de permitir la participación de nuevos actores sociales y económicos.

3. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías, que sólo cuentan con una estabilidad impropia, deben convencionalmente renunciar ante los recambios y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.

4. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de los ocupantes de los cargos de dirección, gerencia y jefaturas de los programas, que sólo cuentan con una estabilidad impropia y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.

5. La coexistencia de un cuerpo de funcionarios públicos estables (con limitados mecanismos de carrera administrativa) con una planta de personal transitorio, contratado o provisional. Institucionalización del principio de la designación discrecional, para todos los tipos de personal, por parte de las autoridades democráticas y por parte de las autoridades de agencias designadas por el gobierno de turno.

6. El funcionamiento de principios y mecanismos de:

- Responsabilización política difusa de las autoridades ejecutivas democráticas sobre los resultados de las políticas públicas.
- Responsabilización administrativa y de gestión difusa para autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos a cargo de direcciones, programas y gerencias.
- Rendición de cuentas documental tradicional y de responsabilidad patrimonial difusa frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, Inexistente o difusamente estatuida responsabilidad por resultados

***La institucionalidad estatal neopopulista se diferencia de la institucionalidad estatal delegativa, aunque a primera vista pueden parecerse***

frente asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.

7. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional debe ser flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañados por el Legislativo en las modificaciones de base legal. Ello deriva en un funcionamiento institucionalizado débil del rol del legislativo en materia presupuestaria (de hecho o constitucional o legalmente establecido, mediante procedimientos de emergencia, necesidad y urgencia o de delegación de facultades). De allí, la escasa supervisión de las estructuras institucionales u diseños organizacionales del sector público centralizado o descentralizado por parte del poder legislativo. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (Contralorías, Auditorías, Tribunales de Cuentas) que sólo atienden la rendición de cuentas de los ejercicios presupuestarios en términos de regularidad formal.

8. El funcionamiento de la participación de organizaciones económico sociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores, sólo con carácter de veeduría formal. Inexistentes o difusos mecanismos de participación en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.

9. La ausencia o difusa institucionalización de responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial de recursos en las distintas entidades estatales.

10. Baja institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados, de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio, de formulación estratégica de políticas, de programación operativa, de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública.

11. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión discrecional en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.

12. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial y a nivel local, comunal o municipal.

La discrecionalidad administrativa y de gestión es entonces la regla institucional básica de estos dos tipos institucionales. La resultante de la historia institucional económica, social y política, ha sido la consagración del principio de la discrecionalidad, consagrado jurídicamente como principio doctrinario de la zona de reserva de la administración o constitucionalmente con la incorporación de la legislación de emergencia, la legislación de delegación de facultades o de los decretos de necesidad y urgencia como procedimientos aceptados por la norma fundamental.

Ciertamente, todo gobernante ejecutivo en democracia, e incluso las autoridades del

Legislativo, del Judicial y de los órganos de control del sector público y aún de las agencias, empresas y organismos, deben contar con un alto grado de capacidad para la toma de decisiones. Esta característica es lo que habitualmente se conoce como discrecionalidad en las funciones ejecutivas, decisorias, administrativas y de gestión. Pero, cuando la necesaria discrecionalidad política ejecutiva no está asociada a una institucionalización administrativa republicana sino a una democracia y a una institucionalización administrativa de carácter delegativo o neopopulista y a una cultura y liderazgo político de naturaleza autoritaria, entonces la toma de decisiones se convierte de discrecional en arbitraria o deriva en transgresiones (O'Donnell, 2001).

La arbitrariedad política o la trasgresión tiene gravísimas consecuencias negativas en términos de la dimensión liberal de la democracia (libertades y condiciones de vida de los ciudadanos) y del ejercicio republicano del gobierno. En particular en esta última dimensión, puede afirmarse que a mayor arbitrariedad en la gestión pública menor responsabilización de los gobernantes, menor responsabilidad fiscal, menor orientación a la gestión de resultados, menor continuidad y coordinación de programas y políticas públicas, menor transparencia, menor participación y control ciudadanos de la gestión pública y menor auditabilidad. En verdad, la arbitrariedad, derivada de la ausencia de instituciones administrativas y de gestión republicanas, conspira en la práctica con respecto a la mayoría de las políticas de equilibrio fiscal, manejo ordenado del endeudamiento y reforma del sector público que los núcleos reformistas y los organismos multilaterales impulsaron de la mano de las democracias de corte delegativo y que intentan sostener en el actual contexto neopopulista.

**Tesis N° 4:** *El contexto institucional más adecuado para la implantación de modernos sistemas administrativos y de gestión y tecnologías de gestión por resultados son las instituciones político administrativo de raíz republicana.*

¿Qué sabemos sobre las instituciones de las democracias avanzadas que han logrado avanzar significativamente en para la implantación de adecuados sistemas administrativos y de gestión y tecnologías de gestión por resultados como Canadá, Países Bajos, Nueva Zelandia, Australia, Gran Bretaña, Irlanda, etc.? (Schweinheim, 2003-a)

***Ciertamente, todo gobernante ejecutivo en democracia, e incluso las autoridades del Legislativo, del Judicial y de los órganos de control del sector público y aún de las agencias, empresas y organismos, deben contar con un alto grado de capacidad para la toma de decisiones.***

A continuación se enumeran algunos de tales factores:

- La institucionalización de principios y prácticas (premios y sanciones) de responsabilidad política y gerencial (patrimonial, de resultados, administrativa).
- La autonomía relativa de las estructuras permanentes de la administración frente a los gobiernos democráticos, incluidas agencias autónomas, banca central, órganos de recaudación, órganos de regulación y control de servicios públicos.
- La estabilidad relativa de la alta dirección o gerencia pública.
- La consagración del principio de mérito y carrera institucionalizado en el funcionamiento de un servicio civil autónomo.
- La activa participación del parlamento en la formulación y la evaluación presupuestaria y en la evaluación de los resultados de gobierno.
- La consagración de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y de los principios de independencia del cuerpo de auditores del Estado.
- La consagración de principios de responsabilidad fiscal.
- La progresiva implantación de modelos de gestión por resultados.

Estos factores constituyen algunas de las notas distintivas de lo que vengo denominando como institucionalidad administrativa republicana (Schweinheim, 2003-a)<sup>10</sup>.

Estas reglas de juego del diseño institucional provocan:

1. Una mayor propensión de los gobernantes, alta gerencia pública y funcionariado de carrera al accountability, la auditabilidad y la evaluabilidad de la gestión pública.
2. Una mayor propensión a los controles horizontales de balance y asignado.
3. Una mayor orientación a resultados.
4. Una menor discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones.
5. Una mayor democratización de los estilos de liderazgo.
6. Una cultura política y administrativa propensa al debate sobre la base de información producida en procesos de evaluación y control.

---

(<sup>10</sup>) Para una aplicación del nuevo republicanismismo a los estudios sobre administración pública ver, Bresser-Pereira (2001a, 2001b 2002).

7. Una mayor orientación a fomentar la información a la ciudadanía y a la participación ciudadana.
8. Un contexto de orientación a la ética pública y la transparencia.
9. Una mayor responsabilidad fiscal.

Por el contrario, cuando el contexto institucional no es republicano sino de naturaleza delegativa (O'Donnell, 1994), la baja responsabilización y accountability general determinan un ambiente de reglas de juego escasamente propicio para la institucionalización de la evaluación, el control y la auditoría por resultados.

Aún más. Es posible que en el contexto delegativo, sucedan algunos de las siguientes prácticas:

1. Una implantación de sistemas administrativos en manos de consultores, expertos contratados, una implantación de sistemas de gestión y control por resultados y programas con financiamiento externo que solo contribuyan a un aumento del gasto y del endeudamiento, pero que no logren implantarse como prácticas permanentes del proceso decisorio de gobierno.
2. Una alta rotación de los responsables de las reformas.
3. La “fatiga” de reforma como consecuencia de que los cambios estructurales no mejoren la capacidad de gobierno, la eficiencia, la transparencia y la información a la ciudadanía.
4. La adopción formal de sistemas administrativos y de prácticas de gestión y control por resultados con rutinas formales y burocráticas de escaso impacto.
5. La decepción de ciudadanos y funcionarios públicos con respecto a la utilidad de las reformas a los sistemas administrativos y a la utilidad de la evaluación, el control y la auditoría de resultados.

**Tesis N° 5:** *Cambios institucionales con orientación republicana constituyen la precondition para avanzar en las reformas de los sistemas administrativos y de gestión u orientadas por la gestión y el control por resultados.*

***Por el contrario, cuando el contexto institucional no es republicano sino de naturaleza delegativa (O'Donnell, 1994), la baja responsabilización y accountability general determinan un ambiente de reglas de juego escasamente propicio para la institucionalización de la evaluación, el control y la auditoría por resultados.***

A continuación esbozo algunas ideas para avanzar en la actual situación de las reformas administrativas a nivel provincial en la República Argentina.

En primer lugar, deberíamos rever los distintos institutos vinculados con la responsabilidad de autoridades y funcionarios. ¿Debería estar Ministros y Secretarios responsabilizados administrativamente y por resultados? En otros términos, ¿no deberían estar responsabilizados la alta gerencia, los responsables de programas o las autoridades de agencias, cuando existen procedimientos de selección por mérito y antecedentes y con un contrato de gestión u objetivos de la función? O de otro modo, ¿qué sentido tiene, dada la experiencia de los últimos años, que autoridades de libre designación cuyo horizonte de gestión es relativamente escaso y que están sometidas a las reglas del proceso político, se responsabilicen por resultados para el cual no tienen horizonte cierto en su desempeño?. Aún más. En la medida en que la responsabilidad y la responsabilización no estén asociados a un sistema de premios y castigos, es difícil imaginar un funcionamiento adecuado de los sistemas administrativos.

En segundo lugar, ¿cómo podemos lograr una adecuada implementación de los sistemas administrativos, cuando estamos asistiendo a condiciones de debilitamiento de las competencias y expertez del funcionariado por ausencia de carrera administrativa, estabilidad, capacitación, etc.?

Finalmente, la implantación de sistemas administrativos y de gestión solo tienen sentido en la medida en que también retroalimenten el control del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo. La escasa propensión al control y la debilidad técnica de las comisiones parlamentarias conspira contra la utilización de la información aportada por los sistemas administrativos en el proceso parlamentario.

A continuación se señalan algunas precondiciones cuya implantación contribuiría a mejorar las condiciones institucionales para la institucionalización de sistemas administrativos y de gestión y en las reformas orientadas por resultados:

1. Mejorar las capacidades de control y evaluación de comisiones clave de las legislaturas y consejos deliberantes municipales, dotándolas de capacidades tecnológicas y personal permanente de carrera y mérito especializado. Por ejemplo, en comisiones de finanzas públicas, presupuesto, hacienda, control hacendal, educación y salud.
2. Profesionalizar el servicio civil en unidades organizativas de formulación de políticas públicas y de gestión administrativa financiera en Ministerios y Agencias de los ejecutivos provinciales y municipales.
3. Dotar a agencias clave de autonomía y estabilidad directiva, implantando planes estratégicos y acuerdos de gestión.

4. Institucionalizar el servicio civil y la alta dirección pública meritocrática en los estados provinciales.
5. Mejorar la independencia de entidades fiscalizadoras superiores (Tribunales de Cuentas, Auditorías) y de los cuerpos de auditores.
6. Implantar claros sistemas de premios y sanciones y procedimientos consistentes en materia de responsabilidad fiscal y de responsabilidad política, administrativa, civil y penal para funcionarios políticos y alta dirección pública (autoridades de agencias y alta gerencia).

## CONCLUSIÓN

La implantación de sistemas administrativos y de modelos y tecnologías de gestión y control por resultados para la mejora de la capacidad de los gobiernos constituyen un desafío fundamental de provincias y municipios argentinos en la próxima década.

Las dificultades para avanzar en su implantación han estado asociados en el estado nacional argentino a dos problemas fundamentales.

En primer lugar, a una desarticulación y una superposición de esfuerzos que ha conducido a escasos logros y a un desaprovechamiento de recursos e información de gestión. La necesidad de un enfoque integrado de los diversos sistemas administrativos podría significar un avance en la mejora de los sistemas administrativos y de gestión.

En segundo lugar, a una débil propensión institucional a la gestión y al control por resultados. Unos nuevos consensos sobre responsabilización en la administración pública y una mejora del funcionamiento institucional del servicio civil, de los órganos de control y del Parlamento parecen constituir una precondition necesaria.

Una política orientada al mejoramiento de los sistemas administrativos y a una mejor calidad institucional en provincias y municipios aparece así como tarea de los próximos años para implantar mejores prácticas de gobierno orientadas al desarrollo integral de la ciudadanía argentina.

***La implantación de sistemas administrativos y de modelos y tecnologías de gestión y control por resultados para la mejora de la capacidad de los gobiernos constituyen un desafío fundamental de provincias y municipios argentinos en la próxima década.***

## BIBLIOGRAFIA

AGUERRONDO, Inés (1991) Evaluación de la calidad de la educación: por qué y para qué. I Jornadas de Discusión de Metodologías para la Evaluación de la Calidad de la Educación, Buenos Aires.

ALDUNATE, Eduardo (1994), La administración de la inversión pública: marco teórico y su aplicación, ILPES, Santiago de Chile.

AMADO, Jorge (2005), Los préstamos de los Organismos Multilaterales para la Reformas de los Estados Provinciales: una evaluación político-institucional del caso Provincias I, Revista de ASAP N° 39, Buenos Aires.

BAKER, Judy (2000) Evaluación de Impactos de Proyectos de desarrollo en la pobreza, Banco Mundial, Washington.

BONELLI, Armido (2001), Manual del Evaluador, Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad en el Sector Público, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1999) Reforma del Estado para la ciudadanía: la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional. Eudeba. Buenos Aires.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001), A new Management for a New State: liberal, social, and republican, The 2001 John L. Manion Lecture, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001), Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos, Seminario Internacional "La Reinención de la Política y la Ciudadanía, Instituto Internacional de Gobernabilidad – PNUD – Generalitat de Catalunya, Barcelona.

BRUNO, Norberto (1995) Gestión y auditoría ambiental : el papel de la Auditoría General de la Nación, Control y Gestión Año 2 No. 4, Buenos Aires.

CONEAU (1991), Lineamientos para la Evaluación Institucional, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Buenos Aires.

DEPARTAMENTO DE FINANZAS DE CANADÁ (2004) El papel de las normas fiscales para determinar el desempeño fiscal: el caso canadiense, Revista ASIP N° 56, Buenos Aires.

DIAZ, Luis (2005), Metaevaluación del modelo del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica, X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

HALLIBURTON, Eduardo (2005), Administración Orientada a Resultados: El Caso del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en Argentina, Revista ASAP N° 40, Buenos Aires.

HINTZE, Jorge (2005) Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público, en Echebarría et al., Responsabilización y evaluación de la gestión pública, CLAD; Agencia Española de Cooperación Internacional; Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Caracas.

LACLAU, Ernesto (2005), La razón populista, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (2004), Hegemonía y Estrategia Socialista, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LEMUS, J. D. y ARAGÜES Y OROZ, V. (2004), Auditoría Médica. Un enfoque Sistémico, Editorial Universitarias, Buenos Aires.

MAKÓN, Marcos (2000), El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional, V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.

MANASSÉS, Simona y GUIMARÃES, Fernando (2003), La experiencia de la Corte de Cuentas de Paraná en el estímulo al control social, VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.

MIDEPLAN (2002), Evaluación de la gestión pública, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José de Costa Rica.

O'DONNELL, Guillermo (1994) Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5 (1).

O'DONNELL, Guillermo (1998) Accountabiliy Horizontal. *Ágora*. Verano 1998. Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (2001) Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política. *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político* Nro. 7. Buenos Aires.

SANCHEZ, Ramiro (2005) El control interno: enfoque tradicional en la evaluación y consideración imprescindible en la gerencia pública moderna, X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

SARAVIA, Enrique (2004), Regulación en Argentina y Brasil: análisis comparativo de los modelos institucionales, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 30, Caracas.

---

(4) Laclau (2005), pag. 91.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2003-a) ¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis?. Lecciones de la República Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 27. Caracas.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2003-b) República e Instituciones Administrativas: Segunda Fase de la Transición Democrática y superación de la Institucionalidad Delegativa. Revista Política y Gestión, Volumen 6. Homo Sapiens/Universidad de San Martín. Rosario, Argentina.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2005), Gestión por resultados y sistemas de control, auditoría y evaluación, XIX Seminario Nacional de Presupuesto Público de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Villa La Angostura, República Argentina.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2008), La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

SIEMPRO (1997), Evaluación de Programas Sociales, Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Manual de Auditoria de Natureza Operacional, obtenido el 27 de Octubre de 2005 en la World Wide Web: <http://www.tcu.gov.br>

VELAZQUEZ LOPEZ, Francisco Javier (2005), La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España, X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

ZAPICO GOÑI, Eduardo (2000) El seguimiento de los resultados de la gestión presupuestaria: un nuevo papel de la unidad central de presupuestos, en Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público: perspectivas desde la experiencia internacional, Mayne, John, ed.; Zapico Goñi, Eduardo (ed), Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.

# A P O R T E S

**PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL**

<http://www.asociacionag.org.ar>

## EDICIONES ANTERIORES

La Revista APORTE es una publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales, creada con el objetivo de abrir debates respecto del sector público en un marco democrático de respeto y pluralismo.

A lo largo de las ediciones publicadas desde 1994, se ha dedicado a reflejar posiciones, reflexiones e investigaciones sobre la gestión pública y los desafíos que el desarrollo de la sociedad impone al diseño de las políticas públicas y a la actividad estatal en general.

Los números ya publicados han sido digitalizados, y pueden ser consultados a través de Internet, en la página Web de la Asociación de Administradores Gubernamentales:

## NÚMEROS PUBLICADOS:

- Nº 26 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO - Julio 2008  
Juan Manuel Abal Medina – Liliana de Riz – Alejandro Rofman – Inés García -  
Ariel García – Esteban Rodríguez – Julio Saguir – Horacio Cao – Miguel Mouriño  
Néstor E. Iribarren – Alejandro Morduchowicz – Sandra Nazar- Clelia Guiñazú
- Nº 25 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO - Julio 2008  
Rosario Aguirre - Claudia Bonan Jannotti - Andrea Borelli - Mariana Caminotti -  
María L. Colombo - Virginia Guzmán - Ana I. Heras - Marcela Lagarde -  
Beatriz Mirkin - Ana L. Rodríguez Gustá - Betina Presman - Alicia Ruiz
- Nº 24 POLÍTICAS AMBIENTALES - Julio 2007  
Gustavo Bianchi - Alberto Morán - Raúl Estrada Oyuela - Roberto Page -  
Walter Pengue - Federico Rosales - Elva Roulet - Alejandro Vidal
- Nº 23 POLÍTICAS CULTURALES - Verano 2006  
Roberto Di Lorenzo - Luis Gregorich - Inés Urdapilleta - Pedro Delheye -  
Ignacio Liprandi - Julio Gambina - José Luis Castiñeira de Dios - Héctor  
Schargorodsky - Carlos Elía - Cristian Antoine - Octavio Getino
- Nº 22 MERCOSUR POLÍTICO - Primavera 2005  
Helio Jaguaribe - Alfredo Atanasof - Félix Peña - Cristina Bozzo y Graciela

Ferro - Cecilia Mendoza - María cristina Ueltschi - Silvia Régoli Roa, Gabriel Lenclud y Américo Demaría - Diego Guichón

- Nº 21 DEFENSA Y DEMOCRACIA - Invierno 2004  
José Pampuro - Salvador Ghelfi Raza - Eduardo Luis Duhalde - Carlos Barrachina y Juan Rial - H. Ballester - Elsa Bruzzone - Geraldo Magela da Cruz Quintao - Marcela Donadio - José Luis Garcia - Noemí Inés Rodríguez
- Nº 20 EL DILEMA FISCAL - Primavera 2003  
JC Gomez Sabían y Darío Rossignolo - H. Castagnola - Alejandro Otero - Haydeé Ochoa Enríquez - J. Avila - A. Hernández - Juan Carlos Maqueda - JJ Rubio Guerrero - Daniel Sabsay - Federico Sturzeneger
- Nº 19 POLÍTICA Y DEMOCRACIA - Primavera 2002  
Roberto Gargarella - Daniel Campione - Jordi Borja - Marcelo Escolar, Ernesto Calvo, Sandra Minvielle, Christian Scaramella - Daniel Zovatto - Darío Salinas Figueredo - Margarita López Maya
- Nº 18 DESARROLLO LOCAL - Primavera 2001  
René Bonetto - Hermes Binner - Claudio Tecco - Oscar Madoery - José Arocena - Daniel Arroyo - Roberto Bensi - Giovanni Scanagatta
- Nº 17 SALUD Y POLÍTICA DE ESTADO - Otoño 2001  
Héctor Lombardo - Aldo Neri - Mario R. Rovere - Ginés González García - Roberto Oscar Tafani
- Nº 16 TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA - Primavera 2000  
José Massoni - Jorge Casaretto - Pablo R. Andiñach - Carlos M. Balter - Gustavo Béliz / Jorge Srur
- Nº 15 EL DESAFÍO DE EDUCAR - Otoño 2000  
J.J. Lach - Marta Maffei - Susana Decibe - Adriana Puiggrós - Juan Carlos Tedesco - Guillermina Tiramonti
- Nº 14 ¿QUÉ ESTADO? DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI - Primavera 1999  
Fernando de la Rúa - Eduardo Duhalde - Domingo F. Cavallo - Carlos S. Menem
- Nº 13 LA CUESTIÓN SOCIAL - Otoño 1999  
Bernardo Kliksberg - Eduardo Amadeo - Ernesto Aldo Isuani - Virginia Tedeschi/Mónica Desperbasques - Germán Sopeña

- Nº 12 AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - Primavera 1998  
Juan Walsh - Alberto Morán - María Julia Asogaray - Héctor Sejenovich -  
Silvia Vázquez
- Nº 11 LAS PROVINCIAS Y LA REFORMA DEL ESTADO - Invierno 1998  
Jorge Rodríguez - Arnoldo Castillo - Jorge Escobar - José L. Gioja - Oscar Oszlak
- Nº 10 POLÍTICAS PARA LAS PyMES - Verano 1998  
Ana Kessler - Juan Carlos Del Bello - Rodolfo Gabrielli - Arnaldo Bocco
- Nº 9 RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO - Otoño 1997  
Claudia Bello - Tim Barnhart - Ricardo Sidicaro - Frank P. Cipolla - Juan C. Torre
- Nº 8 COMPETITIVIDAD - Verano 1997  
Roberto Martínez Nogueira - Rodolfo Gabrielli - Hugo Cormick
- Nº 7 SERVICIO DE JUSTICIA - Invierno 1996  
Germán J. Bidart Campos - Ricardo Gil Lavedra - Héctor Masnatta - Rafael  
A. Bielsa - Jorge A. Bacqué/Giego J. May Zubiría
- Nº 6 REFORMA ADMINISTRATIVA - Otoño 1996  
Jorge Rodríguez - Andrés Rodríguez - David Osbome - Carl Böhret/Golfrid  
Konzendorf - Dora Orlansky
- Nº 5 DESOCUPACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO - Verano 1996  
Armando Caro Figueroa - Julio César Neffa - Claudio Lozano/Roberto Feletti
- Nº 4 REVISTA APORTES - Invierno 1995  
Domingo Cavallo - Rodolfo C. Barra - Natalio Botana - Alain Badiou -  
Ricardo Ferraro
- Nº 3 REVISTA APORTES - Otoño 1995  
Félix Borgonovo - Eduardo Angeloz - Alicia Pierini - Carlos Auyero - Juan  
Carlos Maqueda
- Nº 2 REVISTA APORTES - Primavera 1994  
Enrique Zuleta Puceiro - Jorge Maiorano - Carlos Cartaña - Alejandro B. Rofman
- Nº 1 REVISTA APORTES - Otoño 1994  
Gerard Mendel - Jorge Edmundo Barbara - Mabel C. Thwaites Rey - José Nun -  
Oscar Oszlak/ Ernesto Gantmand

## CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN CEPAS

- 1 "EL APARATO DEL ESTADO 1943- 1946. LOS PROLEGÓMENOS DEL PERONISMO", A.G. Daniel Campione
- 2 "LA CUESTIÓN REGIONAL Y LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIÓN EN LA ARGENTINA", A.G. Horacio Cao, A.G. Roxana Rubins
- 3 "TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN UN CONTEXTO NEOLIBERAL. EL CASO DE LA PROVINCIA DE MISIONES EN LA DÉCADA DEL '70", A.G. Gisela Heuse
- 4 "EL JUEGO POLÍTICO Y LAS ESTRATEGIAS DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS", A.G. Mercedes Iacoviello
- 5 "LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO. BALANCE.", A.G. Cristina Bozzo, A.G. Beatriz López, A.G. Roxana Rubins y A.G. Andrea Zapata
- 6 "LAS LECCIONES DE LOS TRES TIGRES Y EL CASO ARGENTINO: CONDICIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DE CIERTAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO" A.G. Alberto Bisso
- 7 "POLÍTICAS ESTATALES EN TORNO A LOS IMPACTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS PRODUCIDOS POR LA PRIVATIZACIÓN DE YPF EN CUTRAL-CÓ Y PLAZA HUINCUL (1990-1996) " Karina Costallat
- 8 "UNA PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE LA EVALUACIÓN DE GERENTES EN EL ESTADO", A.G. Mercedes Iacoviello
- 9 "INFORMACIÓN SOBRE MUNICIPIOS - UBICACIÓN, POBLACIÓN, PARTIDOS POLÍTICOS A CARGO DEL EJECUTIVO". Lic. H. Cao; Lic. A. Vaca
- 10 "SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN - EL CASO DEL MERCOSUR", A.Gs. Cristina A. Casellas, Cristina Bozzo, Graciela Ferro, León A. Gos y María Rosa Stabile
- 11 "UNIDADES DE VINCULACIÓN TECNOLÓGICAS", Arq. Irene Muñoz, Lic. Ana Vívori, Ing. Oscar Galante

- 12 "UNA DESCRIPCIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES EN LOS '90"  
- Lic. Pedro Pérez, AG Dr. Horacio Cao
- 13 "POLÍTICAS SOCIALES COMPARADAS - EL CASO ARGENTINO" -AG  
Beatriz López
- 14 "CLASIFICACIONES Y AGRUPAMIENTOS DE PROVINCIAS Y  
TERRITORIOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA" - AG Horacio Cao, AG  
Roxana Rubins, Lic. Josefina Vaca
- 15 "PARTICIPACIÓN DESCONCENTRADA DE LA CIUDADANÍA EN EL  
GOBIERNO PORTEÑO: ¿HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA?"  
Lic. Maximiliano Rey

#### **CUADERNOS DE GESTIÓN CEPAS**

- 1 "EL ORGANISMO FISCAL FEDERAL" - A.G. C. Corazza y A.G. R.  
Zagalsky
- 2 "LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS DE LA  
REPÚBLICA ARGENTINA - SIFEM - UN AVANCE EN EL CAMINO DE  
LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN" - AG. Lic. Ruth  
Zagalsky, Lic. Inés Pozzi
- 3 "ESTUDIO DE CASO DE REFORMA DEL ESTADO EN PROVINCIAS.  
LAS PLANTAS ÓPTIMAS DE HOSPITALES EN CATAMARCA" - AG Lic.  
Horacio Cao
- 4 "A CINCO AÑOS DE LA CREACION DEL SISTEMA FEDERAL DE  
EMERGENCIAS - SIFEM - UNA EVALUACION CRITICA DE SU  
DESARROLLO INSTITUCIONAL"- Lic. Ruth Zagalsky
- 5 "LAS INUNDACIONES DE SANTA FE DE 2003, EL SIFEM Y LA  
ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS NACIONALES" - AG Sergio Negri  
- Lic. Ruth Zagalsky
- 6 "UNA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE LA  
CIUDAD DE BUENOS AIRES" AG Irene Saccone - AG Carlos E Pravaz.  
2006

# A P O R T E S

**PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL**

*Suscríbase por cuatro números a la Revista de  
la Asociación de Administradores Gubernamentales*

Envíenos su solicitud con los siguientes datos:

Nombre y apellido: .....  
Domicilio de envío: ..... Cód. Postal: .....  
Teléfonos: ..... Fax: .....  
Ciudad: ..... Provincia: .....  
País: .....

**APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental** se publica cuatrimestralmente. Los precios de suscripción con los siguientes (incluyen gastos de envío):

Argentina .....	\$ 50.-
resto de América .....	\$ 70.-
Europa .....	\$ 80.-
resto del mundo .....	\$ 90.-

Por favor, enviar la solicitud:

**Suscriptores locales:** cheque o giro postal a nombre de "Asociación de Administradores Gubernamentales".

**Suscriptores extranjeros:** cheque bancario (Draft-Cashier Chek) a nombre de Gustavo Martinovich.

**Dirección:** Venezuela 634, 8° piso, Of. 33, (C1095AAN) Buenos Aires, Argentina.

**Para mayor información,**

comunicarse con nuestros teléfonos / fax: 4342-1989 / 4345-1347

o por E-mail: [asociacionag@asociacionag.org.ar](mailto:asociacionag@asociacionag.org.ar);

o consultar nuestra página en Internet. <http://www.asociacionag.org.ar>