

---

# A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

---

Año 16 - N° 28

---

*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

## AUTORIDADES

### Presidente

Gustavo Daniel Martinovich

### Vicepresidente

Jorge Kukulas

### Secretaria

Beatriz Hebe López

### Prosecretaria

Silvina Campisi

### Tesorero

Mariano Fernández Landoni

### Protesorera

Noemí Fernández Cotonat

### Vocales titulares

Viviana Gaviola

Celia López

Liliana Banti

### Vocales Suplentes

Norberto Oneto

Héctor Schargorodsky

Jorge Muñoz

### Revisores de Cuentas

Fernando Duarte

A. 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 16 - N° 28 - Diciembre de 2010

Editor responsable  
Gustavo Martinovich

Director Ejecutivo  
Fernando Duarte

Colaboran en esta edición

Marisa Bechara  
Silvina Campisi  
Horacio Cao  
Estela Del Pino  
Jorge Iraghi  
Enrique Palmeyro  
Carlos Ríos  
Eduardo Risso  
Marcelo Seijas  
Rita Tanúz  
Roberto Tomasino  
Alberto Toro  
Andrea Zapata

Consejo asesor

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

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

Diagramación:

María Guadalupe Copello  
(02244) 15 448731 / (011) 15 62198175  
mguadalupecopello@gmail.com

Impresión:

Celugraf S.R.L.  
Tel: 4374-8620 // 4373-3705  
ventas@celugrafsrl.com.ar  
www.celugrafsrl.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. Comparta los conceptos allí vertidos. Las reproducciones total o parcial de los artículos publicados en esta revista

# ÍNDICE

<i>PRESENTACIÓN.....</i>	<i>7</i>
<i>IN MEMORIAM</i>	
<i>NÉSTOR CARLOS KIRCHNER.....</i>	<i>11</i>
<i>EL ROL DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS PARA UN MEJOR ESTADO</i>	
<i>Juan Manuel Abal Medina.....</i>	<i>13</i>
<i>APUNTES SOBRE EL ESTADO A 25 AÑOS DE LA CREACIÓN DEL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES</i>	
<i>Daniel Piemonte.....</i>	<i>21</i>
<i>LOS TRABAJADORES Y EL ESTADO EMPLEADOR</i>	
<i>Andrés E. Rodríguez.....</i>	<i>31</i>
<i>BUENOS AIRES, SAN JUAN, CHACO Y LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN EL BICENTENARIO</i>	
<i>Daniel Scioli, José Luis Gioja, Jorge M. Capitanich y Mauricio Macri.....</i>	<i>41</i>
<i>POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL BICENTENARIO</i>	
<i>Carlos Tomada.....</i>	<i>69</i>
<i>LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL BICENTENARIO</i>	
<i>Alberto Sileoni y Juan Carlos Tedesco.....</i>	<i>77</i>
<i>LA ARGENTINA Y LA CRISIS INTERNACIONAL</i>	
<i>Mercedes Marcó del Pont.....</i>	<i>95</i>
<i>ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO</i>	
<i>Guillermo Schweinheim.....</i>	<i>101</i>
<i>EL MERCOSUR Y LA CONTINUIDAD DEL PROYECTO INDEPENDENTISTA</i>	
<i>Ricardo Aronskind.....</i>	<i>137</i>
<i>CLIVAJES DEL SISTEMA POLITICO ARGENTINO</i>	
<i>Edgardo Mocca.....</i>	<i>147</i>
<i>FORMAS SUSTENTABLES DE INTEGRACIÓN REGIONAL</i>	
<i>Enrique Martínez.....</i>	<i>169</i>
<i>PLANIFICACIÓN FEDERAL Y JUSTICIA SOCIAL</i>	
<i>Ginés González García.....</i>	<i>181</i>



[www.asociacionag.org.ar](http://www.asociacionag.org.ar)

# AP | SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Congreso | SOCIEDAD, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

## Resistencia, Chaco

### 6, 7 y 8 de julio de 2011

Gobernabilidad Democrática,  
Desarrollo Económico e Inclusión Social

**PONENCIAS Y MONOGRAFÍAS:**

Se recibirán hasta el 30 de abril.

[www.congresoap.org.ar](http://www.congresoap.org.ar)



25 AÑOS

CUERPO DE  
ADMINISTRADORES  
GUBERNAMENTALES

1985 - 2010



ASOCIACIÓN DE  
ADMINISTRADORES  
GUBERNAMENTALES

---

# PRESENTACIÓN<sup>(\*)</sup>

La Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), con el auspicio de la Secretaría de la Gestión Pública y de la Subsecretaría General de la Presidencia de la Nación, se ha propuesto editar un número especial de su revista Aportes, que en el marco del Bicentenario, presente un conjunto variado de visiones respecto de algunos núcleos temáticos de indudable relevancia.

En buena medida, este número especial de Aportes es resultado de la respuesta a la invitación formulada a un conjunto amplio, plural y diverso de importantes personalidades del mundo de la política, a funcionarios de gobierno, a sindicalistas, y a destacados y reconocidos intelectuales y académicos.

Consideramos que la evocación de la Revolución de Mayo de 1810 –hito histórico que desencadenó el proceso de la Declaración de nuestra Independencia el 9 de julio de 1816– resulta un momento oportuno para propiciar una profunda reflexión sobre algunos de los grandes temas de nuestro país.

Más que un análisis retrospectivo de lo sucedido durante estos doscientos años de rica historia como nación independiente, en esta edición especial de Aportes pretendemos conjugar el pasado con el presente de modo tal de presentar diversas perspectivas acerca de los desafíos que deberemos afrontar los argentinos en los próximos años y el rol que le corresponderá cumplir al Estado como herramienta indispensable para el desarrollo de una sociedad más justa y cohesionada.

En este marco, preguntarnos inicialmente acerca del significado actual y profundo de la palabra independencia y sus implicancias no solo en relación al resto de las naciones del mundo sino, fundamentalmente, hacia dentro de nuestro propio país, resulta insoslayable.

La independencia de un país y de su gente, entendida no únicamente como soberanía nacional frente a otros Estados, es un camino que está permanentemente en construcción, no es un estado que se alcanza de una vez y para siempre. Es una condición a partir de la cual las naciones se apropian de la responsabilidad de construir su propio destino, día a día.

Y en este sentido, algunas de las cuestiones sobre las que el bicentenario nos interroga tienen que ver con viejos problemas que, tras la independencia política, aun permanecen irresueltos.

---

Al momento de recepcionar las últimas colaboraciones para este número especial de Aportes se produjo el repentino fallecimiento del ex presidente de la Nación, Dr. Néstor Carlos Kirchner. Estamos seguros que muchos de los artículos que incluimos en esta edición habrían dado cuenta de este lamentable acontecimiento si hubiesen sido escritos con posterioridad. A continuación de esta Presentación, la Comisión Directiva de la AAG expresa, a modo de homenaje, un breve y humilde reconocimiento en memoria del ex presidente Kirchner.

---

Si bien es cierto que como argentinos hemos realizado progresos notables en muchos aspectos en dirección a una cada vez mayor inclusión social, no podemos desconocer que como producto de antinomias recurrentes, de las reiteradas interrupciones del orden constitucional y de la aplicación de políticas erráticas y disolventes de las tramas productivas y sociales en distintos períodos de nuestra breve historia como nación soberana, aun persisten franjas de la población que no han logrado su independencia del estado de necesidad que las acosa en forma permanente y estructural.

Así, la regeneración del tejido productivo; la reinstalación del trabajo formal y de calidad como vehículo indispensable para la cohesión y la movilidad social; la mejor distribución del ingreso como punta de lanza para la construcción de una sociedad más equitativa y segura; la construcción de un consenso extendido en torno a la adopción de un modelo productivo inclusivo y capaz de competir y superar los desafíos que presenta un mundo cada vez más globalizado, hacia fuera, y de alcanzar un equilibrio federal sostenible entre la Nación y las provincias, hacia adentro; la provisión pública de una educación y de una asistencia sanitaria de calidad en todo el territorio nacional que permita superar la dinámica de reproducción de la pobreza en los sectores más marginados de la sociedad; y la reconstrucción de un Estado inteligente, capaz de hacer lo necesario y de articular con la sociedad civil cuando así sea preciso, constituyen sólo una parte de las cuestiones sobre las que debemos seguir trabajando denodadamente para que aquella epopeya independentista iniciada en 1810 cumpla cabalmente con su destino libertario y se traduzca en una duradera emancipación de todos los argentinos de la pobreza y la indigencia, en el marco de la vigencia del estado de derecho y con instituciones democráticas modernas al servicio de la comunidad.

Por otra parte, la simultaneidad histórica con la que el proceso emancipatorio se desencadenó en gran parte de Latinoamérica es un rasgo que debe considerarse fundante de una vocación que hermana a los países de la región, vocación que al menos en parte y no sin dificultades, está tratando de realizarse mediante los distintos procesos de integración regional en marcha.

Por ello, también resulta pertinente preguntarnos hacia dónde nos dirigimos como región y que lugar ocupa y debería ocupar nuestro país en la construcción de una Latinoamérica unida no solo por un idioma, historia y tradición común, sino por profundos lazos políticos y comerciales.

De esta manera, en esta edición de Aportes, el Secretario de la Gestión Pública de la Nación, Dr. Juan Manuel Abal Medina, reflexiona acerca de la orientación adoptada por el Estado nacional para dotarse de mejores recursos técnicos, administrativos y humanos en los últimos siete años, especialmente, luego del fracaso que han evidenciado los enfoques de reforma estatal imperantes durante la última década del siglo pasado.

---

El Coordinador General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), AG. Lic. V. Daniel Piemonte, repasa las razones históricas y presentes acerca de la necesidad de la existencia del Estado y esboza cuáles son las características centrales de un Estado inteligente, democrático, plural, pero también sensible, a partir de los principios y valores en los que se inspiró, hace un cuarto de siglo, la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

El Lic. Andrés Rodríguez, titular de la Unión del Personal Civil de la Nación, destaca el avance operado en los últimos años en materia de negociaciones paritarias entre el Estado empleador y los trabajadores y analiza la importancia de la profesionalización del empleo público y la ampliación de la participación de los trabajadores en los procesos de reforma que, eventualmente, se implementen en el futuro.

Los gobernadores de las provincias de Buenos Aires, de San Juan y del Chaco, y el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nos brindan su visión respecto de los temas destacados de su agenda de políticas públicas aplicadas en cada una de sus jurisdicciones las cuales son reflejo no sólo de diversas perspectivas políticas, sino también, de las diferentes formas de entender las relaciones entre el Estado y la sociedad.

A su turno, el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Dr. Carlos Tomada, comparte con nosotros algunas reflexiones en torno a la recuperación del empleo desde 2003 y de los desafíos que presenta para su cartera garantizar un piso mínimo de protección social para todos los argentinos.

Alberto Sileoni, Ministro de Educación de la Nación, entre otras reflexiones, nos describe los logros alcanzados en materia educativa en los últimos años, en buena medida, gracias al consenso de vastos sectores de la sociedad y de las principales fuerzas políticas de país, lo que permitió la sanción de un conjunto de importantes leyes que actualmente orientan al sistema educativo nacional.

Por su parte, Juan Carlos Tedesco, ex Ministro de Educación y titular de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina, nos ofrece una reflexión prospectiva que no elude la mención de los complejos temas incluidos en la denominada nueva agenda de la transformación educativa.

Mercedes Marcó del Pont, Presidenta del Banco Central de la República Argentina, extrae algunas lecciones para la política nacional y para el debate internacional a partir de la posición argentina frente a la crisis económica financiera internacional desatada con la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 y cuyos efectos aún se hacen sentir con fuerza, principalmente, en el denominado primer mundo.

El presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Guillermo Schweinheim, tras una profunda reflexión, traza un bosquejo de los elementos constitutivos de una nueva teoría del desarrollo capaz de encuadrar y dar sustento

lógico a las políticas públicas de la próxima década, y de señalar las transformaciones necesarias que deberá adoptar el Estado a fin de poder llevarlas adelante.

La profundización de la integración de nuestro país con los países de la región latinoamericana, especialmente, con los países miembros del MERCOSUR, es presentada por el economista y académico Ricardo Aronskind como un camino que, sin estar exento de riesgos, constituye una alternativa válida a fin de dar continuidad al proyecto independentista de los revolucionarios de mayo en este siglo XXI.

A su vez, los nuevos clivajes que articulan al sistema político argentino son descritos por Edgardo Mocca, -politólogo, y reconocido académico y analista político- quien nos presenta su visión acerca de los desafíos que deberá enfrentar la actividad política en los próximos años.

Enrique Martínez, titular del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), reflexiona acerca de las insuficiencias de las políticas aplicadas con el fin de corregir las asimetrías en materia de desarrollo existentes en muchas regiones de nuestro país y ensaya una novedosa propuesta para diseñar políticas sustentables en esta materia.

Finalmente, la conveniencia y efectividad de la articulación federal de políticas públicas es resaltada por Ginés González García, ex Ministro de Salud de la Nación y actual embajador del gobierno argentino en Chile, quien a partir de la experiencia recogida en el Consejo Federal de Salud durante su gestión ministerial considera que de esta manera, entre otras cosas, se logra hacer explícito para qué está el Estado y qué derechos debe garantizar

Este año del Bicentenario, en el que además, como Asociación conmemoramos los 25 años de creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, resulta propicio para renovar nuestro compromiso con el Estado, no como mero intermediador burocrático entre la sociedad y sus dirigentes, sino como herramienta fundamental para la construcción de un país más justo, económicamente sustentable y socialmente inclusivo, en el que todos los argentinos tengan la oportunidad de ser felices.

Con esta nueva edición de Aportes, esperamos contribuir modestamente a alcanzar ese objetivo, que sin duda, es anhelado y compartido por la inmensa mayoría de los argentinos y ha sido la visión inspiradora de los grandes hombres de nuestra historia.

*Los Editores*

## IN MEMORIAM NESTOR CARLOS KIRCHNER

La mañana del 27 de octubre de 2010 los argentinos despertamos con la noticia de la muerte del ex presidente Dr. Néstor Carlos Kirchner, ocurrida en El Calafate, provincia de Santa Cruz.

Este suceso repentino habría de provocar una singular ola de tristeza y consternación a lo largo y ancho de todo el país que se tradujo en un sinnúmero de muestras de agradecimiento y de apoyo.

Agradecimiento a la figura y al trabajo de un hombre profundamente político, proveniente de los confines de la patria, frontal, de fuertes convicciones, gustos sencillos y poco respetuoso del protocolo.

Y apoyo, en este momento de profunda congoja, a la presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, primero como mujer, esposa y madre; pero también como máxima responsable política del país.

La comunidad internacional también hizo manifiesto su reconocimiento al Dr. Néstor Kirchner.

Los presidentes de Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Colombia, con su presencia, brindaron un marco excepcional al funeral del ex presidente Kirchner.

Asimismo, tanto la Organización de los Estados Americanos como la Asamblea General de las Naciones Unidas brindaron sendos homenajes al Dr. Kirchner por su destacada labor al frente de la secretaría general de la Unión de Naciones Sudamericanas –UNASUR- y por su contribución a la defensa de la democracia y la paz en la región.

El Dr. Néstor Kirchner asumió la Presidencia de la Nación Argentina el 25 de mayo de 2003 con apenas un 22% de los votos. En un país en el que sus habitantes

emergían de la crisis de fines de 2001 con un gran resentimiento y desconfianza hacia la política y los políticos, la reconstrucción de la autoridad presidencial y la confianza en el Estado representaba un enorme desafío.

Sin embargo, poco a poco, desde la Presidencia de la Nación, supo ir construyendo el camino de la recuperación.

Néstor Kirchner advirtió tempranamente que tras su llegada a la presidencia era indispensable que se erigiera un nuevo paradigma, donde la política recuperara su natural preeminencia.

Para la historia quedarán sus obras, como por ejemplo, la exitosa y más importante renegociación de deuda externa soberana y la supresión del vínculo dependiente con el FMI; los años de mayor crecimiento económico ininterrumpidos que se recuerden en un inédito contexto superavitario tanto en materia fiscal como comercial; una política cambiaria competitiva; la sanción de la ley de incremento de la inversión en educación y la de educación nacional; el renovado impulso a la investigación en ciencia y tecnología, la reducción de los índices de mortalidad infantil, de desempleo, de pobreza e indigencia; la recuperación del turismo, la industria y la actividad agro-ganadera; el afianzamiento de las relaciones con nuestros vecinos latinoamericanos; la recomposición de la Corte Suprema de Justicia y la recuperación de la otrora olvidada bandera de los derechos humanos mediante la derogación de las leyes de punto final y obediencia debida; el fortalecimiento del Estado puesto nuevamente al servicio de los intereses nacionales, y la obra pública como mecanismo dinamizante de las economías regionales; entre muchas otras obras de similar importancia.

Más allá de lo actuado, luego de lo vivido en los días posteriores a su muerte, nos queda la convicción de que en la memoria emocional de millones de argentinos, quedará el recuerdo indeleble de un presidente que quiso reorientar al país hacia el objetivo de edificar una sociedad en la que vivir dignamente vuelva a ser un derecho de todos y no un privilegio para unos pocos.

Por todo ello, como administradores gubernamentales que somos, nos hacemos partícipes de las intensas muestras de respeto y reconocimiento que ha suscitado la muerte del ex Presidente de la Nación, Dr. Néstor Carlos Kirchner, y a modo de homenaje, redoblamos nuestro compromiso con la construcción de un Estado inteligente y sensible, al servicio de la comunidad.

COMISIÓN DIRECTIVA DE LA AAG

# EL ROL DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS PARA UN MEJOR ESTADO

Dr. Juan Manuel Abal Medina (\*)

*“El año pasado, fines del 2008 y 2009, cuando el mundo se caía, cuando los mercados del mundo se derrumbaban, allí estuvo presente el Estado en todos los frentes”.*

Extracto del discurso de la Presidenta de la Nación,  
Cristina Fernández de Kirchner.

11 de mayo de 2010.

Pese a su amplitud e intensidad, la crisis económico-financiera actual ha tenido un impacto diferencial en los distintos países del mundo. Sus efectos se vieron amplificados especialmente en aquellos países que, siguiendo los preceptos neoliberales, habían optado por desmontar y reducir a su mínima expresión el aparato estatal. Como desarrollaremos a lo largo de este artículo, la crisis actual confirmó una vez más que el Estado es una herramienta fundamental como articulador de los equilibrios sociales. El caso argentino ratifica dicho postulado.

En efecto, nuestro país ha emprendido desde principios de este siglo un modelo virtuoso de desarrollo, en el que el Estado cumple un rol estratégico no sólo como propiciador de la iniciativa privada sino también como reparador de la inequidad social. En ese marco, frente a la crisis mundial desatada en 2008 y cuyo fin aún parece difícil de augurar, el Estado argentino ha desplegado una batería de medidas y herramientas con el doble objetivo de apuntalar el ciclo económico (fortaleciendo la demanda agregada) y de neutralizar los efectos negativos sobre los sectores más desprotegidos de la sociedad (ampliando los beneficios y las políticas sociales, y pujando por una redistribución más equitativa del ingreso). El esfuerzo fiscal no ha sido menor: Argentina, según datos de Naciones Unidas, es el segundo país en el mundo que más recursos ha comprometido en proporción a su PBI (alrededor del 4,5%). La magnitud de dicho esfuerzo, cabe decir, ha sido en gran medida recompensado: hoy podemos

(\*) Secretario de la Gestión Pública de la Nación

observar que nuestra economía prospera en un contexto signado por mayor equidad e inclusión social.

Ahora bien, es la forma y calidad de intervención y no la mera presencia estatal la que genera efectos virtuosos y positivos en una sociedad. De nada serviría actuar si no se realizan los diagnósticos correctos, si se carece de políticas bien diseñadas, si no se cuenta con las herramientas apropiadas de implementación. Se requiere entonces contar con una institución estatal activa y presente, pero también ágil, eficiente e inteligente.

En tal sentido, la eficacia evidenciada por el Estado argentino frente a la crisis mundial no es casual, sino que es el resultado de una apuesta estratégica que comienza en 2003 y continúa hasta el presente, dirigida a fortalecer las capacidades y potencialidades de nuestra administración pública. Junto con la firme voluntad de fomentar el uso y aplicación de innovadores instrumentos de gestión y nuevas tecnologías que optimicen el accionar estatal, existió una preocupación central por reconstituir una carrera administrativa regida por principios de equidad y mérito. Porque, en definitiva, el virtuosismo de la intervención estatal exige contar con un sistema de servicio civil capaz de elaborar e implementar políticas públicas con eficacia y eficiencia. Ése es nuestro desafío en el Bicentenario.

Con este convencimiento, hemos fortalecido el sistema de empleo público mediante el desarrollo de regímenes orientados por la igualdad de oportunidades y trato, la capacitación permanente del personal y el mérito como base de la carrera administrativa. Este trabajo se ocupa de precisar cuáles han sido los avances principales que hemos podido lograr en esta cuestión.

Finalmente, tal como fuera mencionado, el fortalecimiento del empleo público no debe ser visualizado como una política aislada sino que se vincula con una concepción más amplia que busca la revitalización de las capacidades estatales. En tal sentido, en la primera parte de este trabajo interesa explicitar las características centrales del modelo de administración pública adoptado desde 2003, que tiene como uno de sus objetivos salientes la mejora en la calidad del empleo público.

### **1. DOS MODELOS, ¿EN PUGNA?**

¿Posee la administración pública una lógica de gestión específica o es equiparable a la del sector privado? En cuanto al accionar estatal, ¿debe estar regulado por estrictos procedimientos administrativos, o es preferible promover autonomía y flexibilidad en la toma de decisiones, dando prioridad a los resultados y no a los medios? Asimismo, ¿la eficiencia del sector público depende de estructurar un sistema jerárquico de relaciones de autoridad o es conveniente, por el contrario, delegar y transferir responsabilidades? Por último, ¿de qué forma se promueve un servicio civil competente: mediante una carrera estable, rígida y previsible o mediante un sistema más flexible, que de lugar a premios y castigos en base al rendimiento individual de cada empleado/ funcionario?

Dos modelos de administración pública, distintos y opuestos entre sí, pueden ser identificados por la forma en que abordan las inquietudes planteadas: el modelo tradicional weberiano y el de la nueva gestión pública.

El modelo tradicional weberiano (o burocrático) fue el que imperó a nivel mundial y en nuestro país durante gran parte del siglo XX. Centralmente, dicho modelo aspira a contar con una administración pública dividida en áreas jurisdiccionales, en donde impere una estricta observancia de normas administrativas y procedimentales para el cumplimiento de tareas, con sistemas de autoridad fuertemente jerárquicos, y un cuerpo de funcionarios profesionales, especializados y con una carrera administrativa estable. A partir de los años '80, sin embargo, este modelo comenzó a ser objeto de fuertes críticas por parte de lo que dio en llamarse la “Nueva Gestión Pública” (NGP). Aplicado primero en Estados Unidos y Europa, y luego en América Latina, el nuevo paradigma propicia el abandono de la rigurosa observancia de normas (modelo burocrático), imprimiéndole al accionar del Estado un sesgo más instrumental. La prioridad pasa a ser la satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas, relegando la centralidad otrora conferida a los medios y procedimientos administrativos. Para ello, se postula la conveniencia de incorporar una serie de herramientas que han sido probadas con éxito en el sector privado, tales como la planificación estratégica, la gestión por resultados, la desconcentración y delegación de responsabilidades, entre otras.

La aplicación de la NGP fue sin dudas un poderoso estímulo para modernizar y agilizar el funcionamiento estatal. Sin embargo, tras algunos años de aplicación, comenzaron a resultar evidentes algunos problemas en su instrumentación. Concretamente, en América Latina las falencias del nuevo paradigma estuvieron asociadas en lo fundamental con la adopción de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. Así, mientras que en Estados Unidos y en Europa la NGP fue una respuesta a las rigideces ocasionadas por la plena vigencia del modelo weberiano, América Latina no había desarrollado sólidas burocracias y un fuerte apego a las normas. En tal contexto, la aplicación irrestricta de la NGP ha traído consecuencias negativas, tales como una excesiva discrecionalidad, falta de coordinación, pérdida de coherencia en el accionar estatal.

Asimismo, la NGP propició innovaciones en lo que respecta a la administración de recursos humanos. Sin embargo, lejos de significar una mejora, con frecuencia la

**Desde 2003 se inicia un profundo proceso de normalización y jerarquización del empleo público. Con el objetivo de democratizar las relaciones laborales, se ha trabajado en garantizar la instauración del régimen de negociaciones colectivas a prácticamente la totalidad de los empleados civiles.**

calidad del empleo público se ha visto deteriorada con la instrumentación del nuevo paradigma. Cabe recordar que la NGP surgió en momentos de clara hegemonía del neoliberalismo, y pese a que no son idénticos (ni en sus premisas ni en sus objetivos), su asociación, al menos en los inicios, fue estrecha. En efecto, las corrientes más radicales dentro de la NGP propiciaron explícitamente reformas administrativas con un sesgo claramente privatista. El crecimiento del mercado se dio a expensas de un Estado que se vio limitado tanto en sus funciones como en sus recursos (humanos y económicos). Así, los trabajadores estatales se convirtieron con frecuencia en la principal variable de ajuste.

Frente a estas circunstancias, y ante el desafío de superar opciones dicotómicas inconducentes, la estrategia que hemos adoptado desde 2003 para modernizar el Estado argentino consistió en avanzar de manera simultánea en el fortalecimiento de algunos aspectos del modelo weberiano, y a su vez dar impulso a una gestión cuyo eje esté puesto en el logro de resultados concretos y medibles. Optamos por robustecer el apego a las normas y los procedimientos a la vez que propiciamos la consecución de objetivos y resultados tangibles para la ciudadanía, sin adoptar acríticamente programas que fueron pensados para contextos diferentes. Idéntico criterio fue adoptado a la hora de buscar la profesionalización e institucionalización del empleo público.

## 2. EMPLEO PÚBLICO, ANTES Y DESPUÉS

Uno de los puntos salientes para fortalecer la administración pública ha sido la profesionalización de su cuerpo de trabajadores. Esta política encuentra su razón de ser en la precarización de las relaciones laborales en el Estado tras la implementación del modelo neoliberal durante los años '90, expresada en la generalización de modalidades de contratación de personal paralelas a la carrera administrativa del Estado.

La implosión del modelo neoliberal en 2001, y el inicio de la gestión presidencial de Néstor Kirchner, significaron una nueva manera de concebir al Estado y su relación con la sociedad respecto de lo ocurrido en la década de los '90 (donde primó la idea del Estado mínimo), pero también respecto del criterio que rigió durante cierta parte del siglo XX, más despreocupada por la calidad de la intervención estatal propugnada. La nueva concepción, la misma que guía a la administración de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, gira en torno a la construcción de un Estado presente, eficiente e inteligente.

En ese marco, desde 2003 se inicia un profundo proceso de normalización y jerarquización del empleo público. Con el objetivo de democratizar las relaciones laborales, se ha trabajado en garantizar la instauración del régimen de negociaciones colectivas a prácticamente la totalidad de los empleados civiles. Ello se logró en base a la aprobación del segundo convenio Colectivo General de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 214/2006), surgido de un proceso democrático de diálogo

y negociación entre el Estado y los representantes de los trabajadores. Asimismo, en los últimos años se han diseñado y aprobado Convenios Colectivos sectoriales que completan y complementan lo establecido en el Convenio General.

La mejora en la calidad del empleo público dio un paso significativo con el fortalecimiento y la modernización de las carreras administrativas. Al respecto, en el nuevo Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP, Decreto N° 2098/2008) y en otros escalafones sectoriales se incorporaron nuevos mecanismos de evaluación del desempeño y de incentivos al mérito, además de la promoción activa de la igualdad de oportunidades y de trato, la jerarquización de los profesionales y del personal científico-técnico, entre otros avances que colocan a la Argentina en la vanguardia de la región en materia de relaciones laborales en el sector público.

Vale destacar que este tipo de mejoras han alcanzado también al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, ya que se ha robustecido su carrera administrativa, garantizando de tal forma la continuidad y plena vigencia de un cuerpo de funcionarios altamente competente y calificado.

**Vale destacar que este tipo de mejoras han alcanzado también al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, ya que se ha robustecido su carrera administrativa, garantizando de tal forma la continuidad y plena vigencia de un cuerpo de funcionarios altamente competente y calificado.**

Finalmente, para remediar la precarización de las relaciones laborales durante los '90, se apostó por la dignificación salarial del trabajador público, cuya remuneración promedio aumentó más de 300% desde 2003. Y en el mismo sentido debe interpretarse la incorporación gradual de prácticamente todo el personal que venía desempeñándose bajo modalidades contractuales de locación de servicios, aprobando un nuevo régimen de consultores profesionales (Decreto N° 2345/2008) que además fortalece la transparencia en estas consultorías excesivamente utilizadas la década pasada.

### 3. LA VUELTA A LA NORMALIDAD

Desde el retorno de la democracia en 1983, y con una profunda crisis fiscal como telón de fondo, el ingreso de los trabajadores públicos a la planta permanente se vio repetidamente restringido. Esta situación se agravó en los años '90: con la pretensión de reducir al límite sus gastos, y al mismo tiempo, emitir señales de austeridad a los organismos internacionales de crédito, el Estado suspendió por tiempo indeterminado el acceso de los trabajadores públicos a la planta permanente. A partir de ese momento surgieron diversas modalidades de contratación que tuvieron un doble impacto en el cuerpo de funcionarios públicos: no sólo se tornó prácticamente imposible precisar su tamaño y composición sino que también quedó dividido entre trabajadores “de primera” (los de planta permanente) y trabajadores “de segunda” (los contratados). Esto es

una clara manifestación de que algunos elementos centrales del modelo burocrático weberiano (como la estabilidad en el cargo y la promoción al interior de la carrera administrativa) no se daban plenamente en el Estado argentino.

En virtud de esta anómala situación, y en aras de continuar con el camino emprendido hace ya siete años de normalización de las relaciones laborales, el gobierno nacional ha dispuesto, mediante la Decisión Administrativa JGM N° 506/2009 y la Resolución SGP N° 39/2010, el régimen normativo para la cobertura de las vacantes de planta permanente existentes en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público. El nuevo marco legal asegura la realización de concursos abiertos y públicos para ocupar cargos vacantes en la administración pública, poniendo fin -en forma progresiva- a la figura del contratado y promoviendo de manera efectiva un sistema de empleo público signado por relaciones laborales equitativas, transparentes y productivas.

Ante todo, el nuevo régimen asegura la igualdad en el empleo público. Ya no habrá trabajadores de primera y de segunda, situación inadmisibles para un Estado que se precie de democrático. Iguales condiciones y modalidades de vinculación con la APN asegurarán al mismo tiempo iguales derechos y obligaciones (capacitación, evaluación, promoción). Por otra parte, la realización de concursos eliminará de raíz la posibilidad de que el acceso a la APN esté sujeto a discrecionalidad, elemento característico de los Estados patrimonialistas. Se garantiza de este modo que la idoneidad y la capacidad sean los exclusivos requisitos de ingreso, robusteciendo la calidad institucional del Estado y dando cabal cumplimiento a lo dictado por el artículo 16 de nuestra Constitución Nacional: “Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”.

La realización de concursos, además, fortalece la carrera administrativa, elemento distintivo de las mejores burocracias. En tal sentido, no sólo promueve el mérito como criterio de selección, sino que confiere estabilidad al empleado público (en cumplimiento con el artículo 14 bis de nuestra Constitución) y un sistema de ascenso escalafonario en base a la capacitación y el desempeño. Queda asegurada entonces la conformación de un plantel de trabajadores al que se le ofrece al mismo tiempo garantías de estabilidad y proyección de futuro, es decir, la posibilidad de ver realizadas sus expectativas profesionales de acuerdo con su propio desempeño. Además de evitar la fuga de recursos al sector privado, se fomenta de esta forma el desarrollo de una conciencia común orientada hacia el servicio público y garantiza la continuidad en el funcionamiento de la administración pública.

Cabe destacar, asimismo, que la mayoría de los procesos de selección se realizarán virtualmente a través de la modalidad del “curso-concurso”, que garantiza que las personas seleccionadas ingresen a la APN con todos los conocimientos actualizados y que realmente cumplan con los requisitos profesionales para el cargo al que

se postulan. Este sistema, además, otorga a los postulantes las mismas oportunidades y -por su modalidad virtual- facilita la asistencia de los aspirantes. Asimismo, la implementación de la medida contará con el asesoramiento y cooperación de la Universidad de Buenos Aires, que actuará como organismo supervisor y ofrecerá su capacidad pedagógica y evaluatoria. Ello conferirá transparencia y confiabilidad técnica al proceso en su conjunto. En el mismo sentido, debe entenderse la obligación -contenida en la Decisión Administrativa 506/2009- de garantizar la debida publicidad de las convocatorias a ocupar nuevas vacantes a través de la creación de una Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público.

Finalmente, sin menospreciar el esfuerzo que hará el Estado, debe subrayarse que la implementación de esta medida no impactará negativamente en el equilibrio fiscal, que ha sido una de las virtudes principales del modelo de gestión iniciado en 2003. No se trata de saldar una cuenta pendiente en materia de derechos laborales desfinanciando al Estado y volviendo a épocas no deseadas de endeudamiento y compromisos financieros imposibles de cumplir. El orden de las cuentas públicas debe seguir siendo la base fundamental sobre la que descansen todas las mejoras vinculadas con la administración pública. En el mismo sentido, debe aclararse que la medida no importa un incremento en la planta estatal; apunta pues a equiparar el estatus de quienes trabajan actualmente en la APN. La cuestión, entonces, reside en tener mejor Estado.

En definitiva, la reapertura de concursos para el acceso al sector público significará retomar una práctica que el Estado argentino sólo cumplió de manera esporádica, reestableciendo así la plena vigencia de la carrera administrativa, aspecto fundamental del modelo tradicional weberiano. Como se ha hecho explícito a lo largo de este trabajo, la mejora en la calidad del empleo público, y más en general el fortalecimiento de las capacidades estatales, no se logra ajustándose a lo prescripto por un único paradigma. En tal sentido, hemos podido comprobar que la introducción de innovaciones provenientes de la NGP no impiden al mismo tiempo fortalecer ciertos aspectos centrales del modelo weberiano, esenciales también en la modernización estatal.

**La experiencia neoliberal vivida por nuestro país durante los años '90 (y su eclosión en 2001) y la actual crisis económica mundial dejan una enseñanza fundamental para todos aquellos que pregonan por sociedades más justas e igualitarias: el Estado importa, y no es posible prescindir de sus funciones si lo que se busca es que el fruto del desarrollo económico alcance al conjunto de la población.**

#### 4. CONCLUSIÓN

La experiencia neoliberal vivida por nuestro país durante los años '90 (y su eclosión en 2001) y la actual crisis económica mundial dejan una enseñanza fundamental para todos aquellos que pregonan por sociedades más justas e igualitarias: el Estado importa, y no es posible prescindir de sus funciones si lo que se busca es que el fruto del desarrollo económico alcance al conjunto de la población. Esa convicción, más vigente que nunca en el Bicentenario de la patria, se refleja en un conjunto concreto de políticas adoptadas desde el Estado nacional.

Por ello, y entendiendo que lo que se requiere es un Estado activo e inteligente, encargado de satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas, hemos emprendido desde 2003 el camino hacia la revitalización y recomposición de las capacidades estatales. En la consecución de tal objetivo, un elemento fundamental ha sido el fortalecimiento e institucionalización del empleo público. Indudablemente, sin un cuerpo de trabajadores motivado y calificado difícilmente los bienes y servicios ofrecidos a la ciudadanía se caractericen por su calidad y eficiencia. En el marco de un proceso sostenido de mejora de las condiciones laborales dentro de la Administración Pública Nacional, la decisión del gobierno nacional de habilitar nuevamente el acceso de los trabajadores a la planta permanente promoverá en un futuro inmediato un sistema de empleo público más igualitario, transparente y centrado en el mérito y la profesionalización de los trabajadores.

---

# APUNTES SOBRE EL ESTADO

A.G. Lic. V. Daniel Piemonte (\*)

## I. EL CONTEXTO EN EL SIGLO XXI

La historia argentina está jalonada, como la de muchos países latinoamericanos, por una búsqueda permanente, y a veces desesperada, de estabilidad institucional.

Todas las naciones de la región han estado marcadas por guerras independentistas, períodos de anarquía, guerras civiles y guerras entre países al interior regional, estados de institucionalidad precaria, alternancia de períodos democráticos de gobierno e interrupciones del orden institucional mediante golpes de estado de las fuerzas armadas, invasiones de potencias extranjeras, alineamientos oscilatorios en épocas de la guerra fría; todas circunstancias que impactaron directamente en la construcción de identidad nacional y regional a la que todos los países, de un modo más o menos activo, han contribuido.

En esa búsqueda desordenada se impuso a menudo la necesidad de fundar nuevas normas y nuevas formas de convivencia y en particular de dotar a las sociedades en formación de instituciones confiables y permanentes, de normas y organizaciones que consolidaran el sistema democrático.

En el marco del sistema económico capitalista que las naciones han adoptado, con alguna excepción como la experiencia comunista cubana, y dentro del modelo republicano de gobierno, el Estado ha ocupado invariablemente un rol central, sobre cuya puesta en valor intentamos exponer algunas reflexiones.

En este sentido, lo primero que debemos decir es que el sistema económico que los argentinos hemos elegido genera riqueza, y quizá sea esta la razón principal de su éxito. Pero tampoco escapa a la comprensión general que también genera desigualdades sociales importantes que, en países que aún no han alcanzado el grado de desarrollo

---

(\*) Coordinador General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales

económico y social de las potencias mundiales, dejan a muchas personas en condiciones de marginación.

Decimos que muchas personas están sometidas no sólo a la falta de igualdad de oportunidades, sino condenadas al hambre y a la ausencia de futuro, porque quedan fuera del mercado de trabajo. Atender a estas situaciones constituye pues el desafío principal del sistema. Y decimos que es el principal desafío no porque adoptemos el enfoque humanista, el de la justicia social, sino que lo decimos en términos de supervivencia del sistema mismo.

El Estado, se ha dicho mucho ya, es el encargado de intermediar intereses, de ejecutar las políticas dirigidas a redistribuir el ingreso y asistir a los estratos donde la riqueza que el sistema genera está completamente ausente. Es el encargado de llevar educación, salud y asistencia social a los marginados del sistema y a los que se mueven en los bordes.

Sin embargo, el Estado ha tenido siempre una importancia mucho mayor que la de arbitrar entre la riqueza y la pobreza. Ha sido, sin dudas, el motorizador de todas las políticas llevadas adelante en nuestros países, ya sea por su utilización como por su desmantelamiento.

Durante muchos años, con más precisión a partir de la crisis de los años 30 del siglo pasado y de la mano de las teorías de John Maynard Keynes y la política del New Deal, el Estado pasó a ser considerado un factor de desarrollo de importancia considerable en la dinámica económica como proveedor de servicios públicos básicos y, sobre todo, como motor dinamizante para la gestión económica, la creación de empleo y el combate de la pobreza. Pero fue, fundamentalmente, el encargado de solventar los costos de la crisis financiera y económica del sector privado.

En un sentido, el fortalecimiento del Estado sirvió durante casi un siglo para contener con políticas de asistencia los embates de las ideas que cuestionaban el sistema y que podían lograr adeptos entre los desposeídos, poniendo en jaque la continuidad del mismo, sobre todo porque los países que habían adoptado el marxismo y el comunismo se proponían como alternativa.

En otro sentido, también solventaba, con recursos públicos, los costos financieros y económicos de las empresas privadas.

Cuando la competencia con el sistema comunista cesó, desde el desmoronamiento de la Unión Soviética, simbolizada en los escombros del muro de Berlín, surgió, a partir del año 1989, lo que se conoce como el consenso de Washington y el Estado fue puesto en el banquillo de los acusados del sistema. Parecía, por aquel entonces, que sus funciones contenedores de descalabros sociales ya no eran necesarias.

Así el Estado, esta vez por omisión, fue motor una vez más de las políticas que se llevaron adelante en muchos países. Durante la década neoliberal se planteó y se

ejecutó minuciosamente el desmantelamiento del aparato estatal. Muchas de sus actividades y funciones fueron transferidas al sector privado, mientras se pregonaba la teoría de que el mercado asignaba recursos en forma eficiente y que las riquezas generadas llegarían a todos los sectores mediante “el derrame”.

De este modo, se lo destinó a cumplir lo que se decía eran sus funciones indelegables: salud, educación, seguridad; pero no se asignaron los recursos y tanto la salud como la educación y la seguridad de los sectores medios y altos pasaron a ser demandadas en forma privada para garantizar mínimos aceptables. El resto quedó en el descampado, sólo cubierto en la teoría pero sin políticas, sin recursos y con completa desatención.

Con las sucesivas crisis que comenzaron en los llamados países emergentes a fines del siglo XX, y luego con la llegada de la misma a los centros de poder económico mundial, más precisamente en el año 2008 y su extensión al resto del mundo, el Estado pasó nuevamente al centro de la escena. El Estado y los recursos públicos. Grandes cantidades de dinero fueron utilizadas para solventar a los Bancos y al sistema financiero internacional, y también fuertes sumas fueron destinadas a salvar empresas privadas de la bancarrota, tanto en los Estados Unidos como en Europa.

Ante la imposibilidad de conseguir financiamiento privado, las empresas y los bancos presionaron para que los recursos públicos se destinaran a cubrir los costos de la crisis. Y los recursos públicos se asignaron. Hubo debates y reclamos, pero ante la posibilidad una crisis sistémica que podía dispararse a partir de la caída de los bancos, el sistema finalmente se puso a salvo y el Estado fue una vez más su guardián.

Asimismo, muchas voces comenzaron a clamar por mayores regulaciones y controles y entonces la actividad estatal fue poco a poco recuperando espacio entre los teóricos y en las políticas de los gobiernos, pero la recuperación ha sido más lenta de lo esperado. La crisis comienza a estabilizarse lentamente y en la medida en que se pueda esperar para introducir cambios de fondo, todo parece indicar que se esperará.

En Europa, por su parte, varios países comenzaron a intentar recortar los fondos del Estado destinados a asistencia social, salarios y jubilaciones, por la imposibilidad de encontrar maneras de equilibrar sus cuentas y empujados por la presión del poder económico cuyo primer reflejo es “achicar” el gasto público. Pero sucede que durante muchos años la ciudadanía europea adquirió derechos que no está dispuesta a ceder

**Con las sucesivas crisis que comenzaron en los llamados países emergentes a fines del siglo XX, y luego con la llegada de la misma a los centros de poder económico mundial, más precisamente en el año 2008 y su extensión al resto del mundo, el Estado pasó nuevamente al centro de la escena. El Estado y los recursos públicos.**

para que los recursos públicos vayan a las arcas del sistema financiero y, como se dice en la calle, se destinen a “pagar la fiesta”.

Por el contrario, nuestros países latinoamericanos tuvieron un tránsito menos dramático por esta crisis, apoyado en decisiones oportunas de gobierno, y en este caso se apeló a la actividad del sector público dándole mayor participación en la economía y un rol dinamizador.

Sin embargo es necesario expresar que aquel Estado desmantelado en los años '90 ya no es posible ni deseable y la definición que debe adquirir en la actualidad está aún en la búsqueda de sus principios de funcionamiento.

Es justo decir que de la mano de los sucesivos quiebres institucionales que soporó la Argentina el aparato burocrático del Estado, colonizado por políticas autoritarias durante los gobiernos militares, había perdido completamente el rumbo, era absolutamente ineficaz y estaba plagado de nichos de corrupción que lo hacían prácticamente inservible. Es decir que de aquel Estado Benefactor de mediados de siglo pasado sólo quedaba el nombre y en buena medida se había ganado la enemistad de vastos sectores de la sociedad que cuestionaban las prácticas burocráticas alejadas de la gente, la que vio con buenos ojos los primeros pasos para su desmantelamiento de la mano de las privatizaciones y la tercerización de servicios públicos.

Es este un relato conocido. Pero podemos agregar aquí algunas paradojas que es menester mencionar:

La primera es que, como relata John Kenneth Galbraith en su libro “La Cultura de la Satisfacción” en la crisis del '30 las clases satisfechas se negaban al aumento del gasto del Estado siendo que fue esa intervención la que literalmente salvo al sistema del colapso. La posición anti estatista a ultranza de esos sectores no permitía, y no permite, ver que el Estado es uno de los pilares fundamentales sobre los que el sistema se asienta.

La segunda paradoja es que, en la misma línea, este es un sistema que procura sostenerse en la generación de riqueza, como dijimos al principio, pero que corre el riesgo de colapsar si el aparato burocrático público no cumple acabadamente con sus funciones. Está demostrado que cuando éste se retira el sistema comienza a crujir. Sucede en nuestras sociedades cuando se hambrea a la población más desguarnecida. Sucedió en Estados Unidos y Europa en estos últimos años y las consecuencias son todavía impredecibles. La ausencia de regulación no motivó la correcta asignación de recursos en la sociedad como se prometía sino que incentivó la avidez por el dinero y el principio de maximizar la ganancia a cualquier precio, sin importar la sustentabilidad temporal de esos beneficios. Este esquema, en el sistema financiero, es perverso ya que se maximiza la ganancia anual, se cobran los bonus y el resultado posterior pasa a ser un problema externo y en el caso de la crisis, del sistema.

Esta es precisamente la crítica que introduce J. K. Galbraith, el sistema está basado en la iniciativa individual y entroniza precisamente eso: la perspectiva individual y de corto plazo. Pero así como el Estado rescata al sistema financiero, por la misma razón debe regularlo.

La existencia misma del Estado, cualquiera sea la forma que tenga y las políticas que se le definen, es el reconocimiento del mismo sistema de su incapacidad para generar condiciones que lo sostengan en el tiempo, sin que las multitudes de desocupados, marginados y hambreados que va produciendo se le abalancen. Este fenómeno ha sido comprendido en su momento por los países desarrollados que han destinado esfuerzos y recursos para aplicar políticas públicas, pero esos mismos países tienen hoy por delante el desafío de las corrientes migratorias que van en busca de oportunidades donde hay acumulación de riqueza, y enfrentan el problema con políticas migratorias restrictivas severas. El problema del hambre y la exclusión, como se ha dicho también muchas veces, no parece reconocer fronteras.

El sistema necesita del Estado, porque sin él no hay manera de contener las inequidades que genera, no hay posibilidades de llegar a las personas que carecen de recursos para sobrevivir y alentar esperanzas para salir de la marginación. Aún por el absurdo, si se definiera que la forma de contener el avance de los necesitados fuera la represión y la defensa de determinados guetos de poder, se necesitaría del Estado para que lo ejecute.

La tercera paradoja es que, si se acepta que éste es necesario para atender a los marginados, cosa que entendemos que nadie va a discutir públicamente porque sería políticamente incorrecto, la forma de financiarlo es a través del pago de impuestos. Los impuestos son los fondos que la sociedad destina para que el sector público pueda cumplir sus funciones y pueda asignar dinero para generar igualdad de oportunidades a la población. Son fondos públicos, sociales, para otorgar buena educación, alimentación, salud, seguridad, justicia, seguridad social, empleo, a todos los habitantes.

Sin embargo, una de las principales luchas que se observa en todos los países es la pelea contra la evasión impositiva. Las personas y empresas que obtienen ganancias y por lo tanto acumulan riqueza de la sociedad en la que viven, y que por esa misma razón son las primeras en defender el sistema que alimenta ese circuito virtuoso para sus intereses, son también las primeras en intentar no contribuir para que el sistema se sostenga.

**Es justo decir que de la mano de los sucesivos quiebres institucionales que soportó la Argentina el aparato burocrático del Estado, colonizado por políticas autoritarias durante los gobiernos militares, había perdido completamente el rumbo, era absolutamente ineficaz y estaba plagado de nichos de corrupción que lo hacían prácticamente inservible.**

La importancia que tienen estos recursos para la integridad de la sociedad y del sistema parece escapar a la comprensión individual de las personas. Hay una construcción pública y política que trasciende esta comprensión individual y que permite que existan las instituciones y los recursos pertinentes para intentar paliar las inequidades; si no las hubiera, si el agregado colectivo no pusiera estos objetivos para el discurrir de la sociedad, muy probablemente el sistema colapsaría, o por lo menos cruziría con mucha severidad, en términos de lo que intentábamos decir más arriba. La ostensible inclinación de los sectores más acomodados por la política monetaria no ha resuelto los problemas de la economía cuando las crisis golpean a las puertas del Estado para solicitar fondos.

El esfuerzo, en el caso del sector público, incluye recursos económicos, humanos y simbólicos que aporta la sociedad en su conjunto y que son de difícil recuperación cuando se pierden.

## II. UNA VISIÓN DESDE EL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

Teniendo en cuenta que los procesos sociales se han complejizado de la mano de los vertiginosos cambios tecnológicos, y la globalización parece un camino irreversible que tiende a desdibujar los órdenes territoriales, la revitalización del papel del sector público en la sociedad que se viene anunciando demanda una amplia reflexión sobre el perfil que su intervención requiere.

Los funcionarios públicos deben reunir condiciones de aptitud profesional y actitud personal para hacer frente a las transformaciones que los desafían y los van a desafiar en el futuro.

A tal efecto es preciso que las fuerzas políticas puedan establecer consensos duraderos sobre el funcionamiento que esperan del aparato estatal y de sus funcionarios, fijar pautas de selección y profesionalización y decisiones a la vez permanentes y flexibles para los tiempos que se aproximan. Es esperable que finalicen las prácticas refundacionales según las cuales todo lo que proviene de las gestiones anteriores resulta sospechoso y debe ser exorcizado, removido y descartado.

Si bien las prácticas refundacionales no son inocentes en ningún lugar, la dificultad de generar instituciones que trasciendan el breve tiempo que los gobiernos duran en funciones produce a posteriori el dispendio de recursos humanos y la pérdida del conocimiento y la experiencia, de la planificación y de la acción consecuente, y requiere necesariamente tener que generar instituciones nuevas que llevan mucho tiempo en su aprendizaje, cuando no a apelar a la improvisación y la aplicación de recetas mágicas y coyunturales.

Los caminos que se abren de este modo pueden, en algún caso, resultar exitosos, pero la improvisación hace que deba recurrirse con frecuencia a la adopción de medidas de emergencia para enmendar errores.

Resulta ineludible afirmar que si no se dispone de funcionarios comprometidos, formados y reconocidos, el discurso sobre la recuperación conceptual y práctica del Estado en la nueva encrucijada social se vacía, porque no parece posible que las decisiones políticas que los Gobiernos asuman puedan ser llevadas adelante sin contar con dichos profesionales. El peor riesgo para la estabilidad del sector público, y de acuerdo a lo que venimos sosteniendo, del sistema mismo, es impulsar la acción del Estado y no dotarlo de los recursos necesarios, porque una vez más sería pasible de las furibundas críticas y acciones destructivas que florecen cuando las tempestades económico-financieras pasan.

A partir de nuestra experiencia en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, podemos exponer, desde nuestra humilde perspectiva, cuál es el Estado al que adscribimos, tanto en el momento en que nos incorporamos al mismo, en 1985, como en la actualidad, en la que nos encontramos sosteniendo los mismos viejos principios luego de 25 años, mientras permanecemos en la búsqueda de la forma definitiva de nuestro quehacer a la luz de todos los procesos de cambios y transformaciones profundas que vivió y aún transita el sector público.

Como primer punto, merece destacarse que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales nació en un momento crucial de la historia argentina. Fue creado en 1984, en el momento en que la sociedad recuperaba los derechos civiles, luego de la larga Dictadura Militar que asoló a la Argentina entre 1976 y 1983.

Su creación estuvo dirigida a extender los principios democráticos, que se habían reconquistado, al interior del aparato del Estado y resultó convocante para muchos profesionales jóvenes que tenían ansias de aportar a la vida colectiva la puesta en valor de los derechos ciudadanos, la vocación de servicio, el compromiso y la responsabilidad social, todos deseos postergados durante varias generaciones.

El Estado al que adscribimos surgió de una idea que le oponía transparencia a la opacidad de los años previos, que reivindicaba la participación y los concursos frente a las elecciones basadas en la sospecha o en las lealtades dudosas, que consagraba el pluralismo ideológico y disciplinario frente a la autocracia, que convocaba al compromiso republicano y democrático frente al acatamiento y al silencio por miedo.

Y apelaba a que ese compromiso lo fuera con la decisión popular como máxima instancia de mando; con la legitimidad de la política, que en nuestro sistema es

**Resulta ineludible afirmar que si no se dispone de funcionarios comprometidos, formados y reconocidos, el discurso sobre la recuperación conceptual y práctica del Estado en la nueva encrucijada social se vacía, porque no parece posible que las decisiones políticas que los Gobiernos asuman puedan ser llevadas adelante sin contar con dichos profesionales.**

quien representa esa decisión soberana; con el Gobierno constituido por elección de la ciudadanía, porque es quien debe conducir las políticas públicas y el Estado; con el Estado que es quien tiene la enorme responsabilidad de ejecutar las políticas que buscan la equidad en un sistema que genera, en su propio decurso, tantas diferencias e injusticias sociales.

Adscribimos a un Estado en el que los intereses sectoriales deben articularse pero no deben permearlo, porque si esto sucede, si los funcionarios se convierten en gerentes de esos intereses, dejan de cumplir sus funciones. Y como hemos dicho, y sabemos por nuestra propia experiencia social, si el Estado no acierta el sistema cruje, si el Estado fracasa el sistema fracasa. En el punto máximo de esta tensión, sin Estado no hay sistema, por lo menos tal y como lo conocemos.

Adscribimos a un Estado que ejecute sus rutinas cotidianas y burocráticas con eficacia, pero que también esté apto y dispuesto a enfrentar los desafíos que plantean las condiciones excepcionales que suelen presentarse en la vida de las sociedades cuando se producen transformaciones políticas e ideológicas profundas y cambios de paradigmas que alteran las normas y las prácticas habituales.

Esperamos funcionarios que puedan aunar la confianza política con la capacidad profesional y la confianza personal, sin desmedro de ninguna de ellas, basadas en la amplitud de oportunidades que la integración de una masa crítica puede generar con el correr del tiempo y que puedan aportar a la gestión moderna de la Administración mecanismos flexibles y dinámicos, que constituyan un instrumento estratégico tanto en el nivel de gestión de los asuntos públicos como en el nivel de coordinación transversal u horizontal de las organizaciones.

Desde este punto de vista, resulta imprescindible compatibilizar en la formación de los funcionarios un enfoque generalista que, a partir de una mirada más abarcadora, los prepare para la comprensión y gestión de los problemas complejos, con la especialización en temas específicos de la administración del Estado, ya que es necesaria en el nivel de diseño de políticas específicas y en los niveles más operativos de las organizaciones.

El riesgo de un generalista en el mundo actual puede estar dado por la diversidad y la velocidad de multiplicación y obsolescencia tecnológica, según las cuales las parcelas de conocimiento que posee se diversifican y cambian vertiginosamente haciendo muy difícil su actualización permanente, mientras que la especialización posee una mirada menos apta para las articulaciones organizacionales complejas.

La experiencia en el sector público realizada por el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, permite inferir que en el transcurso de la gestión se irá agregando conocimiento por la movilidad y la rotación en el sector público, así como actitud

para enfrentar el cambio y la incertidumbre, para manejarse en ambientes turbulentos y para trascender el enfoque territorial de muchos sectores.

Sin embargo, los funcionarios públicos deben siempre estar sujetos a una doble discusión por la legitimidad.

En primer lugar con el sector privado. Tal como relatamos en la primera parte de este trabajo, el Estado es objeto de críticas por parte del sector privado, y de acciones concretas para su minimización en los momentos en que las ideologías que descreen de su participación en el sistema llegan al poder. En Argentina fue paradigmático lo ocurrido en la década del '90, cuando se lo desmanteló o tercerizó, y muchas de sus funciones pasaron a ser cumplidas por consultoras privadas.

Se impulsó la contratación de personal sin formación y sin carrera administrativa o la ejecución de planes y programas a través de préstamos de organismos internacionales que conllevaban la contratación de personal sin relación con ninguna política de recursos humanos de la Administración Pública y con controles más laxos, lo que derivó en la precarización del empleo público y su inestabilidad, que sin embargo está consagrada en la Constitución Nacional.

La otra discusión suele darse con la política en general, ya que nuestra idiosincrasia latinoamericana y nuestras prácticas, hacen que en el nivel político se pondere más la lealtad y el compromiso partidario que al funcionariado técnico. Suele haber una desconfianza básica en la burocracia que en muchas oportunidades dificulta la gestión. Ambos aspectos, más los habituales problemas de financiamiento del sector público, la discontinuidad en la gestión de políticas al exterior y al interior del Estado y la desvalorización de todo lo que provenga del sector, inciden también en forma negativa sobre la motivación de los funcionarios.

En este sentido, si se extienden los principios desarrollados más arriba y se sostienen en el tiempo, permitiendo la convivencia de ideas, estilos, culturas organizacionales, opciones políticas y niveles de formación, será posible ir forjando un estilo de funcionario más apto para aportar a la gestión política, más apto para aportar a la discusión sobre el Estado y también más apto para transmitir experiencia y formar nuevos funcionarios, con vistas a un Estado mucho más dinámico que el que conocemos.

**La experiencia en el sector público realizada por el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, permite inferir que en el transcurso de la gestión se irá agregando conocimiento por la movilidad y la rotación en el sector público, así como actitud para enfrentar el cambio y la incertidumbre, para manejarse en ambientes turbulentos y para trascender el enfoque territorial de muchos sectores.**

Las decisiones sobre las áreas en las que el sector público intervenga y el rol que tenga en la economía de un país, así como las vinculadas a la formación de los funcionarios, están en manos de las autoridades políticas a las que les toque decidir las políticas públicas para el Estado Nacional. El aparato burocrático siempre debe estar subordinado a ellas, porque como se ha dicho, son las que representan legítimamente la voluntad de la población.

Desde nuestra visión, habiendo pasado por tantas vicisitudes en estos 25 años, debemos seguir trabajando sin perder de vista nuestra vocación, nuestra decisión y nuestra convicción de ser funcionarios públicos, servidores públicos, y aportar nuestra experiencia y conocimientos para la reflexión y planificación de estrategias de desarrollo del aparato estatal, al que le hemos dedicado nuestra vida profesional, y al que consideramos piedra angular del sistema en el que vivimos.

# LA REDEFINICION DEL ESTADO Y SU ROL

Por Andrés Esteban Rodríguez (\*)

Parafraseando al gran constitucionalista argentino, Don Arturo Sampay, diríamos que al tomar al Estado como objeto de estudio, lo hacemos tal como existe, en cuanto unidad concreta y dinámica, en nuestro tiempo y espacio, de manera tal que su estructura y función actual “es el enlace entre el repliegue de un desarrollo consumado y la línea ortal de una realidad política que se despliega hacia el futuro”.

En este sentido, no solo nos proponemos analizar cuál es la realidad actual del Estado argentino y cuál es “el desarrollo consumado” al que responde y que lo explica, sino también, y quizás principalmente, cuáles son las líneas que comienzan a desplegarse pensando en el futuro y muy especialmente ir hacia el perfil y las características que ese Estado debería darse, o que nuestra clase política debería darle, para fortalecerlo como eficaz instrumento para hacer realidad aquel apotegma de “una patria grande y un pueblo feliz” que es, para nosotros, el fin último de la política.

Sin perjuicio de ello, existen ciertos pasos iniciales inevitables que debemos transitar pensando en la construcción académica, política y social de ese o este Estado Argentino presente.

En primer lugar, debemos reconocer que el debate entre “Estado pequeño” y “Estado grande” o más técnicamente el debate en torno a cuál es el sentido exacto del principio de “Subsidiaridad del Estado”, no está saldado de ninguna manera y desde distintas vertientes, se le da al principio antes mencionado contenidos no solo diferentes sino contradictorios.

Sería de necios negar los lamentables resultados alcanzados por las políticas ferozmente “antiestatistas” como las implementadas durante los años siniestros de la

---

(\*) Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)

dictadura y encarnadas políticamente por el ministro de Economía, Martínez de Hoz<sup>1</sup>, por una parte, y por otra, la aplicación acrítica, ya en democracia, de recetas de organismos internacionales que nos llevaron, entre otras cosas, a la crisis de 2001. A pesar de ello, sigue vigente tanto en ámbitos académicos como políticos aquella visión del Estado ausente, y así, la actualidad parece reeditar discusiones y preceptos que parecen volver a la memoria de los argentinos como si se tratara de la reposición de una película que hace tiempo fue estrenada.

En definitiva, el alcance de la intervención estatal en las relaciones sociales y económicas de la comunidad es una vieja discusión que, no por antigua, ha perdido su vigencia cuando de lo que se trata es de definir el rol del Estado en lo que comúnmente llamamos la participación de los estratos sociales en la distribución del ingreso y la riqueza de un país; o visto de otra manera, en el equilibrio entre ganadores y perdedores en las relaciones económicas que resultan de las decisiones políticas de Estado.

Entonces, así como algunos se animan a clasificar la historia de una Nación observando a quienes, en definitiva, se beneficiaron o perjudicaron con cada uno de los procesos históricos que se fueron sucediendo, nosotros podríamos pensar cómo el Estado ha participado en cada uno de esos procesos, actuando u omitiendo su acción, según cual fuera la idiosincrasia de los administradores políticos de la “res” pública en cada momento.

Nuestra Argentina ha sido testigo de estos procesos de mayor o menor intervención estatal en la definición de la distribución de la riqueza, y como un sube y baja histórico, ha convivido con modelos contradictorios de nación, que por momentos fue inclusiva socialmente y por otros profundamente disgregatoria del entramado social.

Sin embargo, tampoco podemos obviar que muchos de esos procesos no solo eran el resultado de conflictos y reposicionamientos internos de nuestro país, sino también, eran consecuencia de alineamientos y circunstancias condicionadas a movimientos políticos, sociales, económicos y religiosos que afectan a cada uno de nosotros por ser parte de esta gran aldea global en las que nos relacionamos.

La globalización, que trajo consigo modelos, modas y apotegmas, acarreó también contradicciones que no hicieron más que abrir las puertas a este debate sobre la función de cada uno de nosotros en la construcción de nuestro destino común como Estado, como nación o como sociedad.

En este sentido, la primera década de este siglo, a pesar de la nostalgia de algunos pensadores, parece mostrarnos una recuperación fuerte del Estado como gran equilibrador de los intereses sociales en pugna y promotor de un modelo económico que busca una mayor y mejor distribución de la riqueza.

---

<sup>1</sup> Recordemos algunos slogans de la época tales como: “Achicar el Estado es agrandar la Nación” o aquella otra retórica que aludía al “peso asfixiante del Estado sobre la iniciativa privada”

En el mundo, la crisis económica iniciada a fines de 2008 y que se expandió con características planetarias en el año 2009, llevó a muchos analistas a hablar, con cierta ligereza, del fin del capitalismo financiero, de los “neocon” (Nuevo conservadurismo, arraigado en el Partido Republicano de EE.UU. y conservador en Inglaterra) y de las teorías neoliberales que predominaban en el pensamiento finisecular pasado.

Viejos sostenedores de la ausencia del Estado en la definición de las relaciones económicas de la sociedad, parecieron trocar su discurso sostenido en la necesidad social de encontrar una solución inclusiva para los sectores desprotegidos de las relaciones de mercado, especialmente, por la impronta y la magnitud de quienes empezaban a ser excluidos del contexto social.

Nadie, o muy pocos pensaban que la crisis del capitalismo internacional, iba a ser aprovechada por el mismo capital para limpiarse de sus “impurezas” tras haber superado el límite de su propia ética: la seguridad del mercado. Y así, hasta el mismo capital iba a demandar de la presencia del Estado para regular el desequilibrio que el mismo mercado había generado en ejercicio de su libertad.

Basta con recordar los títulos acostumbrados de la época -de tan solo dos o tres años atrás- que en el seno del capitalismo internacional mostraban la necesidad de equilibrar las fuerzas económicas para generar las condiciones de recuperación social a partir de la participación regulatoria del Estado.

El diario La Nación del 30 de septiembre de 2008 mencionaba que el por entonces candidato republicano a la presidencia de Estados Unidos, John McCain, interpelaba al Tesoro americano a fin de que esté actúe por su cuenta, sin esperar que el Congreso apruebe el paquete de salvataje financiero, y compre un billón de dólares en hipotecas que están congestionando el sistema de crédito: “El Tesoro tiene a su disposición alrededor de mil millones de dólares que puede empezar a usar, sin la autorización parlamentaria, para comprar algunas de esas terribles hipotecas y ayudar a estabilizar la situación”, dijo McCain.

En nuestro caso, el gobierno iniciado en 2003 y encabezado por Néstor Kirchner, esto se patentiza en medidas de fuerte contenido como la reestatización del agua, el correo y los fondos de pensión, también se desarrolla una intensa actividad “hacia adentro” del Estado, muy especialmente a partir de 2004, buscando modernizar la gestión de lo público, incorporando nuevas herramientas, tecnológicas y de organización, así como nuevos paradigmas, entre ellos, algunos realmente inéditos y movilizadores

**Basta con recordar los títulos acostumbrados de la época -de tan solo dos o tres años atrás- que en el seno del capitalismo internacional mostraban la necesidad de equilibrar las fuerzas económicas para generar las condiciones de recuperación social a partir de la participación regulatoria del Estado.**

como el de la democratización de las relaciones de empleo público, el cambio sustantivo en el modelo mismo de esta organización del trabajo y el reconocimiento del rol de las organizaciones gremiales como actoras principales de esa transformación.

En este sentido, desde el año 2004 se ha estado dando un impulso inédito al desarrollo de la negociación colectiva, y a través de la iniciativa del actual Secretario de Gestión Pública, Dr. Juan Manuel Abal Medina, se puso en marcha un proceso que se mantiene a la fecha con varios ejes:

1. Modernizar el empleo público a través de sistemas de carrera, capacitación, evaluación de desempeño, generalizados y con un denominador común, el mérito y la idoneidad del trabajador medidos a través de sistemas transparentes.
2. Ordenar el sistema de remuneraciones, en ese momento desquiciado por la existencia de sumas fijas no remunerativas, la entrega de ticket canasta en forma anárquica y parcial, la existencia de adicionales y suplementos que imposibilitaban la comprensión y medición del valor de la remuneración. Etc.
3. Eliminar progresivamente las modalidades contractuales, que se habían extendido como una verdadera plaga en la Administración Pública Nacional, con el objeto de eludir el reiterado congelamiento de vacantes. Estas modalidades constituían formas ocultas de empleo público, deslegitimando al Estado en su rol de control del trabajo no registrado en el sector privado.
4. Extender y desarrollar la negociación a todos los sectores, ya que desde la fecha del primer convenio colectivo en diciembre de 1998, y pese a que habían pasado seis años, no se había avanzado en las comisiones negociadoras sectoriales, subsistiendo escalafones que eran anteriores a la negociación.
5. Incorporar y desarrollar institutos como las Comisiones de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y de Igualdad de Oportunidades y de Trato, que estaban previstos en forma precaria y carecían de efectividad.
6. Poner en marcha el Fondo Permanente de Capacitación, previsto en la Ley Marco de Empleo Público (Ley 25.164) y no desarrollado aún.
7. Permitir la participación de las organizaciones sindicales en terrenos hasta entonces vedados como la discusión de las estructuras orgánicas, las dotaciones de personal, tanto en su cantidad como sus perfiles, tratando de aprovechar la experiencia de éstas, adquirida a través de los años.

Esto puede parecer una cuestión muy sectorial o interna, pero ocurre que, muchas veces, cuando se habla de la redefinición del Estado, se suele omitir el rol de los trabajadores y sus organizaciones en esa tarea.

Hemos presenciado en los últimos años en nuestro país -y en países vecinos- un sinnúmero de intentos de “Reforma del Estado”, algunos más exitosos que otros, en nuestro caso con un gran impulso en los primeros 90, donde la aparición del SINAPA significó un gigantesco avance en busca de un nuevo criterio de empleo público, más basado en el desempeño y los resultados que en los tradicionales escalafones rígidos basados en antigüedad y rutinas.

Ninguno de estos intentos fructificó, y una de las causas principales de tanto esfuerzo frustrado, a mi entender, es que el impulso modernizador de las autoridades políticas normalmente está atado a la duración de la crisis que dan origen a ese impulso. Así, cuando las circunstancias presupuestarias se normalizan, a nadie le interesa continuar con el tema.

Si bien nuestra organización, exigió y logró ser parte en algunos aspectos de estos intentos de reforma, lo cierto es que el diseño y la ideología de las mismas estaba establecido desde la conducción política del Estado, y en muchos casos, desde consultoras ajenas al mismo, y los trabajadores eran objeto de las reformas pero no sujeto activo de las mismas, en todos sus pasos, desde el diseño hasta la implementación.

Recién en 1992 se sancionó la ley de Negociación Colectiva y no fue hasta seis años después que se firmó el primer convenio y un año después se sancionó la Ley Marco de Empleo Público N° 25.164, que terminó con la vigencia de las normas de la dictadura que no habían sido derogadas desde el regreso de la democracia en 1983, que prohibían entre otras cosas “Hacer peticiones en forma colectiva”.

En el segundo Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en Córdoba en Noviembre de 2003, mencionábamos en un artículo que publicamos por entonces que “nuestra experiencia nos indica que nadie racionalmente discute que para la construcción de una Nación socialmente justa y soberana resulta necesario la edificación de un Estado profesionalizado”. Sin embargo, también la realidad nos demuestra que las usinas de pensamiento acerca del rol y la funcionalidad del Estado no logran ponerse de acuerdo sobre el modelo e incluso en las formas y herramientas necesarias para avanzar en ese proceso de modernización.

**Sin embargo la realidad se ha empeñado en demostrar que esos procesos de participación del trabajador en la definición de las políticas públicas han sido esporádicos y respondieron más a procesos de coyuntura política que a objetivos estratégicos de Estado.**

En similar dirección, para nosotros, se aborda muchas veces, desde el punto de vista político, a la estructura del Estado como base fundamental del gasto público, de manera que la discusión de su reorganización suele concentrarse en una puja fiscal y

financiera que distorsiona los objetivos de eficientización y funcionalidad que deberían gobernar la modernización estatal.

Esa posición torna imposible el diálogo social para la modernización del Estado, pues lo convierte en un libro de caja, alejado de la eticidad de su rol social y objeto variable de políticas de ajuste.

También hicimos mención en dicho artículo, al «Acta de Compromiso Nacional», llamado «Pacto Social», firmado entre la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica. Allí se preveía que en todas las empresas públicas, hubiera representantes de ambas confederaciones en el Directorio. De igual forma, la decisión adoptada por la Ley 20.558, creó la “Corporación de Empresas Nacionales,” presidida por el Ministro de Economía y que se integraría con dos vocales, uno nominado por la C.G.T. y otro por la C.G.E.

Sin embargo la realidad se ha empeñado en demostrar que esos procesos de participación del trabajador en la definición de las políticas públicas han sido esporádicos y respondieron más a procesos de coyuntura política que a objetivos estratégicos de Estado.

Mencionábamos también en 2003, que resultaba necesario planificar las políticas públicas en base a la identidad propia del Estado por lo que resultaba imperioso elaborar los planes estratégicos capaces de devolverle al Estado su condición de intermediador social, agregando como condición necesaria, que los que conozcan el Estado sean los artífices de ese desarrollo.

Entonces uno se pregunta, si todo esto resulta tan evidente, si hay conciencia de experiencias que resultaron beneficiosas para la administración del Estado: ¿por qué cuesta tanto asumir esta necesidad de participación, de diálogo, de democratización de las decisiones del Estado?

Debemos, por ejemplo, ser capaces de formular mecanismos que garanticen la posibilidad de que los trabajadores públicos participen en la elaboración de los presupuestos públicos.

Para ello se puede tomar la experiencia del “balance social” y proyectar el “presupuesto social del Estado”, donde los trabajadores tengan garantizada:

1. La participación en la elaboración de los presupuestos,
2. Conozcan la incidencia del costo laboral sobre el presupuesto,
3. Se informen anualmente sobre la evolución de la masa salarial promedio y su distribución según nivel y categoría,
4. Se informe anualmente sobre la evolución de la dotación de personal y cómo esta distribuida su planta,
5. Se informe sobre la rotación y la movilidad del personal,

6. Se presten estadísticas sobre el nivel de capacitación y formación de los agentes públicos,
7. Se certifiquen cuáles son los cargos sensibles del Estado,
8. Se informe anualmente sobre estadísticas de accidentes laborales y tipos de enfermedades inculpables en el Estado,
9. Se informen sobre los proyectos de programas de innovación tecnológica e institucional en el Estado
10. Se discutan estructuras funcionales y vacantes en el Estado.

Convencidos de que es necesario avanzar en las cuestiones concretas que mejorarán la gestión pública, no deberíamos interpretar en forma restrictiva la definición que traza la Ley 24.185 por la que se sigue sosteniendo que la discusión sobre las estructuras administrativas en el Estado están excluidas de la negociación colectiva. En este sentido, tal como lo deja entrever el preámbulo del nuevo convenio colectivo de trabajo general del sector, es posible mantener incólume el criterio de que la estructura “macro”, o sea la definición de Ministerios, Secretarías y Subsecretarías, sea un resorte de definición política de gobierno pero, simultáneamente, se puede incorporar a los trabajadores en la definición de otras áreas y temas tales como las jefaturas intermedias y las dotaciones de personal, como así también para la redefinición de las plantas del Estado y de este modo estar en mejores condiciones de cumplir eficientemente con las responsabilidades primarias de cada organismo público.

**Hacia el futuro resulta indispensable continuar y profundizar la discusión de Convenios Colectivos sectoriales para dejar de lado definitivamente rémoras del pasado.**

Esto significa que deberemos analizar en conjunto, trabajadores y políticos, cuáles son las funciones que debe realizar cada organismo, como mejorar cada uno de los procesos de gestión que realiza y que nuevas actividades o procedimientos debe afrontar para el cumplimiento de la demanda social, considerando con ello la verdadera planta funcional de trabajadores necesaria para dichos objetivos.

Es inaudito que en la actualidad haya organismos en los que el 90 al 95 % del personal sea no permanente, porque ello significa que, o dicho organismo cumple tareas estrictamente ocasionales y/o transitorias en la gestión del Estado, o esa planta que debería ser estable según lo indica la Constitución, es transitoria por la falta de visión estratégica en los funcionarios políticos de turno.

Siempre sostuvimos que ningún proyecto de modernización del Estado prosperaría sino se partía de involucrar a los propios trabajadores como actores centrales y decisivos del mismo, que la introducción de tecnología, de nuevos manuales de

procedimientos, o de nuevas técnicas de gestión, era aleatorio si los trabajadores sentían como propio, hacían suya, la idea de la reforma, de lo contrario se agotaría en cosmética y medidas tecnocráticas sin sustento ni futuro.

### **UNA VISIÓN HACIA FUTURO. LAS TAREAS PENDIENTES.**

En este sentido, lo ocurrido en los últimos seis años en el ámbito de la Administración Pública Nacional es un claro ejemplo, y muy positivo por cierto, de cómo, a partir de una decisión política firme y sostenida en el tiempo por parte de todos los actores, se puede transitar por reformas sustantivas, ya sea por instrumentación inmediata de cambios (nuevas carreras, nuevas formas y contenidos de capacitación, etc.) o por dejar firmemente asentados en instrumentos jurídicos (Convenios Colectivos) conceptos filosóficos que establecen nuevos cimientos para una real modernización del Estado de cara a la comunidad y su democratización hacia adentro, hacia el mundo del empleo público.

Hacia el futuro resulta indispensable continuar y profundizar la discusión de Convenios Colectivos sectoriales para dejar de lado definitivamente rémoras del pasado (por ejemplo, el caso del Personal Civil de las Fuerzas Armadas), ordenar y regularizar definitivamente la situación de sectores que fueron apareciendo desordenadamente y que constituyen un elemento central de la actividad estatal (los organismos de regulación y control de servicios públicos privatizados, caso Comisión Nacional de Regulación del Transporte o Ente Nacional Regulador del Gas) y abarcar nuevas experiencias (Educar S.E o Administración Nacional de la Aviación Civil).

En esos convenios, e inclusive en los ya firmados, debe profundizarse la reducción de las modalidades de contratación de personal al mínimo indispensable, preverse los mecanismos de selección para la incorporación de esos miles de trabajadores, que llevan años trabajando en esas condiciones, a la planta permanente, tal como se está haciendo en la actualidad con el personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y rediscutirse la situación de las plantas transitorias subsistentes, ya que si bien están previstas en las estructuras y el presupuesto, todas ellas han dejado de realizar tareas estacionales para hacerse cargo de labores normales y permanentes de los organismos.

Deben generalizarse y potenciarse las políticas en materia de mejora de las condiciones y medio ambiente laboral (CyMAT) y la eliminación de toda forma de discriminación y violencia laboral (CIOT), hay herramientas adecuadas previstas en la negociación colectiva, esas experiencias deben traducirse en políticas permanentes de prevención en la materia.

Hay que revisar el funcionamiento del Fondo Permanente de Capacitación, previsto en el Convenio Colectivo General para la Administración Pública Nacional, ya que pese al esfuerzo de sus integrantes y los recursos existentes, muchas veces las “ma-

rañas burocráticas” ajenas al espíritu y filosofía de un instrumento paritario, parecen más destinadas a frustrar las iniciativas que a llevarlas a buen puerto.

Necesitamos redoblar el esfuerzo para completar todos los instrumentos (procesos de selección, evaluación de desempeño, etc.) y extenderlos a lo largo y a lo ancho de los convenios colectivos, inclusive en aquellos como los de ANSES, Lotería Nacional o PAMI, que se firmaron en el marco legal de la ley 14.250, de Negociaciones Colectivas y no del instrumento propio del sector público, la ley 24.185, a fin de que el rendimiento laboral sea la columna vertebral de la eficacia y la eficiencia de los organismos públicos, junto a instrumentos como la Carta Compromiso con el Ciudadano, para que nuestros compatriotas encuentren en su sector público la presencia que necesitan.

**Hasta ahora menos de una decena de las provincias argentinas han sancionado leyes de negociación colectiva y de ellas un número menor aún, son las que han firmado convenios colectivos de trabajo, lo mismo ocurre a nivel municipal.**

Lejos de agotar las posibilidades de debate y discusión en la materia, considero que estos son puntos que no pueden quedar fuera de la agenda política de ningún gobierno en el futuro, no se ingresa al porvenir retrocediendo y están muy cerca aún las lamentables consecuencias que ocasionaron al Estado y al país en general, los intentos de volver al modelo burocrático (y autoritario, diría O’Donell) de organización del Estado.

### COMENTARIOS FINALES PARA LAS ADMINISTRACIONES SUBNACIONALES

Las enseñanzas recogidas en estos años en la Administración nacional no deberían ser desaprovechadas en los ámbitos provinciales y municipales.

Hasta ahora menos de una decena de las provincias argentinas han sancionado leyes de negociación colectiva y de ellas un número menor aún, son las que han firmado convenios colectivos de trabajo, lo mismo ocurre a nivel municipal.

Las causas de esta demora son diversas. Sin embargo, a riesgo de provocar polémicas, me atrevería a reducirlas a:

1. La subsistencia de cierto concepto paternalista y clientelista, en las políticas de empleo público, que se manifiestan en que las medidas constituyen una concesión, un beneficio, otorgado unilateralmente por la autoridad política de turno y el trabajador un receptor pasivo de las mismas. Asimismo, el empleo público no ha dejado de ser, lamentablemente, en muchos casos, una herramienta de captación y/o cooptación política;
2. El temor a que la negociación sea la mecha que desate el estallido de conflictos y reclamos gremiales, lo que contradice la experiencia concreta en la materia,

que muestra que la dureza o extensión de un conflicto, está más vinculado a la existencia o no de instancias institucionales de diálogo, o a la calidad de éstas o sus actores, que a los reclamos en sí mismos y

3. La falsa creencia que al acceder a la negociación -y por ende la aceptación de la existencia de otros actores sociales, distintos a los estamentos del poder político- implica una merma, un “recorte” en el poder de éste, para ejercer sus planes de gobierno o su proyecto político.

Como Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación puedo decir con orgullo que nuestra organización ha transitado con coherencia y firmeza, un camino claro que tiene por norte alcanzar un Estado fuerte, democrático y al servicio pleno del pueblo argentino; y que no ha eludido nunca la seriedad y responsabilidad que asume por ser la organización sindical de empleados públicos más grande la de Argentina por lo que seguiremos bregando en todos los ámbitos para que los trabajadores del Estado se sientan orgullosos artífices del bienestar de la Nación.

# INCLUSIÓN ES MÁS TRABAJO FORMAL Y DECENTE

Daniel Scioli (\*)

En el año del Bicentenario quienes estamos al frente de las instituciones tenemos un doble desafío. Por un lado, es momento de un balance de cómo se encuentra nuestro país luego de 200 años de vida y por el otro es oportuno presentar nuestros objetivos para el futuro, pensando en la Nación que construiremos en los próximos años.

Desde que estoy a cargo de la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, junto al gabinete que me acompaña no dudamos de que la Inclusión es nuestra prioridad de gestión. Entrevistas, artículos, discursos y reportajes que llegaron a cada hogar, contienen un mensaje claro: no queremos chicos que se droguen o pidan en las calles, sino niños y jóvenes que están en las escuelas y sus padres trabajando. Esta premisa, que a muchas personas todavía le parece un imposible, es la base de nuestro trabajo cotidiano, y estamos convencidos de que son las medidas más eficaces contra la delincuencia, la inseguridad y la drogadicción que tanto daño hacen a nuestras familias y a nuestra comunidad.

## **EL TRABAJO COMO INCLUSIÓN:**

La inclusión es el engranaje principal de nuestra política y el trabajo es uno de los componentes de la estrategia que elegimos para el logro de ese objetivo, junto con la educación y el desarrollo productivo de nuestra Provincia.

Las políticas emprendidas en materia educativa van en ese sentido. El aumento de la inversión pública, destinada a esos fines es un indicador, como así también lo es la ampliación de años de escolaridad obligatoria de 10 a 14. Si bien el rol que vienen cumpliendo nuestros maestros y profesores es a veces más social que pedagógico, no se ha desatendido la calidad de la enseñanza, y se ha hecho un gran esfuerzo presupuestario para jerarquizar la labor docente.

---

(\*) Gobernador de la Provincia de Buenos Aires

Sabemos que los problemas sociales en las aulas son un fiel espejo de las necesidades de nuestra Provincia, luego de un largo período de carencias de trabajo y de oportunidades.

Los hombres y mujeres que pierden la fuente de sustento para sus familias al quedar desocupados, rompen un vínculo con su comunidad. Ellos comienzan a sentirse excluidos de un mundo del que antes formaban parte y, ante la desesperanza y el paso del tiempo, pueden llegar a perder los valores que antes los unía con el resto de la sociedad.

Ese es el fundamento para poder afirmar que es a través del trabajo que familias enteras pueden ser nuevamente incluidas. Porque es el Empleo el que distribuye mejor la riqueza, es el que otorga Derechos a las personas y el que genera Ciudadanos más comprometidos.

Los jóvenes que crecieron en hogares con padres y madres desocupados posiblemente no conozcan lo que llamamos la “cultura del trabajo”, por ello la inserción laboral al finalizar los estudios es un gran desafío. El empleo también es una etapa de aprendizaje que permite la realización de cada uno como individuo y como miembro de la sociedad. Una persona cuando trabaja adquiere nuevas competencias como interactuar con sus compañeros, conocer el sentido de la solidaridad, y entender las dinámicas de la economía y de las instituciones. Desde el primer día que trabajan, hombres y mujeres comienzas a SER y SENTIRSE parte.

### TRABAJO DECENTE VERSUS OTRAS FORMAS DE TRABAJO.

No obstante, sabemos que los empleos que verdaderamente promueven la inclusión social y la redistribución de la riqueza son aquellos que cuentan con las características del Trabajo Decente: *trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con remuneración adecuada y protección social*. Otro de sus componentes se refiere a la articulación entre el Estado, sindicatos y empresarios: el Diálogo Social.

Esta definición, enunciada por Juan Somavia, Director General de la Organización Internacional del Trabajo en 1999, a pesar de que todavía se encuentra en construcción, habla por sí misma. Rescato más que su sentido teórico para tratar los temas de trabajo y empleo desde la perspectiva de las políticas públicas, su fuerte y claro contenido ideológico y moral. No sólo se trata de una recomendación para los países miembros, sino que también es un objetivo que nos compromete a quienes luchamos por la Justicia Social. No nos olvidamos que hubo un momento en la historia de la Argentina a partir del cual tener Trabajo era semejante a tener Derechos. Estos logros sociales hicieron posible el acceso a la vivienda digna, a la atención de la salud, a vacaciones y a una jubilación.

Lamentablemente hoy no todos los trabajadores pueden ejercer estos derechos expuestos en la legislación laboral. La desesperación por obtener un ingreso mínimo

para sus familias y el temor al desempleo obliga a muchas personas a aceptar empleos en los cuales no perciben un salario digno, no están resguardados de las enfermedades o accidentes laborales, no cuentan con un recibo de sueldo que les permita el acceso al crédito y además los deja afuera de la protección sindical. “Condenados” por las leyes de la oferta y demanda de trabajo a permanecer en esta situación, jóvenes, mayores de los 45 años, mujeres solteras con hijos, entre otros, han sido el foco de atención muchas de las políticas sociales y de empleo de los últimos años. Para los procesos de selección de personal de la mayoría de las empresas, estos “grupos vulnerables” poseen características desventajosas para la inserción laboral formal.

**La actividad financiera tiene que abandonar su faceta especulativa y en cambio volver a ponerse al servicio de los sectores productivos, de la economía real, a través de la inversión y el crédito a las empresas que son las que generan Empleo.**

Sin embargo, es importante enfatizar que mientras el Trabajo Precario y su forma extrema: el Empleo No Registrado - también llamado “trabajo en negro”-, son asociados al llamado Sector Informal de la economía, están totalmente impregnados también en el Sector Formal y naturalizados desde las prácticas empresarias justificadas en las reglas de mercados competitivos.

La falta de protección social trae como consecuencia la ampliación de la brecha entre incluidos y excluidos, entre quienes gozan de derechos y los que no, los que piensan en el futuro como una oportunidad y los que creen que no existe.

En la Provincia de Buenos Aires, el Empleo No Registrado representa el 35,8% de la población asalariada, siendo el indicador más bajo de los últimos años. Este dato, calculado en base a las estadísticas socioeconómicas disponibles, deja al descubierto una ausencia de información específica para nuestra jurisdicción, que pueda dar cuenta de la heterogeneidad que presenta el territorio. Debido a la necesidad de conocer la configuración de los mercados laborales de sectores urbanos de distintas dimensiones, desde el Ministerio de Trabajo se ha impulsado una encuesta local, que al cabo de dos años ya publica informes para el 30% de los municipios.

## LA PUESTA A PRUEBA DEL MODELO DE INCLUSIÓN

El rol del Estado se pone en discusión cuando se trata de intervenir en la economía en defensa del Trabajo. Se ha dicho que leyes laborales flexibles eran la solución a los altos niveles de desocupación y que lo contrario respondía a un Estado arcaico, con poca “adaptación” a los nuevos tiempos de globalización y apertura comercial. Hoy esos argumentos han quedado de lado, cuando se puso a prueba que la protección del empleo formal es el mejor amortiguador ante una crisis global como la que comenzara a mediados del año 2008.

Este escenario puso de manifiesto que el principal temor que despertaba la crisis se vinculaba a la destrucción de empleos, y la transformación de los mismos en unos de menor calidad, puesto que las empresas, en el momento de reducir costos de producción, podían desatender las condiciones laborales, suspender personal o reducir las jornadas.

Sin embargo, el Modelo Económico, centrado en la igualdad de oportunidades y de crecimiento con inclusión, liderado a nivel nacional por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, y al cual adherimos en la Provincia de Buenos Aires, incorpora las políticas de empleo y de ingreso a la constitución de las políticas macroeconómicas. En ese mismo sentido, aprovecho para hacer mías las palabras de Alain Touraine en cuanto que en todo el mundo se experimenta la necesidad de devolver al trabajo la parte del producto social que le ha quitado el capital. La actividad financiera tiene que abandonar su faceta especulativa y en cambio volver a ponerse al servicio de los sectores productivos, de la economía real, a través de la inversión y el crédito a las empresas que son las que generan Empleo. Los programas Experiencia PyME's, Promoción de Parques y Distritos Industriales y las líneas de financiamiento del Banco Provincia de Buenos Aires, se llevan a cabo con estos fines.

A su vez, con el impulso de los presidentes de Argentina y Brasil, el empleo ingresó en la agenda mundial de la resolución de la crisis en la Conferencia de Pittsburg de septiembre de 2009. Allí se puso de manifiesto la necesidad de que los Estados adopten programas para reducir el riesgo a la desocupación y la pérdida de puestos de trabajo.

Por ello, apenas comenzaron a sentirse las primeras consecuencias de la crisis financiera, la preservación de puestos de trabajo se instaló como una prioridad en la agenda de las políticas públicas de la Provincia de Buenos Aires al destinar nuestros recursos a subsidiar al empleo, antes que otorgar planes sociales a los nuevos desocupados. Sin duda, el mejor amortiguador de los efectos negativos de la crisis sobre la clase trabajadora fue la ardua tarea de articulación interjurisdiccional – Nación, Provincia y Municipios - y el fuerte diálogo social con sindicatos y empresarios, afianzado por la convicción de evitar los despidos masivos de trabajadores. Como resultado de estas tempranas medidas, 100 mil personas pudieron conservar sus empleos formales.

### **LOS DESAFÍOS PARA AUMENTAR EMPLEO DECENTE**

Aunque todavía el impacto de la crisis global siga estando presente en muchos países de Europa, en Argentina el escenario futuro se presenta prometedor en cuanto al crecimiento económico y a la creación de empleo. Es oportuno comenzar a debatir acerca de cómo mejorar las condiciones laborales de las personas ya ocupadas, cómo reducir aún más los niveles de desocupación y cómo regularizar el trabajo no registrado.

El desarrollo de la ciencia y la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC's) a los procesos de producción nos enfrenta a una

nueva morfología del trabajo y esto implica la necesidad de una revisión del enfoque en el diseño de las políticas de empleo, de la legislación laboral y de las formas de representación de los trabajadores. Sin embargo, la adaptación del mundo laboral a estos nuevos empleos virtuales propios de la era de la tecnología no debe ir en detrimento de la protección del trabajador. Sin embargo, sabemos que esto sucede en sectores en crecimiento como los de telegestión, teletrabajo, software, etc., en donde las relaciones contractuales suelen ser precarias.

Por ello, un gran desafío es encontrar a través del diálogo entre empresas, sindicatos y Estado un camino de crecimiento rico en empleos, con una alta supervisión sobre la calidad de los puestos de trabajo que se generen. Son las empresas las que dan trabajo y a su vez se sirven de éste para el logro de sus fines. Queremos apoyar este proceso ya que es beneficioso para nuestro país y nuestra Provincia, pero también las ventajas que el sector privado obtiene de este Modelo de Desarrollo, implica una alta responsabilidad social. Es momento de trabajar en conjunto para que las condiciones laborales, la formación continua y la reconversión de la mano de obra en contextos adversos, sean el debate de las negociaciones colectivas de todas las ramas de actividad. Si no es ahora, entonces cuándo.

**La afirmación de que el Trabajador es empresario de sí mismo, instala en las personas la idea de que si no consiguen trabajo es porque falló su propia estrategia de marketing. Esta premisa profundiza la frustración, pone al trabajo en el lugar de mercancía y pone en juego la dignidad humana.**

En la sociedad del conocimiento el papel de la educación y la formación es esencial para poder hablar de Trabajo Decente, y es uno de los derechos históricos y fundamentales de los trabajadores que debe volver a instalarse en las agendas tripartitas.

Por otro lado, en cuanto a facilitar la inserción laboral, muchas veces se habla de mejorar la Empleabilidad de las personas que están desocupadas. Pero brindarles herramientas de búsqueda y cursos de especialización aunque mejora las probabilidades de encontrar una ocupación, no garantiza el éxito, por lo cual debe hablarse con cierta prudencia de estos temas. La afirmación de que el Trabajador es empresario de sí mismo, instala en las personas la idea de que si no consiguen trabajo es porque falló su propia estrategia de marketing. Esta premisa profundiza la frustración, pone al trabajo en el lugar de mercancía y pone en juego la dignidad humana.

Este paradigma también va en contra de la principal herramienta que tienen los trabajadores para defenderse: la representación gremial. Los sindicatos en nuestro país muchas veces fueron vistos como un obstáculo para el desarrollo empresarial, pero por el contrario, y como da cuenta día a día la pluralidad de este Gobierno, son el principal observador de las garantías del Trabajo Decente y del respeto de los derechos laborales.

Este mismo argumento fue el que nos impulsó a la conformación de la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público, en donde representantes gremiales y funcionarios de todos los Organismos de la Administración Pública provincial se sientan en una misma mesa a debatir y buscar consenso sobre como mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo.

### **EL ÚNICO Y VERDADERO CAMINO PARA EL PROGRESO INTEGRAL DE NUESTRA PROVINCIA**

Inclusión social para este gobierno significa generar un acceso igualitario a la salud, a la educación de calidad, al trabajo decente, seguridad, actividades culturales y de generación de solidaridades. Es también el derecho a la participación activa en los procesos institucionales y políticos. La inclusión social no sólo se refiere a elementos económicos o concretos, aunque por supuesto los incluye. Se refiere al derecho a la construcción de una ciudadanía plena, a tener esperanza en que, a partir del activo rol del Estado y del propio esfuerzo se puede forjar un futuro mejor.

Por ello, estamos convencidos de que un Modelo de Inclusión debe contemplar como elementos fundamentales: la coherencia y complementariedad entre las políticas educativas, productivas, laborales, sanitarias y económicas; la defensa de los derechos adquiridos y la ampliación hacia nuevos derechos universales como la Asignación por Hijo; la búsqueda de consenso entre los representantes de todos los actores sociales; la participación ciudadana en el diagnóstico y diseño de la intervención gubernamental; y un fuerte e irrenunciable compromiso con la equidad y la igualdad de oportunidades.

Juan Perón, el máximo líder político que ha tenido nuestro país nos legó su convicción de que un modelo de armonía de la sociedad se logra con el equilibrio entre la intervención del Estado y la actividad privada. Ello es posible a través del diálogo, consolidando la Democracia y sus instituciones. El nuevo siglo que inauguramos el pasado 25 de Mayo, deberá encontrarnos transitando este camino de una Provincia que progresa.

### **LAS MEDIDAS FRENTE A LA CRISIS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Un gran salto cualitativo en materia de Políticas de Empleo fue la aprobación en diciembre de 2008 del “Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo en la Provincia de Buenos Aires” - PRE.BA. El mismo, marca una diferencia sustancial con los anteriores programas, porque todo trabajador es incorporado desde el primer día bajo la modalidad de contrato por tiempo indeterminado. El Estado provincial le asigna a cada trabajador una suma mensual de hasta \$600, y el empleador paga la diferencia hasta completar el sueldo del convenio colectivo correspondiente a su actividad. Se transforma así un resguardo sobre la calidad del empleo y coincidente con las pautas establecidas por la OIT para el Trabajo Decente.

El Programa Preservar se aplica en forma suplementaria al “Programa de Recuperación Productiva” - REPRO a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación – MTEySS, quien ha realizado acciones para la preservación de 43 mil puestos de trabajo, pertenecientes a 400 empresas de nuestra provincia, en su mayoría PyMES. El monto comprometido es de aproximadamente \$340 millones, representando más del 30 % de la inversión total del programa para la contención de los efectos de la crisis iniciada en el 2008. Esto último demuestra el fuerte lazo que existe entre la Nación y la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, este trabajo interjurisdiccional se completa con los municipios, quienes además de promover el PREBA en sus distritos, han sido un engranaje fundamental en la implementación del principal instrumento anticrisis: la suscripción de acuerdos con firmas y cámaras sectoriales para resguardar el empleo. Estas Actas Compromiso a no realizar despidos masivos por un plazo de 180 días se formalizaron con 660 empresas, lo que implica 56 mil puestos efectivamente preservados, además de la adhesión de 120 cámaras empresarias y sindicatos. La fuerte responsabilidad social de estos sectores es un motivo de orgullo hacia nuestras PyME’s y también es un buen ejemplo de que un trabajo conjunto con los distintos actores sociales logra mejores resultados que emprender acciones por separado.

**Según las estimaciones realizadas para la Provincia de Buenos Aires, el Empleo no Registrado se ha reducido en casi 4 puntos porcentuales en el primer trimestre del corriente año, de 39,5% a 35,8%, siendo el indicador más bajo en el período comprendido desde mediados del año 2006 hasta marzo de 2010 y comprende unas 250.000 personas.**

A mediados de 2008, unas 600 mil personas se encontraban desocupadas (estimando una tasa de desempleo provincial del 9,4%) sobre una Población Económicamente Activa (PEA) compuesta por casi 6,9 millones. Unas 220 mil personas ingresaron a la PEA en el año siguiente, de las cuales 130 mil encontraron un empleo. Sin embargo, la destrucción de puestos de trabajo que vaticinaba esta crisis, principalmente para los sectores de la industria textil, calzado y cuero, hubiera sido una mala noticia si no fuera por los favorables números de la acertada intervención gubernamental en nuestra Provincia. En total, entre las acciones conjuntas realizadas por nación y provincia, junto a los 134 municipios, se evitó el despido de 100.000 trabajadores, lo que significó impedir que la tasa de desempleo se incremente en casi 2 puntos porcentuales.

## LOS NÚMEROS DEL EMPLEO NO REGISTRADO

Una de las características del Empleo No Registrado es que resulta muy dificultosa su medición. Por un lado, este tipo de relación laboral, como se mencionó anteriormente, es frecuente en el Sector Informal de la Economía, lo que no permite el cruce

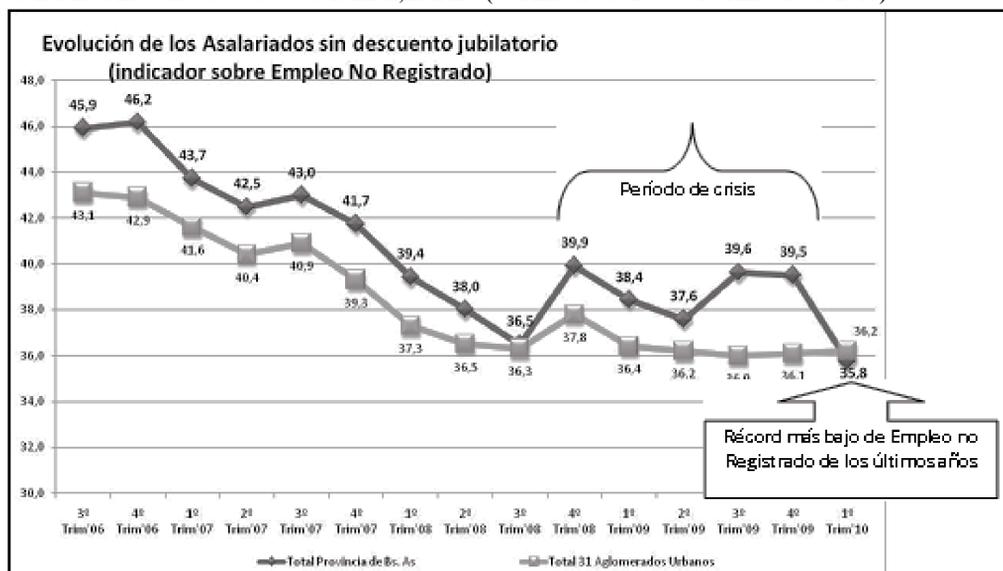
de datos con otros organismos fiscalizadores de las actividades productivas. Por otro lado, suele adoptar otras formas que no permiten detectar la irregularidad, como lo es el trabajo por cuenta propia o las cooperativas de trabajo fraudulentas. Sin embargo, podemos visualizar una idea muy aproximada a través del indicador de asalariados a los cuales no se les realiza los descuentos para el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, calculado por la Encuesta Permanente de Hogares que realiza el INDEC.

Según las estimaciones realizadas para la Provincia de Buenos Aires, el Empleo no Registrado se ha reducido en casi 4 puntos porcentuales en el primer trimestre del corriente año, de 39,5% a 35,8%, siendo el indicador más bajo en el período comprendido desde mediados del año 2006 hasta marzo de 2010 y comprende unas 250.000 personas.

Asimismo, esta tasa sufrió oscilaciones durante el período de la crisis global, puesto que en contextos de este tipo, muchas personas encuentran en esta clase de empleos un ingreso adicional para el hogar, además que se pueden observar migraciones del sector formal al no registrado ante el temor al desempleo.

En cuanto a los restantes indicadores del Mercado de Trabajo, tanto la tasa de desempleo como la de subempleo ha disminuido, de 1 punto porcentual cada una. Sin embargo, las tasas de actividad y las de empleo también han descendido, en 0,8 puntos la primera y en 0,2 puntos la segunda. Esto significa que se ha recuperado el nivel de actividad anterior al período de crisis, puesto que aquellas personas que ingresaron en la búsqueda de empleo como un ingreso adicional ya no tienen dicha necesidad. Seguramente este proceso se ve reforzado por el impacto de la Asignación Universal por Hijo.

**Ilustración 1: Evolución del Empleo No Registrado: Estimaciones del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires en base a datos de la EPH, INDEC (3° trimestre de 2006 a 1° trimestre de 2010)**



Por otro lado, las diferencias entre los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires respecto a los del Conurbano, ha impulsado la implementación de la Encuesta de Indicadores de Mercado de Trabajo en Municipios (EIMTM) por parte del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Ya se encuentran disponibles los informes de los 40 distritos que releva este instrumento, camino a consolidar una muestra representativa de nuestra Provincia.

## LAS MEDIDAS DE LA INCLUSIÓN

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, impulsada por el Gobierno Nacional ha generado un impacto profundamente positivo en los procesos de inclusión social de los sectores desfavorecidos, como evidencian los primeros informes de evaluación de impacto. En primer lugar ha descendido la indigencia alrededor de un 60 %, las escuelas de nuestro país observaron el regreso de sus alumnos quienes la habían dejado por pertenecer a grupos altamente vulnerables. Las MiPyME's, los kioscos y negocios de barriales vieron aumentadas sus ventas ya que el dinero de la asignación se trasladó rápidamente al consumo local.

Diversos estudios de diferentes banderas políticas coinciden en señalar que la implementación de la Asignación Universal constituye un hito en las políticas públicas en la Argentina que favorece especialmente a los grupos históricamente más vulnerables.

Una política de este tipo sólo pudo ser posible gracias a la recuperación de los fondos que las A.F.J.P. tenían cautivos de sus afiliados. La unificación del sistema previsional en la Modalidad de Reparto implica poner en pie de igualdad no sólo a los trabajadores sino también que garantiza una mejor asistencia para nuestros mayores.

A nivel provincial, se han emprendido obras como la ampliación de la red cloacal, la construcción de hospitales y escuelas, y obras viales y de urbanización.

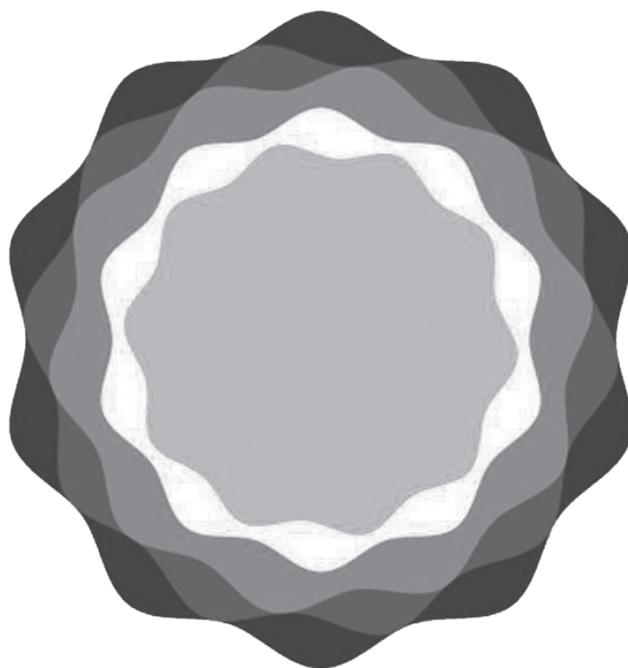
La convicción de que mejor educación es también inclusión se pone de manifiesto en que es la Provincia que mayor porcentaje de su gasto público destina a estos fines, y realizando grandes esfuerzos presupuestarios para mejoras salariales de los docentes.

La tarjeta alimentaria también ha sido un instrumento que además de cumplir con el objetivo de garantizar un derecho humano vital, ha ayudado a que las personas vuelvan a compartir una mesa familiar y se integren a la comunidad creando relaciones con los almacenes de barrio, entre otros beneficios.

Esta medida es parte de nuestras políticas sociales de nueva generación, a través de las cuales creamos el programa de responsabilidad social compartida ENVIÓN, que nos está permitiendo incluir a más de 50 mil jóvenes a la educación en oficios y a un empleo decente.

**La convicción de que mejor educación es también inclusión se pone de manifiesto en que es la Provincia que mayor porcentaje de su gasto público destina a estos fines, y realizando grandes esfuerzos presupuestarios para mejoras salariales de los docentes.**

# Argentina



**200 Años de Historia**

# EL MODELO SANJUANINO

José Luís Gioja (\*)

A partir del año 2003 nuestra provincia ha tenido un desempeño socioeconómico espectacular que, inclusive, no fue opacado por las explosivas consecuencias de la Crisis Global.

En aquél momento sostuvimos que la idea fundamental de nuestro proyecto giraba alrededor de generar un sólido desarrollo socioeconómico sustentado en reconstruir el capital nacional y provincial.

De hecho, desde el año 2003 la economía provincial creció un 81 por ciento, con una tasa de crecimiento media anual del 10 % (superior a la del país que fue del 7 %). Desde ese año hasta la fecha, nuestras ventas al exterior crecieron el 684%, llegando en el año 2009 a cifras cercanas a los 1.200 millones de dólares. En ese mismo periodo, la desocupación de la Provincia se ha reducido un 43%. Diferentes estudios han reconocido a San Juan como la segunda economía más competitiva del país seguida de la de la ciudad de Buenos Aires; esto ha hecho que durante el primer semestre del año, San Juan haya sido en la principal receptora de inversiones del país, superando nada menos que a la Provincia de Buenos Aires, que terminó segunda en el ránking.

No queremos aburrir con una enumeración de índices y registros que ya ha sido hecha en varias ocasiones; por otro lado, en diferentes publicaciones nacionales y provinciales son fácilmente conseguibles los datos estadísticos de este verdadero proceso de desarrollo económico. Más bien queremos aprovechar esta oportunidad para describir los que según mi opinión son los principales pilares del “modelo sanjuanino”.

La estrategia de desarrollo de nuestro Gobierno Provincial se asienta en cuatro grandes orientaciones económicas: la minería, el complejo agroindustrial, el turismo. Todo esto complementado con racionalidad en el accionar del Estado y un fuerte impulso a la obra pública.

---

(\*) Gobernador de la Provincia de San Juan

Potenciar estos elementos requiere del despliegue y fortalecimiento de redes sociales de cooperación que refuercen los vínculos entre los actores económicos presentes en la provincia: nuestra estrategia para fortalecer el Capital Social de la provincia. 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 la responsabilidad del sector empresario, la 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 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 sí mismo, la construcción de Capital Social.

El avance en estos temas es lo que nos ha permitido el éxito en los puntos que comentábamos como clave.

Nuestro tradicional sector agroindustrial tiene un presente muy dinámico: la producción de Vino. Vemos un aumento de la superficie cultivada con variedades de alta calidad enológica, y el desarrollo de una estrategia de diferenciación de precios y calidad; San Juan es el principal productor y exportador del país de Jugo de Uva; en Uva de Mesa nuestra producción representa el 95% de uva en fresco de Argentina, en Pasas de Uva el 98% de la producción nacional son sanjuaninas. Y las aceitunas y aceite de Oliva nos han posicionado como tercer productor del país, actividad en auge que nos alienta a superar las superficies implantadas tanto con destino a aceite de oliva como así también a conservas.

En Minería, la provincia de San Juan cuenta con dos proyectos mineros de oro y plata de clase mundial en plena producción, como son los Proyectos Veladero y Gualcamayo y dos proyectos también de clase mundial en plena construcción, los Proyectos

Casposo y Lama – Pascua. En el año 2009 se alcanzó un record histórico en la producción de minerales industriales, rocas de aplicación y productos derivados representó más de 960 millones de pesos y la producción estimada para éste año 2010, se calcula en los 1.100 millones de pesos. El valor de la producción de los minerales metalíferos superó los 3.000 millones de pesos, la producción proyectada para el actual, se estima que superará los 3.600 millones de pesos. Estos indicadores de producción han tenido un crucial impacto socio-económico a través de la generación de puestos de trabajos directos e indirectos, aportados por las empresas operadoras de proyectos y por las más de 800 PyMes sanjuaninas, proveedoras de bienes, insumos y servicios.

Por su parte, en materia de turismo, también los resultados son muy positivos. Durante el año 2009, un año particularmente duro para la actividad por la crisis mundial, se ha registrado un crecimiento del 6 por ciento en la cantidad de plazas hoteleras y parahoteleras que nos permite hoy totalizar 7.716, y se prevé que las inversiones en nuevos alojamientos para los años 2010 y 2011 prepararán a 52 millones de pesos. En este marco, algunas actividades merecen un comentario especial. Por un lado, la Fiesta Nacional del Sol la

máxima celebración de los sanjuaninos. Este año la fiesta tuvo como temática el Bicentenario de la Patria y fue incorporada en la agenda nacional de eventos en conmemoración de este aniversario. A lo largo de los cinco días de su realización contó con unos 320.000 asistentes y su transmisión televisiva concitó una audiencia de alrededor de 3 millones de personas en todo el país. Por otro lado, también debe destacarse el turismo de eventos, tanto deportivos - el paso del Dakar, la serie mundial de Voley, el encuentro que en nuestra provincia jugó la selección nacional de futbol, etc.- como de congresos –Congreso Internacional Extraordinario de Filosofía, de Administración Pública, y el Congreso Internacional de Ciencia Política-. En este caso, la provincia ofrece condiciones óptimas de precios e infraestructura.

Detrás de esta performance ha estado el sector público, estableciendo regulaciones, movilizandando la inversión, fomentando la productividad. El supuesto que alentó todas sus intervenciones fue el de promover comportamientos virtuosos en términos de alentar la dinámica de los agentes económicos y de la construcción de capital social. Ahora bien, las asimetrías y desequilibrios de la economía provincial unidas a la necesidad de un acelerado desarrollo, hacen imposible pensar en una estrategia universal para el Estado. Por el contrario, en cada caso se estableció que regulación, fomento y/o intervención directa fue la más aconsejable para el sector público.

Dentro de las tareas del Estado, la obra pública ha tenido un papel rutilante. Son innumerables las obras realizadas en estos años, en vialidad, en vivienda social, en

**Ahora bien, las asimetrías y desequilibrios de la economía provincial unidas a la necesidad de un acelerado desarrollo, hacen imposible pensar en una estrategia universal para el Estado.**

infraestructura hídrica. Hay algunas de ellas, que por su significación y su historia, son verdaderos íconos o símbolos de uno de los periodos más fecundos en realizaciones de los últimos años de la historia de San Juan: los Diques Caracoles y Punta Negra, el Nuevo Hospital Guillermo Rawson, el Centro Cívico, el Estadio Único San Juan, el nuevo Museo de Bellas Artes. Un párrafo especial merece el Túnel de Agua Negra, piedra angular del corredor bioceánico, parte de la estratégica vinculación con la Cuarta Región de Chile. El 30 de octubre del año 2009, las Presidentas de Argentina y Chile firmaron el Tratado de Maipú, que instituye la Entidad Binacional para el Proyecto “Túnel Internacional Paso de Agua Negra”, siendo ratificado luego por leyes de la Legislatura Argentina y de la Legislatura Chilena. Un último punto que quiero destacar: la política de erradicación de villas. Ya superamos holgadamente el medio centenar de asentamientos reconvertidos, posibilitando a miles de familias acceder a la vivienda digna. Este es uno de los puntos clave de nuestras políticas de construcción de capital social que citábamos más arriba.

Pero también cabe destacar el desempeño fiscal. Es que una provincia como San Juan, en donde el Estado tiene una participación muy importante en todos los registros de la vida provincial, muchas veces los éxitos se sostienen en la sobre utilización del gasto público, lo que puede implicar debilidades e inclusive peligro de graves turbulencias para el futuro.

No es nuestro caso: San Juan ha cerrado su ejercicio fiscal 2009 con un saldo positivo de 103 millones de pesos, repitiendo por séptimo año consecutivo un resultado superavitario. Nuestra conducta y disciplina fiscal ha sido y es reconocida por expertos y funcionarios de probada objetividad. La transparencia en el manejo de las cuentas públicas ha sido corroborada por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Público (ASAP) que estableció que nuestra provincia era la única jurisdicción que daba cumplimiento integral a la norma de responsabilidad fiscal referida a publicación de su información fiscal, financiera y presupuestaria. No sólo esto: la provincia concluyó en forma exitosa el proceso de reestructuración y renegociación de la parte de su deuda que había quedado bajo leyes nacionales en el default del año 2002, quedando totalmente regularizada su situación en este ítem.

Ahora bien, ¿cómo se lograron estos resultados? Tengo la convicción de que un exitoso rendimiento gubernativo no deviene de la entronización de algún protagonista iluminado, sino del sostenimiento de un trabajo en equipo, solidario, esforzado y, fundamentalmente, dotado de humildad. Humildad para reconocer lo bien hecho, aun más humildad para aceptar lo hecho mal o a medias, y otra dosis extra de humildad para reparar los errores y llevar a buen puerto lo que todavía no se haya terminado.

Pero si quisiéramos ir más allá y llegar a la esencia misma, deberíamos plantearnos una pregunta fundamental: ¿de qué hablamos cuando inquirimos por el soplo vital que

impulsa una gestión? Y la respuesta es inequívoca: hablamos de política. Política con todas sus letras.

No quiero plantear en esta ocasión un debate sobre ideologías, ni voy abundar en definiciones, ya algunas he hecho en las líneas precedentes. En este caso, quiero hablarles de mi actitud en la política, y para ello, permítanme proponer que volvamos a encontrarnos con Sarmiento. Pero no el Sarmiento de bronce. No el Sarmiento de libro escolar, ni el Sarmiento adusto que marco una época. No. Lo que quisiera es que nos volviésemos a encontrar cara a cara con el Sarmiento de carne y hueso, peleador, visionario, fogoso, intrépido, digno hasta los tuétanos, insoportablemente lleno de alma y vida. Un titán.

**Sarmiento nos va a pedir que pensemos en grande. Porque si algo puede extractarse de su prosa, es que no hemos sido traídos al mundo para pasar de largo, para sobrevivir apenas, para convivir en la mediocridad de una vida sin otro rumbo que la mera subsistencia.**

Nosotros tratamos de encontráramos con él, no para honrar su memoria -algo que los argentinos ya le hemos ofrendado tantas veces durante tantos años- sino para honrar su alma. Claro que honrar un alma de dimensión tan formidable no nos va a resultar gratuito. Si decidimos volver a mirarlo a los ojos, Sarmiento nos va a exigir un giro diametral a nuestra forma de ver el país, de proponer un escenario de vida para las generaciones que vienen.

Sarmiento nos va a pedir que pensemos en grande. Porque si algo puede extractarse de su prosa, es que no hemos sido traídos al mundo para pasar de largo, para sobrevivir apenas, para convivir en la mediocridad de una vida sin otro rumbo que la mera subsistencia. Por eso, es hora de volver a la vida el alma de los argentinos, que había llegado al estado de coma. Esto significa que ya es hora de pasarle la topadora a la idea de que no podemos. Ya es hora de que se paren los que estaban de rodillas y que comiencen a caminar los que esperaban sentados.

Si algo quiero rescatar de nuestro prócer son sus ideas visionarias, su desmesura para creer y crear, su férrea voluntad de HACER y HACER y HACER. En eso estamos en la provincia.

Y porque en eso estamos, reitero mi absoluta convicción de que el concepto de “Primer Mandatario” para mí no significa “el que más manda” sino “el primero en cumplir el mandato”. El primer servidor público.

Eso significa que estoy disponible para lo que la gente necesite, pero no estoy disponible para renunciar a soñar. Y no estoy disponible para deponer la humildad. Y no estoy disponible para aflojar el tranco. Para rendirme al sopor y la modorra. Para dejar de imaginar y permitir que la mediocridad nos corte las alas, las ganas, la alegría de

poder servir hasta el último día, hasta el último aliento y hasta al más lejano y el más pequeño de nuestros hermanos.

Para terminar: no tenemos derecho a andar por la vida imaginándonos ser dueños absolutos de la verdad, de la moral, de la justicia. No tenemos derecho a dejarnos encandilar por la luz radiante de lo bien hecho y soslayar la oscuridad de las carencias y los errores. No tenemos derecho a olvidarnos de que si somos mandatarios es porque ahí fuera hay mandantes que nos señalan la ruta, y no nos debemos a nada ni a nadie sino a ellos. Basta con salir a la calle y tener un mínimo de interés por el prójimo para conocer sus necesidades, todas urgentes, todas prioritarias: trabajo, vivienda, educación, salud, justicia, oportunidades para trascender, espacios para recuperar la alegría, motivos para reconstruir la dignidad.

# MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

Jorge Capitanich (\*)

La provincia ha implementado, por primera vez en su historia institucional, un sistema de planificación riguroso con medios de verificación que permiten identificar el fin, el propósito y los resultados esperados en la gestión pública. Este sistema logró el ordenamiento de los programas de gobierno, con su debido correlato con la estructura presupuestaria y organizacional, permitiendo instrumentar, además, un modelo de gestión por metas y resultados inédito en la administración pública chaqueña.

Esta metodología de planificación, junto con las estrategias de control de gestión y de evaluación de resultados, facilita el diseño y la instrumentación de las políticas públicas. La implementación de este sistema está directamente vinculada con la organización del Estado, aspecto en donde resulta necesario continuar avanzando a efectos de lograr una mayor calidad en la gestión pública.

La profundización de la modernización del Estado permitirá recuperar las capacidades de respuesta a las demandas de los actores económicos y sociales. Estas capacidades son necesarias para enfrentar los desafíos resultantes de la herencia de un prolongado proceso de debilitamiento institucional del Estado, así como la consolidación de una democracia que ha estado de espaldas a los ciudadanos, dejando a estos con múltiples derechos sin posibilidad de ejercerse. En el plano económico, la modernización del Estado tiene como objetivo fundamental establecer el alcance de su participación directa en la actividad económica, así como su acción reguladora y orientadora de las fuerzas del mercado. La consecución de este objetivo permitirá asegurar, por una parte, un desarrollo económico sostenido y equitativo; y, por otra, una mayor capacidad competitiva de la producción chaqueña frente a los retos de la competencia del mercado nacional e internacional.

---

(\*) Gobernador de la Provincia del Chaco

Para el próximo quinquenio pretendemos adecuar el Estado a las nuevas condiciones impuestas por la gobernabilidad democrática, y a los compromisos derivados de la construcción de una economía con equidad social. Para ello, se requiere de un Estado moderno, competitivo y eficaz, con claridad en sus responsabilidades y áreas de competencia para el cumplimiento de las tareas indelegables que le dan contenido a su existencia y que permitan restituir la confianza de la sociedad en sus instituciones.

En el marco anterior, necesitamos construir un Estado con la capacidad material y los recursos humanos calificados para cumplir con sus responsabilidades indelegables de manera eficiente, a fin de traducir en resultados concretos y no sólo con buenas intenciones, sus acciones en favor de la sociedad. Para ello, también se requiere de un Estado con alta responsabilidad ética para el uso transparente de los recursos.

Es por ello que la modernización del Estado se orientará a mejorar la visión sistémica de las políticas públicas, con la actualización de los indicadores de la realidad circundante y el estímulo a la creatividad en las propuestas. En este sentido, deberá consolidarse el cambio de paradigma, iniciado en el 2009, consistente en la transición desde un modelo de gestión basado, exclusivamente, en la observancia de normas y procedimientos administrativos, a un modelo de gestión por metas y resultados, en condiciones de eficacia y eficiencia en el uso de recursos.

El incremento de la eficiencia y la transparencia de la gestión pública demanda profundizar el trabajo iniciado en tres ejes: a) la construcción de una red de gestión por resultados de alta cobertura, basada en nuevas formas de relaciones interinstitucionales que reducen las intermediaciones innecesarias y otorgan mayor transparencia al proceso; b) la construcción de ciudadanía, asociada de manera concreta al acceso a la información pública, con novedosos perfiles de control y participación ciudadana; y c) la utilización de la acción comunicacional como un mecanismo permanente de búsqueda de consensos y pedagogía ciudadana.

La modernización del Estado requiere ahondar el desarrollo de una política de personal y un adecuado sistema de remuneración, que contribuya a generar un medio institucional con atractivos para el desarrollo de las habilidades individuales de los agentes públicos. Asimismo, la instrumentación de un régimen de capacitación y actualización de conocimientos del personal generará perfiles laborales ajustados a las exigencias organizativas de un Estado moderno y eficiente.

Por otra parte, para asegurar la eficiencia de la gestión pública resulta necesario profundizar el fortalecimiento de la capacidad del Estado para realizar un seguimiento detallado de los ingresos y egresos presupuestarios. Esta acción resulta también ineludible para garantizar un adecuado nivel de productividad del gasto y para asegurar niveles de transparencia en las finanzas públicas y en la acción de gobierno.

El Estado debe contar con capacidad para renovarse continuamente, adaptando sus estructuras organizacionales a la evolución y a la realidad del contexto económico y social. Para ello, además de la disposición al cambio, se necesita imitar las prácticas comunes de todas las organizaciones exitosas:

- a. Reducir la burocracia, simplificando los trámites, descentralizando procesos y eliminando regulaciones innecesarias.
- b. Otorgar prioridad al ciudadano, mejorando la calidad del servicio, generando canales de participación y exigiendo competitividad a la organización.
- c. Generar una red institucional con responsabilidad en la toma de decisiones, invirtiendo en la formación de recursos humanos, mejorando la calidad de los ambientes de trabajo, y asociando trabajadores a procesos de cambio.
- d. Anticipar el futuro, evaluando tendencias que permitan prevenir problemas, y diseñando estrategias que permitan la consecución de las metas y resultados.

En este contexto, la continuidad de la política de modernización del Estado tiene como finalidad profundizar el modelo de gestión por metas y resultados. Este exige no sólo el establecimiento de mecanismos formales, en virtud de los cuales se establecen objetivos y metas de gestión, las que son evaluadas periódicamente, sino también la adecuación de los procedimientos administrativos. Este proceso, esencialmente evolutivo, exige la persistencia de un esfuerzo para que la gestión por metas y resultados se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública.

Lograr un Estado, con una estructura eficaz, en todas las áreas, para el cumplimiento de sus tareas indelegables, otorgarán contenido a su existencia y permitirá restituir la confianza de la sociedad en sus instituciones. El Estado debe constituirse en el garante de la cohesión social, incorporando a los sectores sociales, productivos, políticos y a la sociedad organizada en su conjunto. Para ello, también se requiere un Estado con alta responsabilidad ética para la utilización de recursos de manera transparente.

Por otra parte, el desarrollo del gobierno electrónico constituirá una herramienta que favorecerá la modernización del Estado, con el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La finalidad de esta estrategia es ofrecer mejores servicios al ciudadano, optimizar la gestión pública, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, reducir los costos de tramitaciones,

**El Estado debe constituirse en el garante de la cohesión social, incorporando a los sectores sociales, productivos, políticos y a la sociedad organizada en su conjunto. Para ello, también se requiere un Estado con alta responsabilidad ética para la utilización de recursos de manera transparente.**

generar nuevos espacios de participación, e incluir a personas y comunidades menos favorecidas.

En atención a que el gobierno electrónico se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, su instrumentación estará orientada a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate y el diseño de las políticas públicas en general, y de las políticas sectoriales en particular, a través de consultas participativas de los ciudadanos.

Otro aspecto esencial reside en la consolidación de los criterios de eficiencia en la administración de empresas públicas, teniendo en cuenta, fundamentalmente, su contribución para alcanzar las metas propuestas en materia de crecimiento económico y equidad social. En tal sentido, las empresas públicas deberán constituir ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas de gestión, tanto en el manejo de los recursos humanos como financieros.

Las empresas públicas serán, por lo tanto, objeto preferente de la aplicación de la gestión orientada a metas y resultados, y estarán sujetas a evaluaciones periódicas de su desempeño. La satisfacción del usuario constituye el indicador más representativo de la gestión. Es por ello que las empresas públicas llevarán a cabo mediciones, frecuentes e independientes, de la satisfacción de los usuarios.

Por otro lado, en el próximo quinquenio el Estado deberá fortalecer su capacidad para la aplicación de un modelo de intervención que permita actuar con estrategias diferenciadas sobre la estructura económica, a efectos de incrementar la generación de valor agregado y empleo formal.

El direccionamiento de las políticas públicas hacia los territorios favorecerá la manifestación de la vocación productiva de estos espacios, así como la construcción de una provincia equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Lo anterior implica reconocer que el desarrollo depende, por un lado, de una compleja y dinámica vinculación entre territorio, ambiente, economía y sociedad y, por otro lado, de la construcción de una nueva manera de comprender, abordar y construir ese territorio.

El Chaco necesita ser concebido y gestionado desde el territorio. Para ello, debemos profundizar el esquema de regionalización a partir del fortalecimiento de las Unidades de Desarrollo Territorial. Se trata de ordenar y consensuar las intervenciones en los espacios locales, transformando las acciones de gobierno en una matriz de decisiones articuladas que optimicen su impacto en la población.

La estrategia de desarrollo propuesta parte del reconocimiento de la necesidad de diseñar un modelo de intervención de las políticas públicas flexible e integrado, que asegure la participación de las organizaciones de la sociedad civil y posea capacidad operativa para actuar sobre una realidad compleja y heterogénea, fundamentalmente, sobre los problemas estructurales que originan las condiciones de pobreza.

El abordaje propuesto consiste en la aplicación de una perspectiva de carácter transversal al conjunto de las políticas públicas y a la gestión gubernamental, con la finalidad de instalar esquemas de gestión coordinados en el territorio. Este esquema de intervención requiere de un Estado activo y promotor, capaz de estructurar políticas públicas en convergencia con la perspectiva de los actores territoriales.

Desde este enfoque, valorativo y estratégico, el desarrollo se mide tanto por los logros alcanzados por las personas, como por la cantidad y calidad de las inversiones y acciones realizadas por el Estado. En esta visión la inversión se justifica, las acciones se validan y las políticas son eficientes en la medida que los habitantes logran asimilar los beneficios en provecho de sus familias y la comunidad.

Por otro lado, además de generar ámbitos de participación para la gestión territorial, este enfoque permitirá consolidar esquemas de articulación de las políticas públicas, superando el paradigma de un Estado organizado sectorialmente. Esto implica asumir y reconocer la dinámica de los procesos de desarrollo físico - ambiental, económico - productivo y socio - institucional que se desarrollan en los territorios. Desde esta perspectiva, las políticas públicas estarán orientadas a recuperar los valores desde los cuales se gestó, históricamente, la grandeza de nuestra provincia.

**En este marco, las intervenciones del Estado estarán orientadas a corregir las asimetrías que han caracterizado el desarrollo económico de la provincia, las que han profundizado la brecha de desigualdad y consolidaron regiones con graves problemas de pobreza.**

El abordaje propuesto, asentado en la dinámica social y económica de los territorios, se orientará hacia la generación, recomposición y/o mejoramiento de las tramas productivas, de modo tal que se produzca incremento en las oportunidades de empleo formal. Este proceso estará acompañado por el mejoramiento del capital social, concebido como un entramado de relaciones, fuertemente influido por la calidad de la educación, la salud, la infraestructura y los servicios públicos; aspectos que inciden sobre las desigualdades de ingreso que caracterizan a los territorios.

Como resultado de la articulación de los elementos mencionados se definirán planes de desarrollo territorial, que operarán como instrumentos ordenadores de las intervenciones en cada Unidad de Desarrollo Territorial. Este abordaje, participativo y sistémico, pretende presidir la totalidad de las acciones del Estado, tanto productivas como culturales, sanitarias, educativas y de infraestructura.

La convergencia entre la perspectiva de la sociedad y el rol del Estado constituye la base de la estructuración de las políticas territoriales para el próximo quinquenio, logrando la articulación de tres elementos:

- a. Un espacio territorial de actuación definido, sobre cuya dinámica es posible intervenir para alcanzar su transformación a partir de las potencialidades que posee y las oportunidades que brinda el entorno económico;
- b. La consolidación de tramas productivas generadoras de valor agregado económico y empleo, articuladas con intervenciones orientadas a mejorar la infraestructura física y social, así como la formación de capital humano; y
- c. Un espacio de gestión apoyado en una metodología de trabajo que promueve el fortalecimiento de las organizaciones, así como su participación en el proceso de identificación, ejecución y seguimiento de las intervenciones territoriales.

Con este espacio territorial de gestión pretendemos allanar los inconvenientes, que en la aplicación local, atraviesan habitualmente los programas de gobierno que, al no contar con una matriz operativa que responda a esa integralidad conceptual, no pueden exhibir el nivel de impacto esperado.

Por lo tanto, las herramientas de gran valor que aporta el Estado tendrán mayor impacto sistémico si se insertan en una estrategia territorial, y como parte de un conjunto de instrumentos logísticos y financieros, que en forma escalonada constituyan una respuesta integral a las demandas y potencialidades exhibidas por cada territorio.

En este marco, las intervenciones del Estado estarán orientadas a corregir las asimetrías que han caracterizado el desarrollo económico de la provincia, las que han profundizado la brecha de desigualdad y consolidaron regiones con graves problemas de pobreza. La reversión de esta situación requiere la generación y/o recuperación de la base productiva, así como de inversiones para mejorar la infraestructura física y social, a efectos de generar condiciones adecuadas para el desarrollo económico con inclusión social, sustentadas en el concepto de la competitividad sistémica territorial.

# ARGENTINA Y EL BICENTENARIO

Ing. Mauricio Macri (\*)

Este año los argentinos celebramos el Bicentenario de nuestra patria y es importante que lo veamos como una nueva oportunidad para construir un futuro próspero para todos. Es una fecha que nos obliga a detenemos y reflexionar sobre nuestra historia, sobre lo que fuimos y lo que queremos ser. Un momento que nos hace pensar en los valores que queremos representar como sociedad. Se trata, ni más ni menos, que de decidir la puerta por la que vamos a entrar al futuro de nuestro país. Y es fundamental que entendamos que, si queremos elegir la puerta adecuada, debemos estar más unidos que nunca.

La Argentina supo ser sinónimo de oportunidades y de ascenso social. Hace cien años, éramos la novena potencia mundial, el país más importante de América Latina y un faro de la cultura, la educación, el diseño y la creatividad. Hoy, cien años después, tenemos más de 900.000 chicos de entre 13 y 19 años que no estudian ni trabajan, lo cual no es sólo un síntoma de las pocas oportunidades del presente, sino también un sombrío presagio sobre nuestro futuro. Por eso, porque los ciudadanos queremos volver a ver a la Argentina radiante, de pie y en movimiento, es fundamental que repensemos estratégicamente las políticas de Estado que son indispensables para el desarrollo de nuestro país y para darle a su gente la calidad de vida que espera y merece.

Siempre creí que el nuestro es un gran país y que está en nuestras manos aprovechar ese enorme potencial de nuestros recursos naturales y de nuestra gente, transformarlo en ventaja competitiva y traducirlo en mejor calidad de vida para todos los ciudadanos. Si la realidad actual dista del potencial de entonces, si el nivel de vida de nuestra gente es menor a sus capacidades, si tenemos una vergonzosa brecha social, es porque nuestras viejas dirigencias abrieron consistentemente las puertas equivocadas; porque se concentraron en las pequeñas luchas facciosas en vez de pensar en el país grande que es posible.

---

(\*) Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El sueño de una Nación grande y para todos es posible. Un país próspero, seguro, integrado y que nos contenga a todos. Una Nación en la que cada uno pueda generar su propio proyecto de vida con libertad y tranquilidad. Un país insertado inteligentemente en un mundo cada vez más complejo, donde la inversión movilice la actividad económica y genere puestos de trabajo. Donde la educación capacite a los jóvenes para que desarrollen al máximo sus posibilidades y puedan ingresar al mercado laboral, y donde el esfuerzo de cada ciudadano sea recompensado. Una Argentina atenta a lo que pasa en gran parte de los países de nuestra región y del mundo, que van logrando una democracia sólida con instituciones que funcionan.

Todos somos parte de ese desafío. Dirigentes políticos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, líderes sociales. Juntos debemos trabajar incansablemente y dejar las confrontaciones de lado para reconstruir aquel país que supimos ser alguna vez. Si sumamos nuestros esfuerzos y trabajamos todos orientados hacia la misma dirección, en cien años más nuestra generación será recordada como la que superó los enfrentamientos inútiles y se puso a trabajar unida, no sólo para reconstruir aquella Argentina de principios del siglo veinte, sino para redoblar la apuesta y erigir un país aún mejor.

El mundo nos abre una puerta grande para hacer realidad ese sueño, si en lugar de verlo como una amenaza lo vemos como una oportunidad. No podemos darnos el lujo de aislarnos e ignorar las posibilidades que abre la inserción internacional. Desconocer el potencial que genera la apertura del comercio y la cooperación internacional es desperdiciar años de crecimiento y desarrollo y es impedir que mejore la calidad de vida de la gente.

El campo es un pilar fundamental en este proceso, por la riqueza que genera y porque es un símbolo del esfuerzo y de los valores de los argentinos. La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) identificó tres países que están en condiciones de contribuir a satisfacer el inexorable crecimiento de la demanda mundial de alimentos: India, Brasil y Argentina. El mundo nos pide cada vez más alimentos, pero también los productos y servicios de nuestras industrias creativas, del turismo, del arte, de la cultura. De la mano del desarrollo de los alimentos, podemos reindustrializar la Argentina, aprovechando todo nuestro potencial insertándonos con inteligencia en ese contexto mundial. En pocas palabras, si aprovechamos esas oportunidades que nos ofrece la coyuntura internacional podemos construir ese país grande y para todos.

Para encaminarnos hacia allí, antes que nada, debemos creer que eso es posible. Debemos superar las trabas que nos impiden aprovechar la oportunidad histórica que tenemos como país. Debemos dejar de lado la estructura mental del atraso e incorporar la mentalidad del futuro, enfrentarnos a la vida con confianza en nuestras capacidades y trabar alianzas con otros para ser más, para construir mejor, para proyectar. Debemos reflexionar sobre nuestra historia, sobre nuestra actualidad y sobre nuestras

posibilidades futuras para hacer los cambios necesarios para encarar un verdadero desarrollo sostenible.

Para lograrlo, es necesario avanzar en tres grandes líneas de acción: debemos potenciar nuestra economía, debemos hacer un enorme esfuerzo de inclusión y debemos fortalecer nuestras instituciones. Esta es la misión de una nueva generación de argentinos que aprendió de nuestra historia que sin democracia y sin instituciones no es posible lograr un desarrollo económico integrado y sostenible.

En primer lugar, es imprescindible generar un marco macroeconómico lógico, con políticas estables y reglas claras, en el que para crecer haya que invertir y trabajar. Un contexto de respeto a la ley y de variables estables, donde cada actor pueda prever las condiciones si decide invertir o emprender en el país, donde cada persona y cada familia puedan ahorrar para encarar sus emprendimientos y desarrollarlos. Un marco en el que los argentinos podamos desarrollar nuestro potencial productivo y nuestra creatividad. Un país en el que los que hacen puedan hacer.

Además, es clave fomentar la producción y la generación de empleo en todo el territorio con un gran programa federal de infraestructura. Necesitamos reconstruir un Estado fuerte y con capacidad de gestión, que promueva el desarrollo con infraestructura de transporte, de energía, de comunicaciones, para tener un país geográficamente equilibrado y en crecimiento y para motorizar otras industrias clave como la minería, el turismo, la automotriz, la fabricación de maquinaria agrícola y la petroquímica, siempre con claras reglamentaciones ambientales que permitan su sostenibilidad.

**Necesitamos un Estado con instituciones sólidas, de calidad y que sean respetadas por todos, para que más allá de las personas y los gobiernos, se puedan impulsar políticas de largo plazo.**

Hoy, en Argentina se crean pocas empresas, las Pymes no crecen y las grandes son cada vez más frecuentemente adquiridas por empresas extranjeras. Cuando el Estado cumpla con su rol de facilitador y promotor de las condiciones necesarias para el crecimiento, nacerán más emprendimientos, las PyMEs pasarán a ser grandes, y las mayores empresas del país saldrán a competir y a invertir en el mundo, generando más y mejores empleos para todos.

En segundo lugar, es imperioso que empecemos un serio camino de fortalecimiento de nuestras instituciones republicanas, porque sin instituciones es imposible generar políticas de Estado y sin ellas no hay previsibilidad ni desarrollo sostenible. Necesitamos un Estado con instituciones sólidas, de calidad y que sean respetadas por todos, para que más allá de las personas y los gobiernos, se puedan impulsar políticas de largo plazo. Políticas que generen un marco que nos permita atraer las inversiones necesarias para transformar nuestra infraestructura, que es fundamental

para integrarnos no sólo hacia afuera sino también hacia adentro. Debemos entender que sólo así, sólo si estamos dispuestos a dialogar, a negociar y a construir sobre lo construido, es posible resolver los problemas de la gente.

Dentro de las instituciones, es fundamental establecer una política exterior que defienda los intereses nacionales y que esté orientada al diálogo, y no a la confrontación y a los planteos ideológicos.

Finalmente, pero no menos importante, debemos asegurar la inclusión social, sobre todo invirtiendo en educación y salud para que todos tengan las mismas oportunidades. En este sentido, la educación es simplemente crucial: para permitir el crecimiento de la economía, para que cada chico se desarrolle plenamente, para formar ciudadanos; la educación es determinante en las oportunidades de desarrollo de las personas y del país y debe ser un eje central de cualquier gobierno.

Necesitamos un sistema educativo que dé oportunidades para todos y que promueva ideas e innovación. Los empleos del futuro son empleos de conocimiento, de tecnología y de creatividad, y para estar a la altura de la circunstancias debemos consolidar un sistema educativo de excelencia. Porque sin educación no hay salud ni trabajo, y el trabajo es fundamental para terminar con la pobreza, la exclusión y la inseguridad. Los jóvenes son los protagonistas de la Argentina que se viene y de nosotros depende darles las herramientas para forjar su futuro y construir el país próspero que queremos ser.

Este sueño es posible si volvemos a creer y a confiar en nosotros mismos, si dejamos de lado las confrontaciones innecesarias, si comenzamos a hacer una política que sea tan pluralista como el país. En este sentido, es imprescindible apostar al debate de ideas, porque el consenso es el pilar fundamental de cualquier proyecto nacional sólido. Las políticas públicas deben estar basadas en el consenso social, en el diálogo político y en el conocimiento técnico. Ésta es una tarea de todos y tenemos que involucrarnos para lograr un país mejor. Si no cumplimos las reglas y no nos respetamos entre nosotros, nunca alcanzaremos el objetivo de vivir en paz y prosperidad.

Querer y creer en el cambio es el pilar fundamental de este proceso. Los argentinos superamos las circunstancias más terribles, y debemos reconocer esto y valorarlo para confiar en nuestras capacidades y superar las dificultades que tenemos hoy.

En la Argentina de hoy muchas balsas reman por separado, sin darnos cuenta de que la mejor forma de llegar a la orilla es que rememos juntos en un mismo barco. Debemos confiar en nosotros mismos y respetarnos entre nosotros, para construir entre todos un país mejor.

En este Bicentenario tenemos la oportunidad de refundar nuestro país y volver a forjar un proyecto sostenible. Si hace cien años fuimos capaces de construir un país

grande, hoy lo podemos volver a hacer. La Argentina puede volver a ser el país que atrajo a nuestros abuelos y no el que expulsó a nuestros hijos. El compromiso para lograrlo es de todos. Por eso invito a cada uno de los ciudadanos a asumir ese desafío y aportar al cambio que necesita la Argentina para volver a ocupar el lugar que merece.

La puerta está abierta. Tengo la esperanza y la firme convicción de que es posible atravesar la puerta del desarrollo, que podemos escribir una historia de la que todos los argentinos podamos sentirnos orgullosos. Éste es el país en el que quiero vivir y donde quiero que crezcan mis hijos y mis nietos. Una Argentina mejor es posible y está en nuestras manos cumplir ese sueño. Hagámoslo juntos.

## ~ Palabras y Próceres ~

“Es preciso, pues, emprender un nuevo camino en que lejos de hallarse alguna senda será necesario practicarla por entre los obstáculos que el despotismo, la venalidad y las preocupaciones han amontonado después de siglos ante los progresos de la felicidad de este continente. Después que la nueva autoridad haya escapado a los ataques a que se verá expuesta por sólo la calidad de ser nueva, tendrá que sufrir los de las pasiones, intereses e inconstancia de los mismos que ahora fomentan la reforma. Un hombre justo que esté al frente del gobierno será tal vez la víctima de la ignorancia y de la emulación”

*Mariano Moreno, Mayo de 1810*

“Habiéndome hecho cargo de todo, resolví entregarme a la marea de los acontecimientos, porque las empresas arduas siempre presentan grandes dificultades, y por consiguiente grandes remedios; pues huir cuando se va a dar la batalla, no sólo es cobardía sino aún traición; y en este estado me puse en manos de la Providencia a fin de que dirigiese mis conocimientos acerca de la causa más justa y más sana, pues si se malograra el fruto de mis intentos, la recompensa, creo, quedaría cifrada en la gloria de haberlos emprendido.”

*Plan Revolucionario de Operaciones. Mariano Moreno*

“Juro a la patria y a mis compañeros, que si a las tres de la tarde del día inmediato el virrey no hubiese renunciado, a fe de caballero, yo le derribaré con mis armas!”

*Manuel Belgrano, encolerizado al oír que Cisneros proponía ponerse al frente de la junta*

“Señores del Cabildo: esto ya pasa de juguete; no estamos en circunstancias de que ustedes se burlen de nosotros con sandeces. Si hasta ahora hemos procedido con prudencia, ha sido para evitar desastres y efusión de sangre. El pueblo, en cuyo nombre hablamos, está armado en los cuarteles y una gran parte del vecindario espera en otras partes la voz para venir aquí. ¿Quieren ustedes verlo? Toque la campana y si no nosotros tocaremos generala y verán ustedes la cara de ese pueblo, cuya presencia echan de menos. ¡Sí o no! Pronto, señores, decirlo ahora mismo, porque no estamos dispuestos a sufrir demoras y engaños; pero, si volvemos con las armas en la mano, no responderemos de nada.”

*Antonio Luis Beruti irrumpe en la sala ante la prolongación de las deliberaciones*

# REFLEXIONES SOBRE EL TRABAJO Y LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO EN EL BICENTENARIO

Carlos A. Tomada (\*)

El festejo del Bicentenario ha sido para el pueblo argentino en la calle una oportunidad invaluable de encuentro con nuestra historia y esperanzas. La realidad de la Argentina del 2010, afortunadamente, es de una democracia recuperada y fortalecida, una economía que pese al contexto de crisis global se mantiene en crecimiento y unas fuerzas políticas progresistas y gobierno nacional que están en condiciones y tienen la voluntad política de construir un país justo, soberano y democrático.

En este contexto del Bicentenario nos encontramos frente a la exigencia de terminar de resolver una serie de problemas heredados, al mismo tiempo que debemos afrontar los problemas emergentes de una Argentina en transformación. Una reflexión sobre las instituciones y el Estado debe hacerse cargo de esta doble exigencia, ya que al fin y al cabo las instituciones deben reflejar el compromiso social y político que las sustenta. Para lograr estos compromisos un requisito ineludible es el de compartir las percepciones sobre la realidad. Por eso la primera cuestión planteada en esta reflexión es la de hasta qué punto existe una percepción compartida sobre la realidad por parte de los actores sociales y políticos.

Más allá del fragor de las luchas políticas y partidarias expuestas cotidianamente en el espacio de la opinión pública, es posible que este Bicentenario encuentre a los argentinos arribando a algunos acuerdos fundamentales realidad. No se trata, insisto, de la inexistencia de divisiones o de la ausencia de confrontación de posiciones sobre las políticas públicas a aplicar y que hoy están a la orden del día y no sólo en nuestro país, ya que basta meramente con observar la puja que se registra actualmente en los países europeos o en los del norte de América, que son tanto o más duros que los enfrentamientos parlamentarios entre el oficialismo y las oposiciones en el plano local. Pero a nadie se le ocurriría en Europa negar la realidad de la crisis económica o financiera mundial, es decir, las disputas aludidas involucran, sin embargo, una

---

(\*) Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

percepción de la realidad compartida por los contendientes. ¿Podemos decir esto mismo a propósito de la percepción de los problemas actuales en nuestro país?

Creo que es posible hoy en Argentina (como no lo fue hasta hace muy poco tiempo) arribar a una percepción compartida sobre algunos aspectos de la realidad. Esta reflexión no obedece a un optimismo ingenuo sino a la observación de los debates actuales, varios de los cuales comprometen las políticas y acción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. ¿En qué se basan estas afirmaciones?

En primer lugar, la situación actual de Argentina es muy diferente de la de 2003. Basta observar el contenido de algunos debates contemporáneos para constatar la transformación operada en estos últimos siete años en las condiciones y percepciones sociales. Más allá de los proyectos (o su ausencia) que sustentan la demanda actual para elevar al 82% la proporción de los ingresos por jubilación con respecto a los salarios, ¿habría sido imaginable una demanda de este tipo en 2003, ó en 2001 ó en 1995?

El solo hecho que se plantee hoy una demanda de esta naturaleza -aún de manera independiente de la posibilidad efectiva de satisfacerla-, indica claramente la distancia del presente con el pasado y el grado en que la transformación social reciente modificó las expectativas sociales. Indica también el reconocimiento retrospectivo -no necesariamente de modo explícito- de la eficacia de las políticas aplicadas para lograr el crecimiento económico y del empleo registrado. Ambos factores son esenciales para el financiamiento de sistema de previsión social, para recuperar la gestión pública de ese financiamiento y también para restituir el equilibrio de los ingresos y erogaciones fiscales. Estas son condiciones indispensables para garantizar el incremento enorme de la cobertura previsional, así como para concretar la movilidad de los haberes jubilatorios (su periódico incremento sistemático).

En segundo lugar, cabe tomar nota del cambio notable en los contenidos de las demandas políticas y sociales, ya que siete años atrás lo que se demandaba al Estado eran subsidios o “planes” de empleo para la subsistencia. Hoy podríamos decir que el “piso” de las demandas sociales es mucho más elevado, lo que nos coloca como Estado en la confluencia de realidades diferentes que debemos afrontar simultáneamente. Por un lado, debemos seguir avanzando en la resolución de las desigualdades sociales heredadas, resolver los problemas de desocupación y de empleo no registrado de bajos salarios, disminuir la indigencia y la pobreza. Aunque hemos avanzado mucho en este terreno al acotar sensiblemente la magnitud de estos problemas, aún resta sostener y acrecentar los esfuerzos en pos de su solución definitiva.

Por otro lado, debemos asumir los nuevos problemas emergentes que, posiblemente, no provengan ya de la desigualdad heredada, sino de un nuevo contexto económico-social. Se trata de situaciones derivadas del proceso de transformación puesto en marcha en la salida de la crisis de 2001, para cuya definición y comprensión resulta

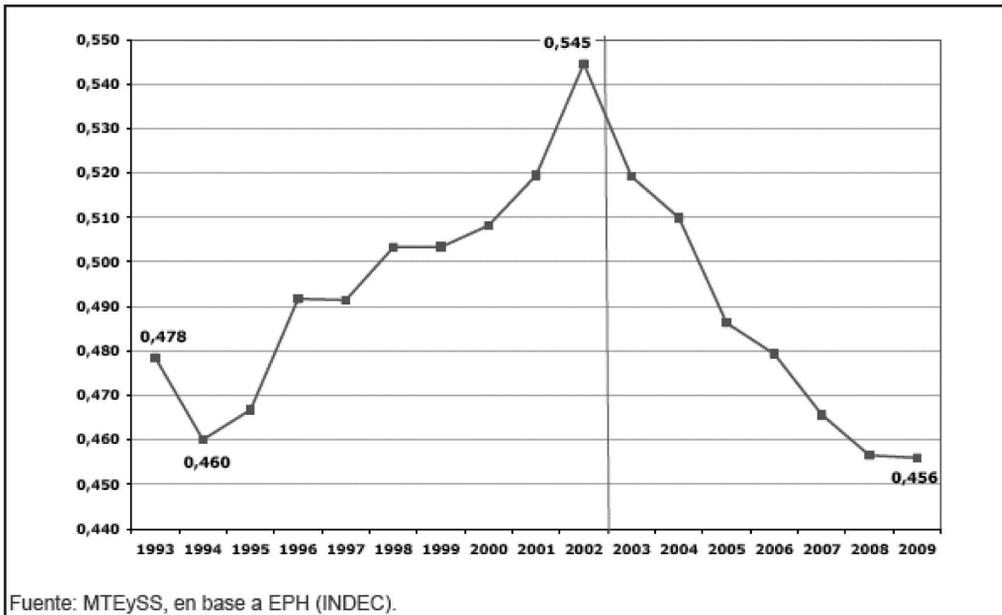
necesario tomar en consideración el camino que hemos transitado hasta aquí. Por ello las siguientes reflexiones estarán centradas en la transformación social en curso.

Si pudiera resumirse en una sola fórmula el sendero trazado desde 2003 en el campo laboral, esa fórmula debería incluir la articulación estrecha entre política e instituciones. La principal lección que sacamos de nuestra experiencia es que esa articulación no se resuelve replicando en la gestión prácticas “exitosas” -nacionales o internacionales- sino a través de un proceso que integra la experiencia comparada y los antecedentes nacionales. Esto es, las tradiciones por las cuales los actores socio-políticos del trabajo han generado las reglas de acción, normas y hábitos necesarios para dirimir sistemáticamente sus diferencias.

Queremos destacar en este punto la experiencia y los datos que surgen de una de las evidencias clave de la eficacia de la política pública como conformadora de nuevas y estables relaciones sociales: la evolución de la distribución del ingreso.

**La explicación más notoria y evidente de la disminución de la desigualdad de ingresos en los últimos 7 años, radica en la adopción de un modelo económico centrado en el empleo como principal instrumento de distribución de la renta y de integración social, así como en el aumento significativo de los niveles de empleo.**

**Gráfico 1: Evolución de la distribución del ingreso personal. Índice de Gini del ingreso per capita familiar.**



El gráfico del balance de la situación laboral en el año del Bicentenario nos muestra, así, la evolución del llamado “coeficiente de Gini” para los últimos 16 años<sup>1</sup>. En el gráfico se puede observar cómo a un pronunciado incremento de la desigualdad sufrido entre los años 1994 y 2002 reflejado en el aumento del valor del índice, lo sucede una constante y pronunciada disminución que sólo se ve frenada por la crisis financiera internacional.

La explicación más notoria y evidente de la disminución de la desigualdad de ingresos en los últimos 7 años, radica en la adopción de un modelo económico centrado en el empleo como principal instrumento de distribución de la renta y de integración social, así como en el aumento significativo de los niveles de empleo. La vía privilegiada para la reducción de la brecha de desigualdad, fue el fortalecimiento y reinstitucionalización de los espacios de diálogo social y de negociación colectiva, que han permitido el aumento progresivo y sostenido de los niveles salariales por sector. A esto se suma la convocatoria al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil que ya se ha institucionalizado como una práctica capaz de reunir a los distintos actores sociales para generar una decisión consensuada.

Por otra parte, siempre convencidos de la necesidad de un mercado interno sólido y de la centralidad del trabajo, avanzamos en el fortalecimiento de los diversos instrumentos de la seguridad social para garantizar la coherencia de las políticas. Esta actuación coordinada fue generando instituciones, entre las cuales resalto por su relevancia: la re-estatización de la gestión del sistema jubilatorio, la movilidad de los haberes provisionales, y la Asignación Universal por Hijo, que garantizó un incremento significativo de los ingresos de los hogares pobres vía transferencias monetarias del Estado.

Todo esto nos permite hablar ahora de un piso mínimo de protección social constituido por una diversidad de prestaciones preparadas para responder a situaciones determinadas, de carácter prácticamente universal en sus alcances y, por lo tanto, de un modelo social inclusivo<sup>2</sup>.

El gráfico 4 del citado Balance<sup>3</sup> nos muestra la evolución del nivel de empleo registrado para los últimos 35 años. En el mismo se puede observar una gradual tendencia ascendente hasta el año 1994, cuando se produjo la primer crisis importante de empleo del período de la convertibilidad que demuestra que ese modelo económico no sólo tenía una limitada capacidad creadora de empleo en los momentos de mayor crecimiento, sino que además mostraba una importante destrucción de empleo en los momentos de crisis. Pese a la importante caída durante la crisis, la

---

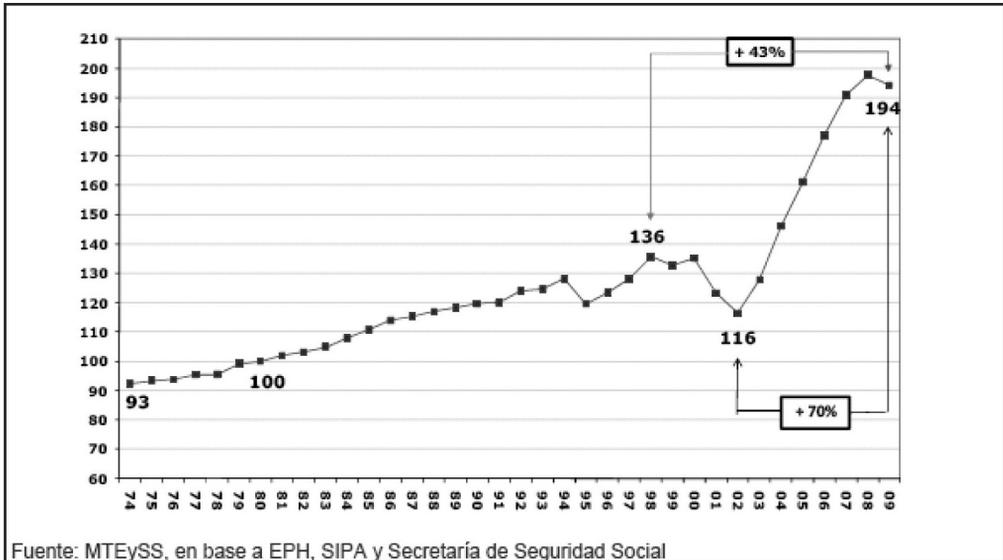
1- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales: Balance de la Situación Laboral en el Año del Bicentenario Período 2003-2010, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, mayo de 2010.

2- La idea de “universalidad” que sostienen algunos tiende a generar equívocos, ya que alude a un tipo de política “uniforme” de protección social, cuando la cuestión central es el carácter universal del “alcance” de la protección social que, como ocurre con la experiencia que desarrollamos, puede lograrse con una diversidad de instrumentos y políticas.

3- Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios del Trabajo (2010) op. cit.

tasa de empleo registrado mostró una lenta estabilización hasta el agotamiento de los factores que sostenían el modelo económico, es decir, cuando se derrumbó en el período 2000-2002.

Gráfico 2: Evolución del nivel de empleo registrado. Período 1974-2009 (Base 100=1980)

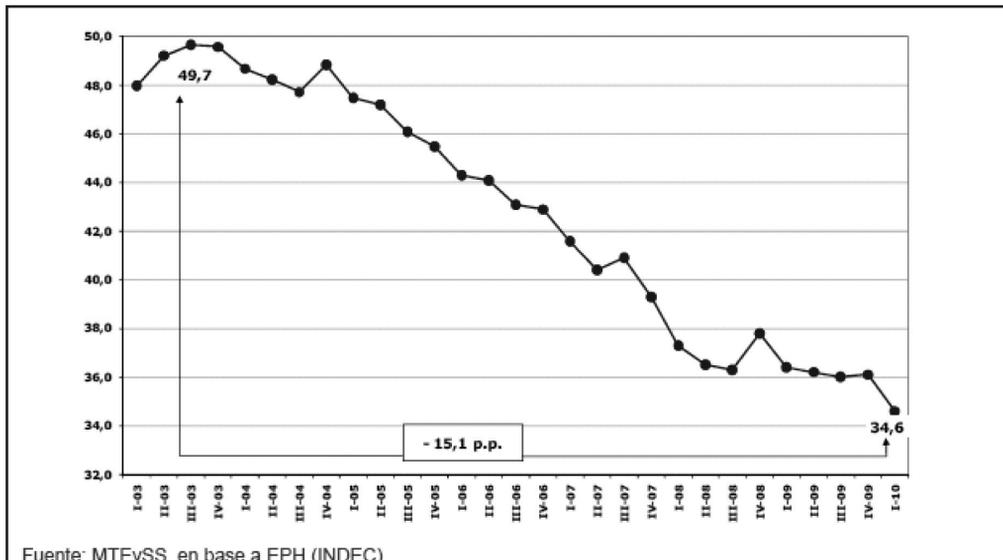


A partir del año 2003 se produjo por una parte, una rápida recuperación del nivel de empleo registrado y además, en un período relativamente corto, se registraron incrementos sostenidos que llevaron a alcanzar valores cercanos al pleno empleo. Este proceso es resultado de políticas que estaban dirigidas no sólo a la modificación de la dinámica laboral de exclusión que caracterizó la década de los 90, sino también a consolidar la expansión y fortalecimiento del entramado productivo nacional. El auge de los niveles de empleo tiene una relación directa con el aumento de la inversión productiva destinada a abastecer un mercado interno más dinámico, en un enfoque articulado de políticas económicas, laborales y sociales. La contrapartida de este proceso fue la disminución sistemática del empleo no registrado (que carece de protección social) no sólo en valores relativos sino también, sobre todo en los últimos tres años, en valores absolutos. Esto permitió comenzar a resolver una de las más dramáticas herencias recibidas del modelo neoliberal de los '90.

**A partir del año 2003 se produjo por una parte, una rápida recuperación del nivel de empleo registrado y además, en un período relativamente corto, se registraron incrementos sostenidos que llevaron a alcanzar valores cercanos al pleno empleo.**

En el gráfico siguiente se puede observar una clara tendencia descendente de la tasa de empleo no registrado desde el primer trimestre del 2003 hasta la actualidad, donde se alcanzó el nivel más bajo de los últimos 30 años. Este cambio se puede comprender desde una dinámica particular: los trabajadores que hasta el año 2005 se mantenían en el sector informal tienden a ser formalizados, mientras que los trabajadores desocupados tienden a ocupar vacantes en un contexto institucional que favorece la formalización laboral.

**Gráfico 3: Evolución de la tasa de empleo no registrado. Período 2003-2010**



Esta tendencia refleja un proceso de incorporación sistemática de trabajadores precarios y desocupados al empleo formal, que se relaciona directamente con la dinámica del crecimiento del empleo, y también con el impacto de diversas instituciones y políticas públicas orientadas a reducir la informalidad laboral. Precisamente, el MTEySS se fijó como uno de sus objetivos estratégicos la disminución de la informalidad, aplicando una serie de instrumentos específicamente destinados a combatirla, como la inspección laboral, informatización, coordinación con organismos fiscales, etc., que buscan generar una cultura que recupere el valor del trabajo formal. Esta estrategia logró articularse con planes, programas y políticas de otras áreas de la Administración. De forma tal, que la cuestión del trabajo formal penetró en todo el sistema de incentivos y valores que las inspira, por lo que ahora se requiere a las empresas el registro de los trabajadores para la obtención de créditos, beneficios fiscales, beneficios económicos, etc.

Retomaremos ahora los desafíos del presente para señalar su vinculación –sólo en parte- con la situación heredada. Estamos convencidos que más temprano que

tarde los objetivos que nos trazáramos en 2003 están en vías de concreción, tanto más cuanto hemos subido el piso de protección social y del empleo a niveles que hubieran sido impensables siete años atrás, y confiamos en que la persistencia en las políticas aplicadas hasta ahora logrará una incorporación ciudadana plena.

¿Cuáles son, entonces, los nuevos desafíos? Para resumirlo brevemente podemos decir que lo que afrontamos a partir de ahora son también los retos de la igualdad. Por efecto de las políticas que colocaron en el centro el empleo con protección social, y por las políticas laborales centradas en la recuperación del salario a través de la negociación colectiva, estamos en presencia actualmente de un proceso de movilidad social ascendente protagonizado por los trabajadores asalariados. Al promover un ascenso salarial más rápido para los trabajadores de bajos salarios, que se situaban en niveles ínfimos en el inicio de nuestra gestión, esta movilidad social ascendente adquirió un carácter colectivo, a través del cual tendieron a reducirse los diferenciales salariales que prevalecían en los '90. En lenguaje técnico podría decirse que se redujeron las brechas salariales entre convenios colectivos y entre los niveles de las escalas en el interior de cada convenio.

**En este terreno, la “naturalización” de las diferencias entre ganadores y perdedores, entre ricos y pobres, entre ocupados y desocupados, entre incluidos y excluidos, va cediendo paso ante un proceso de transformación social que va cerrando paulatinamente las brechas de desigualdad, y generando un nuevo escenario social.**

¿Por qué esta tendencia a la igualación salarial —o si se quiere, a la disminución de los diferenciales de salarios— podría constituir un problema? Sencillamente porque esa tendencia supone una erosión de las jerarquías sociales previas que habían sido prácticamente “naturalizadas” no sólo por el modelo neoliberal de los '90, sino también por un proceso de polarización social y de estancamiento económico que se inició prácticamente con la dictadura militar de 1976. En este terreno, la “naturalización” de las diferencias entre ganadores y perdedores, entre ricos y pobres, entre ocupados y desocupados, entre incluidos y excluidos, va cediendo paso ante un proceso de transformación social que va cerrando paulatinamente las brechas de desigualdad, y generando un nuevo escenario social.

Esta erosión de las jerarquías sociales constituye un proceso que no ha encontrado aún una narrativa que lo exprese, y que se va abriendo paso en las percepciones sociales a través de “estallidos” o de cambios en los contenidos de las demandas que son, ahora, demandas de igualación. La complejidad de esta situación es tal que requiere un análisis más profundo que el que podemos desarrollar en estas breves líneas, pero podemos apuntar que lo que ese análisis mostraría sería una agudización de la puja distributiva en

Argentina, que se expresaría no ya meramente como durante la pasada crisis mediante luchas y demandas por la subsistencia, sino por demandas más elevadas de mejora en la calidad de vida y de trabajo.

Estas son las grandes líneas de los debates futuros. Sólo podemos apuntar aquí cuáles serían nuestros criterios de intervención, no muy diferentes de los que venimos aplicando. En primer lugar, el fortalecimiento del rol de arbitraje del Estado, ya que sobre él operan las demandas de los actores sociales y políticos. En segundo lugar, pero no menos importante, la canalización institucional de las nuevas demandas surgidas de la puja distributiva con los instrumentos que mejor conocemos: la negociación colectiva y el diálogo social. Es aplicando estos criterios que podremos explorar nuevos diseños institucionales y de políticas públicas para estos tiempos que se avecinan a partir del Bicentenario.

# EL ESTADO EDUCADOR ARGENTINO EN EL BICENTENARIO DE MAYO

Alberto Sileoni (\*)

## INTRODUCCIÓN

Lanzar, desde el presente, una mirada a la educación argentina, nos impone una marca de época que asumimos orgullosamente: somos la gestión educativa a la que la historia ha situado en uno de esos momentos que pueden definirse como excepcionales. Los hitos precisos de las centurias siempre llaman a trazar líneas y balances que contengan a su vez una valoración del pasado, una razonable descripción del presente, pero sobre todo unas ideas fuertes, un proyecto hacia el futuro. Sobre esta premisa queremos acercar estas reflexiones sobre nuestra responsabilidad como Estado educador.

Comencemos planteando las certezas que, desde lo profundo de nuestra historia, nos guían. Siempre hemos admirado a Manuel Belgrano, a Castelli, a Mariano Moreno y, con ellos, a todos aquellos hombres que llevaron a cabo la gesta de la emancipación nacional. Ellos fueron quienes imaginaron un nuevo país construido con pasión, con esperanza en el futuro y en el progreso de los pueblos libres. Hombres singulares que pensaron en la educación de sus connacionales, como la vía que habría de reemplazar prontamente el camino de la espada, hombres que en sus acciones y en sus ideales expresaban las más novedosas tendencias sociales de su tiempo.

Hoy, a más de dos siglos de aquellas luchas, tenemos la responsabilidad de dirigir la educación de muchos millones de compatriotas y, por lo tanto, la obligación de examinar el pensamiento de quienes dieron el primer paso de nuestra historia independiente.

¿Cómo podemos reinterpretar, en nuestra situación actual, las ideas y la voluntad de transformación de aquellos hombres y mujeres que fueron capaces de impulsar una revolución política primero, y una larga guerra luego, para emanciparse del poder colonial?

---

(\*) Ministro de Educación de la Nación

¿Cómo cumplir, cómo mantener vivo, en nuestra Argentina del siglo XXI, el mandato que aquellos padres de la Patria siguen aún imponiéndonos, con el ejemplo de sus ideas y de sus obras?

Por lo pronto tenemos claro, como aquella generación revolucionaria de 1810 que, para que la independencia sea posible y cobre la plenitud de su sentido, hay que liberar a los propios compatriotas de las condiciones oprobiosas en que viven. Este es uno de los mensajes permanente que nos legaron. Y tanto ellos como nosotros, a pesar de los doscientos años que nos separan, creemos que la educación es uno de los instrumentos imprescindibles en ese empeño.

Hoy celebramos el Bicentenario, no con los fastos de 1910, sino con una empecinada e ineludible lucha por el desarrollo de nuestro país y por la igualdad social, económica y política entre los argentinos. Y mejorar la educación para que cumpla con su tarea de elevar la condición de vida de las personas es una parte central de esa lucha.

Por supuesto, poner la educación argentina a la altura de tales propósitos no es tarea sencilla, sobretodo considerando el cúmulo de circunstancias históricas que han producido la actual configuración del sistema educativo argentino, con múltiples problemas estructurales, crónicos y coyunturales.

¿Qué nos pasó con nuestra educación entre aquellos ideales de Mayo y este presente en el que, a pesar de que subsisten viejos problemas, hemos dado pasos importantes que nos sitúan frente a nuevos desafíos?

No tenemos la pretensión de abordar aquí la ardua tarea de resumir la compleja y fascinante historia de la educación nacional, desde sus orígenes virreinales a nuestros días. Calificados eruditos y especialistas en Historia de la Educación, ya lo han hecho -y lo seguirán haciendo- con sobrado mérito; a ellos remitimos a quienes quieran indagar en detalle ese pasado.

Sin embargo queremos afirmar, bosquejando en un trazo la concepción sobre la que se ha ido inscribiendo nuestro presente, que la historia de la educación argentina hasta nuestros días, siendo ella original y particular, se enlaza y confunde, como no podía ser de otra manera, con la del propio pueblo argentino, desde aquellos días de 1810 o incluso desde tiempos más lejanos.

Esa historia nacional, la de los pueblos que comenzaron a decidir un destino común en mayo de 1810, esa historia que relata sus conquistas y sus desventuras, es la que con sus dichas y desventuras ilumina los avances y desvelos de nuestro sistema educativo.

No es posible siquiera, pensar una Nación que pueda constituirse sin un ideal educativo, ya que ella misma no es un hecho dado sino la construcción histórica, material y simbólica que un pueblo se empeña en llevar a cabo. Y así, como es histórica la conformación de las nacionalidades, lo es la propia educación de un país. Ese ideal educativo es también

un producto histórico, no ha sido creado de una vez para siempre y, en verdad, siempre cambia con los aires -o los vendavales - de los procesos políticos, sociales y económicos.

Así, por ejemplo, el ciclo que se cerraba en 1910, precisamente alrededor de los festejos del primer centenario de Mayo, trazaba un primer balance para la educación nacional y también establecía con fuerza una serie de directrices a cumplir. El tiempo transcurrido hasta nosotros daría cuenta de cuántas de aquellas promesas que los dirigentes del primer centenario hicieron al futuro, pudieron cumplirse y cuantos objetivos trazados vieron cambiado su curso.

El primer proyecto de integrar y nacionalizar a las masas inmigratorias conllevó, no sin disputas, a una ampliación progresiva de la educación pública en las décadas siguientes. Sin dudas, el decidido impulso que los gobiernos justicialistas de mediados del siglo pasado dieron a la educación en todos sus niveles vino, no sólo a confirmar esa tendencia logrando altos niveles de inclusión educativa, sino que planteó a su vez nuevos desafíos hacia el futuro. Los trabajadores que, por entonces, asumieron un papel protagónico por primera vez en la historia nacional, participando en pie de igualdad en la distribución de la renta nacional, alcanzaron también un acceso masivo a los bienes simbólicos como nunca antes había ocurrido.

Sin embargo, como prueban tanto las estadísticas como la memoria popular, resultado fatal de los golpes militares de 1955, 1963, 1966 y 1976, la sociedad argentina, su economía, sus instituciones y su sistema educativo, vivieron largos años de zozobra y declinación. Las breves primaveras democráticas, especialmente la de 1973, cuando pudieron realizarse por fin elecciones sin partidos políticos proscriptos, se convirtieron en paréntesis rápidamente cerrados por las intervenciones militares y los ensayos educativos que entonces pudieron intentarse quedaron inevitablemente truncos.

La restauración democrática de 1983 abrió nuevos horizontes, es decir, nuevas esperanzas en la conciencia colectiva y nuevos desafíos para los gobernantes. De ese nuevo comienzo somos herederos la sociedad argentina y los dirigentes políticos y sociales que la hemos gobernado desde entonces. Por eso, las páginas que siguen quieren aportar una breve memoria escrita de todo aquello que el proyecto político nacional que gobierna a nuestro país desde el año 2003 ha logrado en el campo de la educación, también de las deudas pendientes. Sobre el reconocimiento de estas últimas se inicia el capítulo que más nos compromete, el de los desafíos con que se abre este tercer siglo de historia patria. Y sobre ese desafío, el trabajo de los miles de maestros argentinos y la voluntad política de nuestra sociedad para afrontarlo.

#### **EL SISTEMA EDUCATIVO. IMÁGENES DEL PASADO RECIENTE Y PERSPECTIVAS FUTURAS**

Desde el año 2003 con mayor énfasis, nuestro país ha comenzado a reconstruir su economía, su tejido social y su institucionalidad política, en el marco del sistema

democrático constitucional, luego de transitar una de las crisis más profundas de toda su historia.

Esa reconstrucción se concreta a partir de un Estado que recuperó su rol y volvió a ejercer sus responsabilidades principales, fortalecido por la legitimidad popular y orientado a la consecución de una de las grandes metas nacionales del presente siglo: la reparación de las desigualdades sociales mediante un trabajo permanente de inclusión y de creación de oportunidades reales para el acceso a la educación, el trabajo, la salud y la vivienda.

Los habitantes de nuestro país estuvimos inmersos, durante la década de 1990, en la lógica del mercado como único legitimador de las acciones sociales y fuimos afectados por la crisis que este modelo generó; presenciamos la potenciación de las desigualdades y la profundización de la brecha entre argentinos, esto es, condiciones de privilegio para algunos pocos y desventajas para la gran mayoría.

La situación económica, provocada por más de una década de políticas neoliberales, había afectado el nivel de vida de millones de compatriotas. La fragmentación y la polarización social generadas por el modelo de concentración de riqueza y exclusión social caracterizaban, y aún caracterizan, a nuestra sociedad y constituían un verdadero obstáculo para pensar un futuro común.

Cabe recordar que al final del ciclo neoliberal, en los momentos previos y los que siguieron al estallido social de fines de 2001, la desigualdad no sólo se observaba en el abrupto incremento de la pobreza y en el desequilibrio en la distribución de los recursos económicos, sino también, lógicamente, en el acceso a los bienes culturales y en las posibilidades de integración y participación ciudadana.

El deterioro de las condiciones de vida, agravado por la crisis económica, acarrió por esos años una secuela de desempleo y precariedad laboral sin precedentes. En el año 2003, alrededor del 50% de los ciudadanos argentinos se encontraban bajo la línea de pobreza y, dentro de este porcentaje, poco más de la mitad pertenecía a hogares en estado de indigencia, es decir, que sus ingresos no alcanzaban a cubrir la canasta básica de alimentos.

En el caso de los jóvenes, los datos del año 2003 eran particularmente duros: el 57.3% de los adolescentes entre 13 y 15 años eran pobres y el 42.7%, indigentes. Esta situación acentuaba la presión para intentar un prematuro ingreso al mundo laboral, como paliativo a su crítica situación. Los porcentajes de finalización del nivel secundario ejemplificaban ese fenómeno: entre los alumnos que pertenecían a familias con menores ingresos, sólo el 27.3% terminaba el colegio, mientras que egresaba el 73.1% de los chicos de clase media. Esta diferencia reforzaba la convicción política de que era imperioso asegurar una mejor distribución de los recursos públicos y otorgar igualdad de oportunidades para todos.

Alrededor del 70% de la población que tenía entre 5 y 18 años provenía de familias pobres y, en las provincias del noroeste, esta cifra llegaba a un pico del 82%. Si bien en el año 2004 se había logrado bajar este promedio a 40.2%, las condiciones de vulnerabilidad social aún repercutían severamente en las posibilidades de los jóvenes para mantener una escolarización regular

El sistema educativo no había estado ajeno a ese proceso de crisis: la desigualdad en las condiciones educativas, la fragmentación y la precariedad en las condiciones laborales y salariales de los docentes, habían generado importantes diferencias en las oportunidades educativas para las niñas, niños y jóvenes argentinos, aumentando las condiciones de exclusión educativa.

Las reformas educativas de los noventa se llevaron a cabo en un marco de polarización social creciente y de un Estado ausente, incapaz de integrar y cohesionar al conjunto de la sociedad. El proceso de agudización de las disparidades existentes, rompió con el rasgo igualitario que caracterizó al sistema educativo desde sus orígenes. Este proceso generó, a su vez, una marcada preocupación social en torno al deterioro de la calidad educativa y la evidencia palpable de la desigualdad existente en la distribución de los bienes simbólicos en la sociedad.

Para colmo de males, esa desigualdad entre los sectores sociales en el sistema educativo, se acentuó y se hizo más compleja con la fragmentación y la heterogeneidad de situaciones entre las jurisdicciones, que provocó la dispar adhesión y las diversas modalidades de implementación de la Ley Federal de Educación, a partir de su sanción en el año 1993. Entre otras cosas, la propuesta descentralizadora que contenía la norma, dio lugar a que en el sistema educativo nacional coexistieran diferentes estructuras según la jurisdicción e incluso en el interior de las mismas.

**Los habitantes de nuestro país estuvimos inmersos, durante la década de 1990, en la lógica del mercado como único legitimador de las acciones sociales y fuimos afectados por la crisis que este modelo generó**

La descentralización impulsada por la Ley 24.195, incluía también el financiamiento de los sistemas jurisdiccionales y reconocía las competencias de las mismas para fijar sus propias políticas. Su aplicación agravaría, con el paso de los años, la desigualdad entre las provincias, que quedaron libradas a su propia capacidad de gestión y a sus propios recursos.

En síntesis, los problemas que aún hoy enfrenta nuestro país en materia educativa, son el resultado de varias décadas dominadas por los modelos autoritarios, por las políticas de creciente desinversión y, en un marco más general pero imprescindible para el análisis, como consecuencia de la aplicación de modelos económicos que llevaron al empobrecimiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Recuperar para la Argentina una educación pública de calidad que contribuya a la construcción de la justicia social ha sido entonces un objetivo político indispensable e irrenunciable para este gobierno que comenzó hace siete años y que hoy continúa. La superación de la desigualdad y la fragmentación socioeducativa no fue planteada como una política sectorial aislada, sino como parte de una estrategia general de implementación de un nuevo modelo de desarrollo. En este modelo, la educación es una variable clave por su impacto simultáneo en la consolidación de la identidad nacional, el desarrollo sustentable y productivo del país y en los niveles de desempeño ciudadano que consoliden el sistema democrático.

En este escenario, desde el año 2004 se inició una etapa de trabajo para el ordenamiento legal del sistema educativo argentino. Frente a la profunda fragmentación y a la ausencia de una institucionalidad capaz de orientar las acciones de todos los actores, fue imprescindible promover y sancionar un conjunto de leyes que dieran sentido y coherencia a los esfuerzos de toda la sociedad para alcanzar una educación de calidad para todos.

Se formularon y aprobaron nuevas leyes de educación que definen los objetivos y grandes orientaciones del sistema, que aseguran un financiamiento digno para el trabajo docente y para la mejora de la calidad de la educación y que establecen mecanismos de participación destinados a dar pertinencia y legitimidad a las decisiones políticas. En este contexto, la continuidad exige que las acciones se dirijan a lograr mejores resultados de aprendizaje en las alumnas y alumnos, particularmente en aquellos que provienen de familias más pobres.

Se ha decidido posicionar en un lugar central a la educación, al conocimiento, a la investigación científica, como camino para lograr el crecimiento individual y social necesario para el país. Hoy, se advierte una creciente conciencia de distintos sectores sociales acerca de que no hay otra manera de construir una sociedad justa sin brindar una educación de calidad para todos.

Actualmente, podemos señalar que las manifestaciones de la cuestión social y educativa son sustancialmente diferentes a las de ese período tan crítico mencionado. No obstante, consolidar los cambios iniciados en pos de favorecer la inclusión educativa, garantizar el cumplimiento de los acuerdos con la comunidad y mejorar la calidad de la educación, siguen siendo objetivos centrales de la política educativa nacional.

La aspiración de construir una sociedad democrática y con igualdad de oportunidades, bajo el imperio de la justicia social, continúa siendo el horizonte hacia el que marchamos los argentinos. Sabemos que la educación sola no alcanza para garantizar inclusión, pero estamos seguros de que sin ella esos objetivos serán imposibles.

### **LAS LEYES DE EDUCACIÓN, LEGADO Y COMPROMISO PARA EL SIGLO XXI**

Durante la gestión 2003-2007, como resultado del consenso entre vastos sectores de la sociedad y de las principales fuerzas políticas, se sancionaron las leyes que orientan

actualmente el sistema educativo nacional. Este nuevo ordenamiento legal está compuesto por las siguientes normas:

- Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase (N° 25.864) – 8 de enero de 2004
- Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente (N° 25.919) – 31 de agosto de 2004
- Ley de Educación Técnico Profesional (N° 26.058) – 8 de septiembre de 2005
- Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075) – 9 de enero de 2006
- Ley de Educación Sexual Integral (N° 26.150) – 23 de octubre de 2006
- Ley de Educación Nacional (N° 26.206) – 28 de diciembre de 2006

Las nuevas leyes fueron objeto de consulta y debate, no sólo entre las autoridades educativas de la Nación y de las jurisdicciones, sino también entre referentes de la comunidad educativa y del mundo empresarial, sindicatos y organizaciones sociales.

Así, por ejemplo, el proceso de búsqueda de consensos de la Ley de Educación Nacional (LEN) se llevó a cabo durante seis meses, a lo largo de los cuales fueron convocados todos los actores sociales. Un documento de debate, preparado por el Ministerio de Educación de la Nación (ME), fue puesto a la consideración de más de setecientos mil docentes en jornadas asignadas a tal efecto en cada institución escolar. La ciudadanía en pleno respondió una encuesta distribuida a través de los diarios nacionales. Se organizaron jornadas de intercambio en organismos municipales, sindicales, políticos, vecinales y académicos, y foros de padres y estudiantes que emitieron sus opiniones y propuestas.

Esta metodología de discusión multisectorial, inédita para la experiencia argentina, contribuyó no sólo a dotar de legitimidad a la norma propuesta, sino a fijar políticas de Estado en materia educativa. De este modo, se han sentado bases confiables y permanentes para que las concreciones valiosas de la política educativa actual -y el gran esfuerzo social y económico que representan-, continúen en el tiempo generando un marco de previsibilidad y sustentabilidad, que permita trascender la gestión de un gobierno en particular y constituirse en un capital de la sociedad en su conjunto.

**Se ha decidido posicionar en un lugar central a la educación, al conocimiento, a la investigación científica, como camino para lograr el crecimiento individual y social necesario para el país.**

## LA UNIVERSIDAD ARGENTINA

La apretada síntesis que dedicamos en los primeros párrafos de este artículo a la vinculación entre la historia política y la historia educativa comprende, por cierto, la

trayectoria de la universidad en nuestro país. Sin embargo, ella cuenta por derecho propio con una historia rica en logros, muchas veces deslumbrantes, tanto por los miles de pensadores y profesionales que de ella han egresado, como por el ejemplo que brindó al mundo, al plantear nuevas formas en la organización y gobierno de los claustros. Nos referimos, está claro, a la Reforma Universitaria de 1918, faro político e intelectual de sucesivas generaciones americanas.

De esta forma, la universidad surgida de aquel proceso comenzó a recibir en sus claustros a los hijos de los inmigrantes y un significativo número de estudiantes provenientes de todos los rincones de América. Un paso decisivo para la ampliación de su alcance social -precisamente una de las metas más preciadas de los reformistas de 1918-, fue el establecimiento de gratuidad de los estudios, mediante el decreto firmado por el presidente Juan Domingo Perón en 1949.

En el decurso de su historia posterior sufrió el avasallamiento de las dictaduras que asolaron nuestro continente y sus mejores hombres sufrieron persecución, cárcel y exilio. La dictadura militar de 1976-1983 se encarnizó especialmente con las instituciones universitarias y miles de hombres y mujeres pertenecientes a ellas pasaron a abultar la ominosa lista de desaparecidos.

Con el arribo de Raúl Alfonsín a la primera magistratura de la Nación, y la consiguiente restauración del Estado de derecho, se inició el proceso de normalización universitaria que marcará el resto de la década de 1980. De esta forma, las casas de altos estudios volvieron a gobernarse en torno a los conceptos de autonomía, autarquía y cogobierno.

Entre los años 1984 y 1990, se produjo un importante incremento en la matrícula estudiantil: en 1983, la matrícula fue de 336.594; en 1984, de 441.500 y, en 1990, de 677.858 alumnos.

Desde entonces, a las históricas Universidades Nacionales (Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Tucumán, Rosario, etc.), se vino a sumar la fundación de nuevas instituciones a lo largo y ancho de la república, dentro de un proceso de progresiva cobertura territorial de la matrícula universitaria.

La crisis del 2001 no fue ajena al sistema universitario, cuya movilización, a causa de un fuerte recorte presupuestario, fue de tal trascendencia política que provocó la salida prematura de un ministro de economía durante el gobierno de Fernando De la Rúa.

Las complicaciones presupuestarias acompañaron aquellos años hasta que, en el año 2003, el Poder Ejecutivo Nacional comenzó con una fuerte política de incremento presupuestario para la educación en general y la educación universitaria en particular, que llevó a una evolución presupuestaria de \$1.956.765.696 para el período 2003 a \$ 9.803.202.024, en el año 2009.

A fines del año 2003, se crean la Universidad Nacional del Noroeste de la provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Chilecito.

En el año 2007, son creadas la Universidad Nacional de Río Negro y la Universidad Nacional del Chaco Austral, con sedes en las provincias homónimas.

En el año 2009, son creadas la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, la Universidad Nacional de Avellaneda, la Universidad Nacional “Arturo Jauretche” de la localidad de Florencio Varela, la Universidad Nacional de Moreno, la Universidad Nacional de José c. Paz, la Universidad Nacional del Oeste del Conurbano de la localidad de Merlo y la Universidad Nacional de Villa Mercedes en la provincia de San Luis.

La universidad argentina ha fluctuado a lo largo de la historia del país acompañando los cambios sociales y políticos, profundizó sus aspectos redistributivos en el capital más trascendente cual es el del conocimiento, todos los años ingresan y egresan de la universidades nacionales primeras generaciones de profesionales; y en lo cuantitativo a modo de ejemplo, en el año 1984 finalizaron sus estudios universitarios 27.194 egresados mientras que, en el año 2008, hicieron lo propio 65.581 egresados.

### LOS AVANCES REGISTRADOS DESDE 2003

El gobierno nacional ha realizado desde el año 2003 un significativo incremento del presupuesto para las universidades nacionales. Entre los años 2004 y 2008, el presupuesto para este sector se incrementó en un 287%. Asimismo, se observó un aumento sustantivo en los salarios docentes universitarios: en el mismo período aumentaron el 450%.

En el año 2009, el presupuesto para este sector aumentó un 41% con respecto a 2008. El crédito final para el ejercicio 2009 (ley de presupuesto y asignaciones de incrementos presupuestarios) fue de \$ 9.812.325.334.

Con estos recursos, además de dar continuidad a la política de mejora y jerarquización salarial docente, se están financiando diferentes programas destinados a mejorar la calidad de la enseñanza-aprendizaje y sus resultados. A este último efecto, se han invertido ya más de \$500.000.000 y las disciplinas alcanzadas (que abarcan 159 carreras de universidades nacionales) son: Ingeniería, Agronomía, Farmacia y Bioquímica, Veterinaria y Arquitectura. En todos los casos, se trata de carreras consideradas prioritarias para el desarrollo de un modelo económico basado en el crecimiento de la producción y el logro de un desarrollo sustentable. Estos programas incorporan, entre otros

**El gobierno nacional ha realizado desde el año 2003 un significativo incremento del presupuesto para las universidades nacionales. Entre los años 2004 y 2008, el presupuesto para este sector se incrementó en un 287%.**

aspectos, sistemas de tutorías, becas para la finalización de la carrera e incorporación de docentes con dedicación exclusiva.

Un programa de importancia creciente dentro de esta política, porque ilustra claramente el tipo de vocaciones que queremos para nuestro modelo de desarrollo con justicia social, es el de Voluntariado Universitario. Esta línea de acción permitirá profundizar la vinculación de las universidades públicas con la comunidad en que se insertan e incrementar la participación de los estudiantes, docentes e investigadores del nivel educativo superior en actividades voluntarias enmarcadas en proyectos sociales.

El Programa de Voluntariado Universitario financió, durante el año 2009, 424 proyectos presentados por 40 universidades, involucró a 10.800 estudiantes, 2.400 profesores e investigadores y 1.320 organizaciones sociales. Se invirtieron en ese ejercicio presupuestario \$7.900.000.

A este conjunto de acciones se suman las Becas Bicentenario, que apuntan al fortalecimiento de la formación de los recursos humanos necesarios para el desarrollo nacional y que constituye una de las prioridades fundamentales de este gobierno.

Este programa de Becas, de alcance nacional, se orienta a todos los egresados de las escuelas secundarias que quieran ingresar en carreras universitarias, tecnicaturas y profesorados científico-técnicos en las ramas de las Ciencias Naturales, Ciencias Agrarias, Ciencias Aplicadas y Exactas, e Ingenierías considerados prioritarios por el Ministerio de Educación.

### EL BICENTENARIO Y LOS DESAFÍOS DEL FUTURO

En los últimos seis años se resolvieron muchos de los problemas educativos del país, se comenzó a transitar el camino para resolver otros, y aún se reconocen deudas que restan saldar. La agenda de problemas y desafíos, así como las condiciones que se abren para el futuro, son significativamente diferentes a los de la etapa precedente.

En todas las épocas hubo ejes claves que ayudaron a pensar los objetivos, las definiciones y el sentido de la educación. El acuerdo del para qué educar fue modificándose a lo largo de la historia. En esta etapa, se evidencia que estamos ante un nuevo cambio de eje. El sentido de la educación que estamos propiciando es otro: educar para generar una sociedad más justa, educar para lograr la justicia social.

Sabemos que la historia educativa en el continente y, en la Argentina en particular, se halla atravesada por pugnas complejas entre intentos democratizadores, igualitarios, integradores, e intereses autoritarios y excluyentes. Estas tensiones están en la base de nuestro sistema social, económico, político y cultural; por ende, también en nuestro sistema educativo y en las prácticas escolares.

Se ha impulsado una política con la convicción de que un proyecto educativo democrático se construye a partir del reconocimiento de la igualdad en los derechos y la

creación progresiva de las condiciones para que todos los jóvenes tengan las mismas oportunidades. Uno de los principales desafíos es el de no generar políticas coyunturales de gobierno, sino políticas de Estado que garanticen su continuidad en el tiempo. En nuestro país, la política de inclusión educativa quedó instalada en la Ley de Educación Nacional como un objetivo a cumplir y hoy es patrimonio de todos los ciudadanos.

Sólo una educación de excelente calidad para todos permitirá alcanzar los objetivos de justicia social, crecimiento económico y ciudadanía democrática, que guían nuestra estrategia de desarrollo nacional. Estos tres objetivos son indisociables. No tendremos crecimiento económico sostenido sin justicia social y ciudadanía, como tampoco lograremos justicia social y ciudadanía sin crecimiento económico.

Por ello, todas las acciones materiales de este gobierno, desde las becas, los programas de apoyo desarrollados federalmente a lo largo de todo el país, la construcción de más de 1000 nuevas escuelas, hasta la entrega de 27 millones de libros, computadoras, orquestas y laboratorios, etc., son, además de hitos materiales destinados a intervenir directamente sobre el terreno social y educativo, la forma en que entendemos se debe dar vida a los ideales políticos que nos identifican.

En ese orden, nuestro Ministerio se encuentra trabajando codo a codo con otros organismos del Estado, para el exitoso desarrollo de una medida histórica tomada por el gobierno nacional: la Asignación Universal por Hijo. Este instrumento de política pública abre la posibilidad - ya verificada a poco de andar- de que miles de jóvenes retornen a las aulas, con especial énfasis en el nivel secundario que es donde hemos decidido dar la gran batalla educativa de los próximos años. Los resultados ya visibles de esta política nos ponen felizmente frente a un trabajo mayor. Debemos brindarle la mejor educación y la mayor atención a estos jóvenes para que ese horizonte que hoy recuperan sea el que definitivamente les permita una oportunidad de vida mejor.

Junto a ello, en el marco del plan Conectar-Igualdad, se distribuirán 3.000.000 de equipos para todos los estudiantes secundarios del país y sus profesores, a cumplirse en el año 2012. En la Argentina que estamos construyendo no debe haber jóvenes excluidos del mundo de las nuevas tecnologías y éstas les deben ser ofrecidas como una herramienta de alta calidad educativa. Por eso, junto a los equipos van los programas pertinentes y las capacitaciones docentes requeridas.

**Sólo una educación de excelente calidad para todos permitirá alcanzar los objetivos de justicia social, crecimiento económico y ciudadanía democrática, que guían nuestra estrategia de desarrollo nacional. Estos tres objetivos son indisociables.**

Estos son los desafíos de hoy y las metas de mañana. Cuando las alcancemos seguramente nuevos desafíos se abrirán a la sociedad argentina para seguir avanzando en pos de una mejor educación para todos.

Nuestro país celebra este año el Bicentenario de la Revolución que abrió el camino de una nueva historia. Hemos compartido en las calles de la patria, durante esos maravillosos días de Mayo, el amor, la alegría y la esperanza de nuestro pueblo. Allí estaban nuestros alumnos. Allí también estuvieron nuestros docentes.

Hoy nuestro mejor homenaje a aquellos prohombres que lucharon por nuestra independencia, no es sólo rendir culto al pasado. La vigencia de ese ideario de libertad y progreso, pasa hoy por asegurar el acceso de nuestro pueblo a la educación y el conocimiento, factores claves para lograr un crecimiento económico sostenido con altos niveles de justicia social.

El imperativo de la hora es que trabajemos juntos, todos los argentinos y argentinas para asegurar a las actuales y futuras generaciones el cumplimiento de ese mandato.

Para ello, necesitamos ponernos de acuerdo en sostener la educación como primera prioridad, dar estabilidad, continuidad y previsibilidad a las políticas en marcha, para que alcancemos los objetivos buscados.

Necesitamos ponernos de acuerdo los argentinos y las argentinas y poner a resguardo a la educación de nuestras disputas políticas cotidianas, propias del fragor de nuestra joven democracia.

Necesitamos generar un marco de gobernabilidad, previsibilidad y sustentabilidad a la política de Estado en educación, como cuestión de alto interés nacional, que permita trascender la gestión de un gobierno en particular y constituirse en un capital de la sociedad en su conjunto.

La educación es una de las pocas actividades humanas que cambia el destino de las personas. La educación rompe la profecía de la cuna para muchos argentinos y argentinas y los coloca en un lugar en el que predomina la esperanza.

Vamos a seguir trabajando para que en esta histórica oportunidad del Bicentenario de la gesta patriótica, el Estado sea el resguardo de los que menos tienen, de los que más necesitan.

Vamos a continuar impulsando políticas y metas educativas de mediano y largo plazo en defensa del interés general, de nuestro destino común como Nación, de nuestro derecho al futuro como pueblo libre y soberano.

# LA EDUCACIÓN Y UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA

Juan Carlos Tedesco (\*)

La celebración del Bicentenario de la Revolución de Mayo es una ocasión que permite articular tanto el ejercicio de la memoria como el de la prospectiva. Ambas dimensiones son necesarias. Recuperar el pasado es fundamental para consolidar la identidad y para procesar las experiencias de éxitos y fracasos. Pero ese ejercicio sólo tiene sentido si constituye la base para proyectarnos en el futuro.

## UNA MIRADA NECESARIA AL PASADO

Desde este punto de vista, un somero balance del desarrollo educativo argentino permite apreciar que hemos logrado avances importantes en cobertura, en formas de gobierno y en contenidos curriculares. Con respecto a la cobertura, bueno es recordar que hemos logrado universalizar la sala de cinco años y avanzamos en la expansión de la sala de cuatro. Este no es un fenómeno banal. Los estudios al respecto demuestran claramente que la base de la equidad en educación está en los primeros años de vida y por eso este logro es muy importante. Asimismo, hemos avanzado en el acceso a la secundaria, que ahora es obligatoria y que ya incorpora a casi dos tercios del grupo edad correspondiente. El nivel superior de nuestro sistema también se ha expandido y somos líderes en América Latina, junto a Cuba, en este punto.

En los últimos años se han sancionado leyes que aseguran un financiamiento educativo sostenido, formas de gobierno que garantizan la participación social, la autonomía de las universidades, el fortalecimiento de la educación técnica y profesional y la articulación entre la Nación y las provincias. Asimismo, se han incorporado a los planes de estudio contenidos vinculados con el respeto a los derechos humanos, la educación sexual integral y normas de convivencia destinadas a promover el diálogo y la resolución pacífica de los conflictos.

---

(\*) Ex Director Ejecutivo de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina

Tenemos, sin embargo, dos deudas importantes con la calidad de la educación. En primer lugar, aun no hemos logrado garantizar igualdad en los resultados educativos. El mapa de los logros de aprendizaje de nuestros alumnos está fuertemente asociado al mapa de las condiciones sociales de las familias. La escuela no logra romper el fuerte determinismo social de los resultados de aprendizaje y, con ello, contribuye a la reproducción de la pobreza. En segundo lugar, tenemos que avanzar mucho más en la formación ciudadana. Hoy necesitamos un ciudadano que adhiera a los principios de solidaridad y justicia social, porque no lograremos tener una democracia sustentable sin una ciudadanía que adhiera éticamente a las políticas de inclusión social. Estos valores se encuentran explicitados en las leyes de educación, que valen para todos. En este proceso es fundamental tanto la educación obligatoria destinada al conjunto de la población, como la formación de las élites dirigentes, porque en ellas radica gran parte de la responsabilidad en la construcción de una sociedad justa.

Asimismo, es fundamental que mejoremos los logros de aprendizaje en lengua, matemática y ciencias. La alfabetización científica en el siglo XXI es formación ciudadana, ya que todos los debates políticos actuales (medio ambiente, salud, economía, etc.) están vinculados al manejo de información científica y técnica. Desde este punto de vista es fundamental introducir mayor densidad científica en la educación general obligatoria y, al mismo tiempo, mayor dimensión ética y ciudadana en la formación de nuestros científicos y técnicos.

### LA REFLEXIÓN PROSPECTIVA

A partir de este balance, es necesaria la reflexión prospectiva. Al respecto, una de las críticas más generalizadas que se escuchan en los debates políticos se refiere a la ausencia de estrategias de mediano y largo plazo, a la falta de diálogo, de concertación y de acuerdos que nos permitan definir hacia donde queremos ir como país y como sociedad. Si bien es cierto que nuestra historia no permite mostrar muchos logros en este campo, no estamos en un espacio vacío. Un ejemplo importante lo podemos encontrar en las políticas educativas de los últimos años, donde las principales leyes que ordenan nuestro sistema educativo se sancionaron a través de procesos de amplia participación y con mayorías muy amplias en el Congreso Nacional: la Ley Nacional de Educación, la Ley de Financiamiento Educativo, la Ley de Enseñanza Técnico-Profesional, la Ley de Garantía del Salario Docente, la Ley de Educación Sexual, por citar las principales.

Dichas leyes no fueron ni son pura retórica bien intencionada. Particularmente la Ley de Financiamiento Educativo fijó, en el año 2005, las metas que debían alcanzarse en el 2010 y los mecanismos de implementación y monitoreo que aseguraran su cumplimiento. Los resultados están al alcance de todos. Algunas metas están más cerca que otras del objetivo planteado, pero nadie puede dudar de la validez de dichas metas, de la transparencia en los mecanismos de información acerca de los resultados y de la voluntad política para cumplirla.

En el mismo sentido, esas leyes crearon órganos institucionales de participación que permiten la expresión del pluralismo que todos reclaman para la definición de políticas educativas. No hay más que ver quienes integran los Consejos creados por las leyes para apreciar dicho pluralismo. En términos institucionales, en esos consejos están representados los empresarios, los sindicatos, las Iglesias, las Academias y las organizaciones no gubernamentales. En términos individuales, reconocidos opositores a las políticas del gobierno integran los consejos vinculados a la medición de la calidad, la actualización curricular o la definición de políticas. Estos mecanismos institucionales pueden mejorarse y todos podemos aprender a utilizarlos de manera más eficaz, pero es evidente que estamos en un nivel distinto al del pasado. Hoy el desafío es utilizar esos mecanismos, no demandar su creación.

**Los acuerdos de mediano y largo plazo suponen, sin embargo, un consenso básico acerca del sentido de las políticas públicas o, dicho en otros términos, consenso acerca del tipo de sociedad que queremos construir.**

Pero el país ha dado un paso más en esta línea. Para la definición de políticas de mediano y largo plazo, se ha creado una Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina, dependiente directamente de la Presidencia de la Nación. La misión de este organismo es diseñar dichas políticas y ponerlas a consideración del debate público, para que su adopción goce del más amplio consenso y garantice la continuidad en su aplicación. Esta decisión tiene un doble significado. En primer lugar, restablece la idea de la planificación, frente a las corrientes que sostienen que hay que dejar que el mercado resuelva cómo se distribuyen los bienes públicos. En segundo lugar, frente a los que postulan la necesidad de acuerdos de gran amplitud pero extrema simplificación, asume que es necesario planificar y acordar con profundidad en el sector educativo, considerado como el más estratégico en un proceso de desarrollo social basado en el crecimiento económico con equidad social.

Los acuerdos de mediano y largo plazo suponen, sin embargo, un consenso básico acerca del sentido de las políticas públicas o, dicho en otros términos, consenso acerca del tipo de sociedad que queremos construir. Los doscientos años de historia nos muestran que la educación estuvo orientada en una primera etapa por la misión de construir el Estado-Nación. La obligatoriedad de la escuela primaria, el papel activo del Estado, el laicismo como propuesta cultural, los rituales escolares asociados al fortalecimiento de la adhesión a los símbolos patrios y la formación docente, entre otros factores, se explican por esta misión fundamental de la escuela: crear adhesión a la idea de nación por encima de cualquier otro particularismo identitario.

Durante la segunda mitad del siglo pasado, el sentido de la educación se orientó –al menos desde el discurso político-educativo- hacia la formación de recursos humanos para el desarrollo económico y social. Paradójicamente, este enfoque basado en

mayor racionalidad técnica en el diseño de políticas educativas, fue concomitante con fenómenos de fuerte lucha ideológica que transformaron el ámbito escolar (particularmente el universitario) en un campo de batalla (en algunos casos, literalmente) entre sectores absolutamente antagónicos.

No es éste el lugar para un análisis histórico profundo, pero es importante recordar que el retorno a la democracia tuvo lugar en un momento de gran transformación del capitalismo. El así llamado “nuevo capitalismo”, estuvo (y está) asociado al debilitamiento del Estado, a procesos de fuerte concentración de la riqueza, exclusión de vastos sectores de población y una profunda transformación cultural donde se aprecia un fenómeno caracterizado como déficit de sentido. Richard Sennett, en sus análisis sobre la cultura del nuevo capitalismo, señaló que uno de sus rasgos más importantes es la idea de “nada a largo plazo”<sup>1</sup>. El pasado está asociado a lo obsoleto y el futuro aparece como incierto y amenazante. En ese contexto, existe una fuerte tendencia a concentrar todo en el presente, en el aquí y ahora<sup>2</sup>. Este rasgo de la cultura actual tiene un significativo impacto en la educación, ya que se supone que la tarea educativa consiste en transmitir el patrimonio cultural y en preparar para un determinado futuro. Si el patrimonio cultural carece de vigencia y el futuro es incierto, se erosionan los pilares fundamentales sobre los cuales se apoya la misión, las instituciones y los papeles de los actores del proceso pedagógico, tanto escolares como no escolares. Pensar el futuro en un contexto como el que describe Richard Sennet es una tarea contracultural. Paradójicamente, cuando menos posibilidades existen para pensar y actuar con visión de futuro, es cuando resulta más necesario e importante que lo hagamos.

### EDUCACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA

Esta visión de conjunto y de largo plazo acerca del vínculo entre sociedad y educación puede dejar un saldo de fuerte escepticismo acerca de las posibilidades futuras de lograr los objetivos de una educación de calidad para todos. La crisis actual del capitalismo, la urgencia de los problemas ambientales y la secular demanda ética por mayores niveles de justicia social dan lugar a la necesidad de definir nuevos modelos de crecimiento. Desde este punto de vista, lograr una educación de calidad para todos no es un objetivo sectorial. Sólo será posible lograrlo si forma parte de un proyecto de sociedad más justa.

La nueva agenda de la transformación educativa contiene temas complejos, pero un punto es fundamental: el proyecto de construcción de una sociedad justa exige niveles de adhesión muy profundos y extendidos. La educación está frente al desafío de

---

1 - Richard Sennett. “La cultura del nuevo capitalismo”. Barcelona, Anagrama, 2006. Z. Laidi. *Le sacré du présent*. Paris, Flammarion, 2000.

2 - La discusión sobre el futuro ocupa un lugar importante en la agenda de las organizaciones internacionales. No es casual que uno de los capítulos del libro sobre las claves del siglo XXI de la UNESCO lleve por título “Qué futuro para el futuro”, con reflexiones de importantes científicos e intelectuales de todas las regiones del planeta. Ver UNESCO. *Les clés du XXIe. Siècle*. Paris, UNESCO/Seuil, 2000.

construir esos niveles de adhesión que son, a su vez, condición necesaria para su desarrollo. Desde este punto de vista, es posible postular que la articulación entre educación y sociedad en el futuro estará basada en la dimensión cultural. El sentido cultural combina lo cognitivo y lo social. La dimensión cognitiva se define a través del concepto de aprender a lo largo de toda la vida, mientras que el significado de la dimensión social se aprecia a través de la centralidad que adquieren los valores de solidaridad, fraternidad y cohesión.

**Los acuerdos de mediano y largo plazo suponen, sin embargo, un consenso básico acerca del sentido de las políticas públicas o, dicho en otros términos, consenso acerca del tipo de sociedad que queremos construir.**

Obviamente, la orientación que se defina para el desarrollo de las tecnologías de la información jugará un papel decisivo en este proceso. Si bien no existe ningún determinismo tecnológico, sabemos que el acceso y la apropiación universal de las tecnologías será una condición necesaria para la construcción de una sociedad justa. Así como cuando se inventó la imprenta, aprender a leer y escribir se convirtió en un derecho y un requisito para la participación social, ahora la alfabetización digital también es un derecho y una exigencia para poder participar de los circuitos por los cuales se produce y distribuye la información socialmente más significativa.

Por último, la integración regional abierta pero efectiva será otra clave del desarrollo futuro. Al respecto, será muy importante definir el sentido que tendrá la formación ciudadana. La tensión entre lo global y lo local estará presente en este debate, donde aprender a vivir juntos exigirá definir el ámbito donde se ejercerá la ciudadanía y la solidaridad.

## Palabras y Próceres

“Asombra que hombres nacidos en una colonia se crean con derecho a tratar asuntos privativos de los que han nacido en España, por razón de la conquista y de las Bulas con que los Papas han declarado que las Indias son propiedad exclusiva de los españoles.”

*El Obispo Lué y Riega manifiesta durante el Cabildo Abierto su oposición a la destitución del virrey.*

“Nadie ha podido reputar por delincuente a la nación entera, ni a los individuos que han abierto sus opiniones políticas. Si el derecho de conquista pertenece, por origen, al país conquistador, justo sería que la España comenzase por darle la razón al reverendo obispo abandonando la resistencia que hace a los franceses y sometiéndose, por los mismos principios con que se pretende que los americanos se sometan a las aldeas de Pontevedra. La razón y la regla tienen que ser iguales para todos. Aquí no hay conquistados ni conquistadores, aquí no hay sino españoles. Los españoles de España han perdido su tierra. Los españoles de América tratan de salvar la suya. Los de España que se entiendan allá como puedan y que no se preocupen, los americanos sabemos lo que queremos y adónde vamos. Por lo tanto propongo que se vote: que se subrogue otra autoridad a la del virrey que dependerá de la metrópoli si ésta se salva de los franceses, que será independiente si España queda subyugada.”

*Juan José Castelli le responde al obispo Lué y Riega.*

# ARGENTINA FRENTE A LA CRISIS INTERNACIONAL: LECCIONES PARA LA POLÍTICA NACIONAL Y EL DEBATE INTERNACIONAL

Mercedes Marcó del Pont (\*)

## CRISIS INTERNACIONAL

Mientras la Argentina conmemora el Bicentenario de la Revolución de Mayo con su economía en una nueva fase de auge, el mundo intenta recuperarse de la peor crisis financiera internacional de los últimos 70 años.

Pese al tiempo transcurrido y a las enormes sumas empleadas para sostener al sistema, las turbulencias de la crisis continúan presentes. Su escenario ahora se ha trasladado al continente europeo, poniendo en serio riesgo a las naciones más vulnerables, especialmente aquellas recién ingresadas al EURO, aunque también resultan afectadas varias de las mayores potencias del Viejo Mundo. Si esto provoca inquietud, no es menor la que surge al advertir que la receta empleada -siguiendo los lineamientos tradicionales del FMI- lejos está de garantizar una salida sustentable de los graves problemas engendrados por el auge especulativo de la última década.

A esta altura de los hechos, cabe preguntarse si la profunda depresión que acompaña a la crisis sólo constituye una perturbación muy grave en las finanzas globales, quizás soluble mejorando los mecanismos regulatorios de las mismas, o si—seamos realistas—por el contrario nos encontramos frente a una crisis sistémica que obstinadamente se intenta negar. Si lo que está gravemente enfermo es el sistema, su curación exige que el eje de las políticas económicas se desplace de las finanzas hacia el desarrollo de la esfera productiva y el logro de una mayor equidad distributiva.

Existe por lo tanto, una cuestión previa que pasa por tener un diagnóstico certero de la situación y definir cuáles son las políticas más adecuadas para superarla. En tal sentido, ya hay experiencias exitosas a partir de las cuales se puede construir este

---

(\*) Presidenta del Banco Central de la República Argentina

diagnóstico, sin necesidad de caer en especulaciones teóricas. Mientras las economías centrales se debaten en las vicisitudes derivadas del crack financiero, indudablemente agravado por los programas de ajuste, las economías emergentes pueden mostrar un desempeño notablemente superior. La adopción de políticas como la creación de grandes stocks de reservas, el ejercicio de un decidido activismo estatal, el fortalecimiento de los mercados internos, el desendeudamiento externo y, especialmente, la opción estratégica de eludir el cepo de los programas contingentes con el FMI han probado ser, todas ellas, decisiones virtuosas respecto al recetario ortodoxo convencional. Las naciones industrializadas deberían observar con menor desdén estas experiencias.

Las grandes instituciones financieras internacionales jugaron un papel clave en la crisis, tanto en lo que hace a su gestación como a su propagación. Carentes de un marco de regulación apropiado—y claramente inspiradas en los preceptos del modelo anglosajón “de mercado” que terminó de imponerse internacionalmente a fines de los años ochenta—se habían embarcado en conductas especulativas extremadamente riesgosas y habían inducido el desarrollo de una burbuja en el precio de los activos financieros que, al explotar, desató un proceso de quiebras masivas, profundas caídas en el nivel de actividad y pérdidas de empleos. Como respuesta, los países desarrollados decidieron rescatar a las grandes instituciones financieras, debido a la amenaza sistémica que la caída de ellas implica, e implementar políticas monetarias y fiscales expansivas que parecían haber logrado dar inicio a un proceso de recuperación económica.

Esta recuperación es todavía lenta y no está exenta de amenazas, como la generada por las dudas existentes sobre la solvencia soberana de algunas economías y por las consecuencias que tendría una cesación de pagos de las mismas en el sistema financiero internacional. Como ya señalamos, la receta adoptada—en el marco de la tradicional ideología neo conservadora del FMI—se ha convertido en un virtual contrapeso para superar la crisis.

La gran enseñanza que deja la crisis está relacionada, por lo tanto, con los peligros que entraña la lógica de la acumulación financiera eximida de cualquier forma de control. Es necesario tener la capacidad crítica para advertir que sus orígenes son más profundos que los derivados de insuficientes regulaciones y generar, en consecuencia, los anticuerpos que eviten reproducir procesos en donde la valorización financiera se torna autónoma respecto a lo que ocurre en la esfera de la economía real y en el patrón de distribución del ingreso. La inexistencia de mecanismos adecuados de supervisión y regulación de la actividad financiera es sin duda un factor que contribuyó a la exacerbación de ese fenómeno y, por ello, es necesario avanzar en este sentido, en el marco de un replanteo integral de la arquitectura financiera mundial. Pero la creación de estos mecanismos no releva de la necesidad de contar con una propuesta macroeconómica, compatible con los mismos, que privilegie el desarrollo económico con equidad. El mundo se encuentra frente al desafío de construir un esquema consistente que contenga estos dispositivos de regulación, dé solución a la crisis en lugar de profundizarla, y evite que episodios como éste se repitan en el futuro.

## LA ARGENTINA ACTUAL: CRISIS INTERNACIONAL SIN EL “FANTASMA DE LA RESTRICCIÓN EXTERNA”

Nuestro país conoció a lo largo de su historia no tan lejana las consecuencias de haber adoptado patrones de acumulación basados en la valorización financiera. Estos esquemas provocaron, *pari passu* con la destrucción del aparato productivo, la degradación de la condición salarial y el achicamiento del mercado interno, una acentuación de los desequilibrios macroeconómicos y la profundización del proceso de endeudamiento externo. La consecuencia inevitable fue la enorme debilidad exhibida por nuestro país frente a las crisis internacionales. Fuimos, en los hechos, una de las naciones más afectadas en la región durante los sucesivos episodios de crisis externas ocurridas en la década de los ochenta y los noventa.

En un marcado contraste con esa realidad, la Argentina está transitando la crisis financiera internacional más severa desde la Gran Depresión de 1930 sin grandes contratiempos. Y ello no ha sido producto del azar sino de la vigencia de un modelo económico que, desde 2003 en adelante, retomó la senda de la acumulación reproductiva con eje en el mercado interno, ámbito que volvió a constituirse en motor dinámico

**En un marcado contraste con esa realidad, la Argentina está transitando la crisis financiera internacional más severa desde la Gran Depresión de 1930 sin grandes contratiempos.**

del crecimiento gracias a la recomposición de la condición salarial. Ese patrón de crecimiento se ha sustentado además en la recuperación de importantes espacios por parte del Estado para llevar adelante políticas públicas consistentes con un modelo de desarrollo y equidad.

La historia de las crisis recurrentes de la economía argentina está signada por la persistencia de tendencias estructurales hacia el desequilibrio externo. La naturaleza estructural de este fenómeno—con fuertes raíces en su inserción internacional como exportador de materias primas—se acentuó gravemente con la restauración neoliberal iniciada a mediados de los setenta y alcanzó con el régimen de la Convertibilidad uno de sus estadios superiores. La contracara de esos procesos fue el brutal endeudamiento externo sin contrapartida que hizo implosión a principios del corriente siglo.

El modelo económico desplegado a partir de 2003, al cambiar el eje de la acumulación, comienza a sentar las bases estructurales para revertir esas tendencias cíclicas al estrangulamiento externo. No puede ignorarse, sin embargo, la importancia que ha tenido la vigencia de términos del intercambio muy favorables para los países productores y exportadores de bienes primarios y sus manufacturas. Haber optado por un modelo de crecimiento apoyado esencialmente en el mercado interno, y no en la salida inercial hacia la especialización exportadora, constituye una decisión cualitativa fundamental que da sentido, a su turno, a un conjunto de otras opciones como son la asignación de

un rol estratégico a la inversión pública, el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo que protege al trabajo nacional, y las históricas decisiones de recuperar un sistema de jubilaciones solidario y de avanzar hacia la universalización de los beneficios de la seguridad social.

Es en ese contexto que hay que valorar no sólo la génesis sino también la relevancia que tiene el sostenimiento del superávit externo de nuestra economía para garantizar la sustentabilidad del crecimiento económico. Se trata de una circunstancia que nos permitió, a diferencia de lo ocurrido en períodos anteriores, crecer sin tener que recurrir al endeudamiento con el exterior. De esta manera, logramos preservar a nuestro país de los riesgos emanados de la volatilidad de los mercados financieros internacionales y evitar los conocidos episodios de “stop and go” que caracterizan a las economías que dependen de capitales externos para financiar su funcionamiento.

La vigencia de un tipo de cambio competitivo constituye uno de los factores explicativos de tal tendencia. Los instrumentos utilizados para prevenir la apreciación de nuestra moneda en un contexto de elevados términos del intercambio y, a la vez, evitar que la cotización del dólar quedara determinada por el signo del ciclo de liquidez internacional han sido varios. En primer lugar, se operó activamente en el mercado de cambios, absorbiendo las divisas generadas por el saldo positivo de la balanza comercial. En consecuencia, aumentaron significativamente las reservas internacionales y acumulamos los recursos necesarios para hacer frente a eventuales episodios de tensión financiera sin vernos obligados a reducir los niveles de gasto doméstico. En simultáneo, se recurrió a una política de esterilización monetaria con el fin de evitar que la acumulación de reservas internacionales causara un aumento excesivo de la cantidad de dinero y generara presiones inflacionarias.

Se estableció también un esquema de retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios, con el fin de alinear los precios relativos del conjunto de la economía, estimular la producción industrial y promover condiciones para su inserción exitosa en los mercados internacionales. Al ser la industria un sector más demandante de mano de obra que el sector agropecuario, esta medida posibilitó un significativo crecimiento del empleo formal que, junto con el desacople del precio local de los bienes salario respecto de su precio internacional, nos permitió avanzar fuertemente en la mejora de la distribución del ingreso y en la reducción de la pobreza.

Al mismo tiempo, para sostener el equilibrio externo y desligar a nuestra economía del comportamiento volátil de los mercados financieros internacionales, se introdujeron controles a los ingresos de capitales de corto plazo. Estos controles lograron prevenir el ingreso masivo de los mismos, morigerando así los efectos negativos que tiene un proceso de este tipo—como son la apreciación cambiaria y la consecuente disminución del crecimiento, o la formación de burbujas en el precio de los activos—y reducir la exposición de la economía al riesgo de contagio de crisis financieras de origen externo.

## LECCIONES DEL MUNDO EN DESARROLLO

Los traumáticos episodios vividos en los últimos años deberían producir una reformulación del paradigma económico imperante a nivel mundial. Sin embargo, se siguen escuchando voces, con amplio predicamento en ámbitos académicos y políticos, que parecen no haber asimilado los eventos recientes y que insisten con recomendaciones de política que, de ser aceptadas, resultarían francamente contraproducentes. Por un lado, recomiendan a los países en desarrollo no aplicar políticas tendientes a administrar la volatilidad externa, cuando fueron justamente éstas las que permitieron a algunos de ellos atravesar con éxito la crisis internacional. Al mismo tiempo, recomiendan a los países desarrollados abandonar rápidamente las políticas expansivas realizadas en los últimos años, cuando fueron precisamente éstas las que han permitido revertir caídas de la actividad económica que se encaminaban a ser mucho mayores. La alternativa sugerida a estos últimos es la de comenzar a realizar ajustes fiscales que ponen en peligro la incipiente recuperación económica.

**Estos dos años y medio han demostrado que las economías emergentes que menos sintieron los efectos de la crisis internacional son aquellas que, con anterioridad a la misma, habían conservado márgenes de maniobra amplios y habían adoptado un criterio pragmático en la administración de la política económica.**

Estos dos años y medio han demostrado que las economías emergentes que menos sintieron los efectos de la crisis internacional son aquellas que, con anterioridad a la misma, habían conservado márgenes de maniobra amplios y habían adoptado un criterio pragmático en la administración de la política económica. En este contexto, las insistentes críticas a la acumulación de reservas internacionales, al uso de controles a los capitales de corto plazo y a otras medidas tendientes a morigerar los movimientos en la cotización de la moneda no parecen derivarse de un análisis desapasionado de los hechos sino más bien de preconceptos ideológicos.

Para que un país logre desarrollarse de manera armónica y sostenida su tipo de cambio real debe ser un reflejo de la capacidad productiva del conjunto de sus sectores y no de la situación de una actividad en particular, especialmente si ésta genera poco empleo; tampoco puede responder sin filtro alguno al apetito por el riesgo de los inversores internacionales. Por ello, es esencial que las autoridades económicas mantengan la capacidad de intervenir en el mercado de cambios y de regular los flujos de capitales. Lejos de dar lugar a distorsiones que atentan contra la eficiencia económica, como sostienen los partidarios de las recetas tradicionales, estas medidas permiten evitar las enormes pérdidas de recursos que se producen en

las naciones que quedan expuestas al riesgo externo cuando cambian abruptamente las condiciones financieras internacionales.

Estamos lejos aún de una arquitectura financiera internacional que garantice que los países en desarrollo puedan acceder a liquidez inmediata sin condicionalidad contraproducente. Frente a esta insuficiencia lo mejor que pueden hacer los países en desarrollo es mantener el margen de maniobra recuperado, controlar la excesiva volatilidad del tipo de cambio y acumular los recursos externos que les permitan transitar un eventual período de iliquidez sin tener que reducir sus niveles de inversión y consumo. Al mismo tiempo, siguen siendo fundamentales los proyectos regionales—como el Banco del Sur—que profundicen la integración productiva y financiera necesaria para el desarrollo.

Las lecciones que deja la crisis internacional confirman que el rumbo de la política económica en la Argentina es el correcto y nos llaman a mantenerlo y profundizarlo. Pero también deben estimularnos a participar en la discusión global, porque así como La Gran Depresión de los años 30 sirvió para comprender el rol fundamental que cabe al Estado como sostén de la economía en tiempos de crisis y las Guerras Mundiales sirvieron para comprender la importancia de la cooperación internacional, la reciente crisis internacional debería servirnos para entender que se hace imprescindible introducir reformas para cambiar el paradigma económico dominante. Por un lado, es necesario regular más y mejor, tanto a nivel local como global, la actividad financiera, para así prevenir los desequilibrios y las grandes recaídas que los mercados de capitales puede generar cuando no cuentan con los límites apropiados. Pero, fundamentalmente, se debe recuperar la idea de que la genuina creación de riqueza no proviene de la valorización de los activos financieros sino del desarrollo productivo de las naciones. Sólo así se puede generar empleo de calidad, fortalecer el poder adquisitivo y mejorar las condiciones de vida de toda la población.

# ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO. CONTRIBUCIÓN A UN PARADIGMA DE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS ESTATALES PARA UN NUEVO DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA.

Guillermo F. F. Schweinheim (\*)

## INTRODUCCIÓN(\*\*)

La República Argentina y América Latina atraviesan una situación escasamente imaginable en los momentos de las crisis financieras, económicas y sociales de principios del milenio. Algunos datos de CEPAL resultan ilustradores. A partir de 2003 y hasta 2008, el producto bruto interno de América Latina ha crecido un 29,76%. En particular, el producto bruto interno argentino ha crecido en el mismo período un 49,77%. En América Latina, la industria manufacturera creció entre 2002 y 2008 un 28,40% y en la Argentina un 23,63% en el mismo período. Las exportaciones han aumentado en América Latina un 142,6% entre 2000 y 2008 y en Argentina un 166%. La pobreza ha descendido en la región de 44% en el 2002 al 33% en el 2008. Y la indigencia ha descendido en el mismo período del 19,4% al 12,9%. De modo concomitante, el desempleo ha descendido en América Latina del 10,4% al 8,3% en el período 2000-2009. Y en Argentina el desempleo ha descendido del 15,1% en 2000 al 8,8% en 2009. Sin embargo, la desigualdad se ha modificado menos. Por ejemplo, también según CEPAL, Argentina ha mejorado su Índice de Gini de 0.531 en 2004 a 0.519 en 2006. Y Brasil, de 0.612 en 2004 a 0.594 en 2008.

Estas tendencias obedecen a razones de distinta índole. Un cambio significativo de la estructura económica mundial a partir del nuevo rol de la República Popular China y la República de la India en la estructura de producción, inversión, consumo, exportaciones e importaciones globales han vuelto a América Latina menos dependiente de los centros del capitalismo avanzado (Rosales y Kuwayama, 2007). Que, ciertamente y por otra parte, ha atravesado desde 2008 una histórica crisis del capitalismo

---

(\*) Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

(\*\*) Agradezco los valiosos comentarios, críticas y aportes de Guillermo O'Donnell, Jorge Remes Lenicov y Daniel García Delgado al momento de la redacción de este artículo.

financiero orientado por principios neoliberales que está afectando su economía real (CEPAL, 2010). En particular, y sin perjuicio de transformaciones significativas en la matriz exportadora de algunos países latinoamericanos, tornándolos más competitivos en términos de exportaciones de origen industrial y de base tecnológica, la demanda de alimentos, materias primas y manufacturas de origen agropecuario originada en Asia, determinaron por primera vez en casi setenta años (desde 1930) que se revirtiera la secular tendencia caracterizada por Prebisch como “al deterioro de los términos del intercambio” (Prebisch, 1949). Los colapsos financieros de principios de siglo, con Argentina como caso paradigmático, y una nueva estrategia de financiamiento y endeudamiento permitieron redefinir la relación de América Latina con el capital financiero y los organismos multilaterales, ya no solo para solventar los desequilibrios del balance de pagos y fiscales, sino también para el financiamiento de los procesos de inversión públicos y privados, en un marco generalizado de descenso de la relación deuda total o deuda pública/producto bruto interno. Más allá del contexto, nuevas políticas económicas de los gobiernos sudamericanos orientados por principios de estímulo al crecimiento del producto; estímulo a la producción de manufacturas, crecimiento del empleo, del empleo registrado y del empleo industrial; políticas de estímulo al consumo interno; políticas sociales neouniversales ordenadas por criterios de transferencias monetarias para reducir de modo significativo el hambre, la indigencia y la pobreza; políticas de estímulo a la inversión pública y privada en infraestructura; estrategias de desendeudamiento de los sectores públicos de algunos de los países de la región; y crecimiento de la recaudación fiscal, son solo alguna de las notas más distintivas de un nuevo patrón de políticas públicas.

Sin embargo, o quizás como consecuencia de estas tendencias de los últimos ocho años, ha alumbrado un nuevo debate. Y el debate está vinculado a cómo, dados este contexto global y continental y estas nuevas políticas públicas, debieran aprovecharse los próximos diez años (sobre los cuáles existe una razonable certidumbre de continuidad en sus aspectos macro estructurales) para alcanzar las metas de crecimiento económico, igualdad social y soberanía ciudadana que fueron metas latinoamericanas fuertemente sostenidas desde 1945 hasta 1975 aproximadamente. En otros términos, vuelve a surgir como desafío y como criterio valorativo y analítico la cuestión del desarrollo (Orlansky, 2005), tradición que caracterizó a la región, tanto en regímenes nacional-populares como en regímenes desarrollistas, hasta el derrumbe del modelo de crecimiento hacia adentro y el surgimiento de los regímenes burocrático-autoritarios. Proceso de ostracismo intelectual, que continuó con el ciclo perverso de endeudamiento latinoamericano y la consecuente parálisis del crecimiento económico y la movilidad social ascendente que, con distintos grados de profundidad y ritmos, habían caracterizado a América Latina hasta mediados de los años setenta.

Esta reintroducción de la cuestión del desarrollo en la agenda pública y del pensamiento económico, social y político de la región muestra distintas dimensiones. En

primer lugar, asistimos a una creciente revisión y reconsideración de las teorías del desarrollo, de la modernización y de la dependencia que caracterizaron la matriz de pensamiento estatal y de las ciencias sociales entre 1950 y 1980 (Bresser-Pereira, 2006). Esta puesta en valor de la cuestión del desarrollo supone no solo una necesaria recuperación de una tradición político intelectual sino también de una comprensión más acabada

**Se trata también, de considerar a la configuración del Estado como un conjunto de relaciones de dominación que suponen una determinada alianza de clases para el desarrollo.**

de su desplazamiento por el pensamiento neoclásico en lo intelectual y neoliberal en la práctica político estatal. Sin embargo, implica también su imprescindible revisión a la luz de enfoques más contemporáneos tales como la teoría del desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 2001; Boisier, 2003) y la teoría del desarrollo como distribución de capacidades (Sen, 2000) que surgieron como alternativas críticas frente al paradigma neoclásico y neoliberal hegemónico durante los años noventa. Para sintetizar, se trata de responder a la pregunta sobre el mejor núcleo de definiciones sobre el desarrollo para la próxima década, no sólo de carácter económico, social y político sino también sobre su contenido en términos de filosofía social. En cualquier condición, ya existe un acuerdo generalizado sobre que el crecimiento económico experimentado por América Latina no constituye por si mismo un proceso de desarrollo. Y que las cuestiones de volver sustentable el crecimiento a través de inversiones de capital que transformen la matriz productiva y exportadora hacia bienes y servicios de mayor valor agregado en tecnología y conocimiento, que el desenvolvimiento de sistemas nacionales de innovación, que un proceso de mejoramiento de la distribución del ingreso y mayor igualdad en el acceso a bienes materiales y espirituales y que la construcción de una ciudadanía más soberana y autónoma son las metas que deben ser alcanzadas si de lo que se trata es de atravesar un verdadero proceso de desarrollo.

En segundo lugar, debemos recapitular sobre una nueva matriz de políticas estatales orientadas por el desarrollo, el crecimiento económico, la igualdad social y la soberanía ciudadana. En otros términos, un nuevo desarrollo requiere unas nuevas políticas públicas, distintas (dado el nuevo contexto global, tecnológico y de fuerzas productivas y sociales) de las de los regímenes nacional populares y desarrollistas de 1945 a 1975, pero similares en su espíritu (Bresser-Pereira, 2007-b). De hecho, el ciclo inaugurado a partir de 2002, muestra algunas originalidades con respecto a las políticas desarrollistas tradicionales: nuevas políticas de comercio internacional orientadas por el mantenimiento del superávit comercial; nuevas políticas financieras internacionales orientadas por el mantenimiento del superávit de balance de pagos; nuevas políticas de ingresos y gastos del sector público orientadas por el superávit fiscal; políticas cambiarias orientadas por el sostenimiento de la competitividad del tipo de cambio combinadas con políticas monetarias prudenciales que permitan controlar

la inflación; inversión pública y privada fundadas en el ahorro interno, políticas sociales de combate a la pobreza, la indigencia y la exclusión, con carácter cuasi universal; apoyo a las demandas postergadas de pueblos originarios, sectores sociales desfavorecidos y minorías discriminadas; todo ello en un contexto de estímulo al crecimiento económico, el empleo, el aumento del consumo interno, la inversión pública y privada en infraestructura social y productiva.

Ahora bien, sin perjuicio de la novedad de estas políticas en la historia de las estrategias estatales en América Latina el debate parece no haber concluido. En verdad, no son pocos los que sostienen que debiera alumbrar una nueva o segunda generación de políticas para el desarrollo entre 2010 y 2020 si se quiere aprovechar el contexto global actual. Y que esta segunda generación de políticas debiera orientarse, por un lado, por el desenvolvimiento de sistemas nacionales de innovación para alumbrar una matriz productiva de mayor contenido tecnológico agregado, por nuevos modelos de asociación pública y privada para la inversión en infraestructura pública y productiva de alto contenido en tecnología, y por la consolidación de burguesías empresariales, clase obrera organizada y nuevos actores de la economía social asociados a dicha matriz productiva. Que, por otro lado, se hacen necesarias acciones sostenidas y profundas orientadas por el desarrollo humano intensivo, en términos de derechos sociales básicos, en particular para los sectores más desfavorecidos, educación universal de alta calidad, sistemas universales de acceso a servicios de salud igualitarios y eficaces, universalización de la seguridad social, políticas activas para garantizar el acceso a la vivienda, reconfiguración de los grandes conglomerados urbanos y acceso a servicios públicos igualitarios. Que, asimismo, se hacen necesarios un mejoramiento del capital institucional democrático y de la confianza y del capital social en la sociedad civil. Y, que finalmente se requiere una redefinición de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno y de estos con los agentes económicos que, a un tiempo que se intenten redistribuir recursos y responsabilidades de la acción pública para favorecer tanto el desarrollo nacional como el desarrollo local, permita una revitalización de la participación ciudadana y el ejercicio de la libertad, los derechos republicanos y la virtud cívica. En otros términos, se trata de la pregunta sobre el contenido complejo de las políticas estatales y de las acciones institucionales para el desarrollo que será preciso adoptar e implementar, y que inevitablemente supondrán conflictos y negociaciones entre actores sociales, políticos y económicos, para consolidar estrategias nacionales y continentales de construcción del crecimiento, la igualdad y la ciudadanía en América Latina.

La tercera dimensión que resulta necesario considerar está constituida por la nueva matriz del estado y la administración pública para unas políticas públicas orientadas por el desarrollo (O'Donnell, 2002; Bresser-Pereira, 2009). En verdad, toda la evolución de las teorías del y las políticas públicas para el desarrollo desde los años 50 hasta los más actuales enfoques teóricos y las nuevas políticas públicas del 2000, asumió y asume como una dimensión estructural el rol del Estado y de la Administración

Pública en las estrategias nacionales de desarrollo. Se trata no solo de la participación de los servicios estatales en el producto bruto o de las inversiones estatales de todo tipo para promover el crecimiento, la igualdad y la ciudadanía. Se trata también, de considerar a la configuración del Estado como un conjunto de relaciones de dominación que suponen una determinada alianza de clases para el desarrollo. Y de una configuración de la Administración Pública, en sus aspectos institucionales, organizacionales, de sistemas y procesos, de dotación de servidores públicos y de tecnologías de gestión que sea funcional a una visión nacional del crecimiento, la igualdad y la ciudadanía, a una matriz de políticas estatales para el desarrollo y a un Estado que sea expresión de una alianza de clases que sostenga dicha visión nacional.

**Este nuevo patrón de relación de América Latina con el capitalismo avanzado estuvo asociado al periodo de vigencia de los regímenes burocrático-autoritarios y a un fenomenal endeudamiento público y privado (con avales estatales).**

La evolución de la construcción de los Estados nacionales y las Administraciones Públicas latinoamericanas entre 1945 y 1975 se caracterizaron justamente por intentar desplegar dicha funcionalidad. La relación entre las burguesías nacionales y las clases trabajadoras organizadas (a distintos niveles de consolidación en las diversas experiencias nacionales) y su vinculación con las burocracias y tecnoburocracias estatales fueron determinantes en las experiencias orientadas por el desarrollo en dicho período. En dicha época, la construcción de instituciones estatales (tanto en la administración central como descentralizada, y en la empresas del estado) sostuvo las políticas industriales, energéticas y de infraestructura, de expansión de los servicios públicos, de ampliación de la cobertura en educación y salud, las políticas agrarias (incluida la reforma de la propiedad de la tierra), las políticas científico tecnológicas, las políticas de seguridad social, por solo citar a las más clásicas. La modernización de los servicios de hacienda (recaudación de ingresos y ejecución presupuestaria) y de los organismos de planeamiento e inversión pública, así como las reformas orientadas por principios de organización y métodos caracterizaron los enfoques metodológicos y de procesos típicos de la época. Este modelo de Estado y Administración Pública fue a su vez objeto de estudio para distintas ciencias sociales construidas en torno a la matriz conceptual de las teorías del desarrollo, la modernización o de la dependencia, incluida la disciplina de la “ciencia de la administración pública”.

Cómo se señaló anteriormente, este modelo de Estado y Administración Pública se agota junto con su matriz de políticas estatales, a mediados de los años setenta. No se trató solamente de un nuevo contexto global signado por una fenomenal transformación tecnológica del capitalismo avanzado, que redefinió las relaciones económicas

internacionales, reduciendo la participación de América Latina en las relaciones económicas mundiales. Se trató además del alumbramiento de las políticas neoliberales sostenidas en el marco conceptual neoclásico y de la hegemonía del capitalismo financiero internacional de fin del siglo XX. Ciertamente, este nuevo patrón de relación de América Latina con el capitalismo avanzado estuvo asociado al periodo de vigencia de los regímenes burocrático-autoritarios y a un fenomenal endeudamiento público y privado (con avales estatales). Pero, continuó con el período de transición a la democracia, que se caracterizó por una fuerte consolidación en lo procedimental, pero que estuvo también enormemente condicionada por la crisis de crecimiento económico, el peso de la deuda pública y los efectos que la crisis del desarrollo aparejó en términos de pobreza, desigualdad y ruptura de la movilidad social ascendente.

Posteriormente, en los años noventa, toda América Latina atravesó la experiencia del neoliberalismo en políticas públicas, que en gran medida desarticuló la matriz estatal, administrativa y de políticas desarrollistas desplegada entre 1945 y 1975 (Bresser-Pereira, 1992; Cavarozzi, 1996). La redefinición del rol del Estado conocido habitualmente como reformas de primera generación, dio luego lugar a una nueva matriz de políticas administrativas. En distintos momentos y con distinta intensidad, los países de América Latina encararon las reformas de sus sistemas administrativos y de gestión (en particular de administración financiera) (Schweinheim, 2008), introdujeron los principios de la nueva gestión pública (Consejo Científico del CLAD, 1998) y la gestión por o para resultados (Makón, 2007), realizaron importantes reingenierías de procesos como consecuencia de la aplicación de tecnologías de información y comunicación para el sector público o intentaron introducir reformas institucionales bajo el enfoque de la responsabilización (Consejo Científico del CLAD, 2000) o la gobernanza (Echabarría, 2004).

Sin perjuicio de las importantes contribuciones que en parte pudieron haber dejado dichos enfoques de modernización administrativa, pareciera importante hacer un balance equilibrado de estas experiencias (Vilas, 2009). Fundamentalmente porque se da la paradoja de que estos enfoques de reforma siguen siendo aún predominantes, a pesar de que poco parecen contribuir, solo por si mismos, a la construcción de una administración pública que sea funcional a un Estado que exprese una nueva alianza de clases para un nuevo desarrollo. Y la paradoja consiste justamente en que no aparece aún un nuevo paradigma de pensamiento sobre el Estado y la Administración Pública, que explique y contribuya a orientar una nueva idea del desarrollo y la necesaria y compleja matriz de políticas requerida para lograrlo.

En la práctica, nuevas modalidades institucionales, organizativas, de empleo público y financieras han aparecido en estos años. La utilización de fondos especiales o fideicomisos; nuevas empresas del estado; redes administrativas y sociales para el fomento de la economía social; el creciente uso de sistemas de metas de gobierno como instrumento de política, planeamiento y control de gestión; la expansión y regu-

larización del empleo público y avances en materia de negociación colectiva entre el Estado empleador y los sindicatos de trabajadores estatales; la utilización de sistemas de seguimiento e indicadores de la sustentabilidad y la responsabilidad fiscal, son algunas de las nuevas experiencias de gestión en diversos países latinoamericanos. No dejan de ser significativos también el crecimiento absoluto y relativo del financiamiento en educación básica, educación técnica, educación superior e investigación científica y tecnológica, así como el fortalecimiento de antiguos y nuevos organismos autárquicos y empresas del estado. Sin embargo, estas experiencias acumuladas carecen aún de un análisis y una crítica conceptual en función de un paradigma superador de los enfoques de reforma administrativa de los últimos veinte años. Y, que, además, contribuya al diseño e implementación de políticas administrativas orientadas por una concepción sobre el rol del Estado y de la Administración Pública para estrategias nacionales de desarrollo.

**En verdad, no son pocos los que sostienen que debiera alumbrar una nueva o segunda generación de políticas para el desarrollo entre 2010 y 2020 si se quiere aprovechar el contexto global actual.**

Este artículo constituye un adelanto de una reflexión más amplia sobre estos problemas. En el mismo, abordaré tres cuestiones. En primer lugar, intentaré esbozar las nuevas dimensiones que deben ser tenidas en cuenta en una teoría del desarrollo para América Latina. En segundo lugar, delinearé las principales cuestiones que debieran constituir la matriz de políticas estatales orientadas por el nuevo desarrollo de los próximos años en la región. Finalmente, intentaré reflexionar sobre la nueva administración pública para el desarrollo requerida en los próximos años en América Latina.

## **2. NUEVOS ENFOQUES PARA LA TEORÍA POLÍTICA Y SOCIAL Y PARA LA ACCIÓN ESTATAL PARA EL DESARROLLO**

Sostengamos entonces provisoriamente que entendemos por desarrollo un proceso de crecimiento económico, sostenido por la acumulación de capital para ampliar la capacidad productiva y competitiva de bienes y servicios para el mercado interno, regional e internacional, por la innovación tecnológica en los procesos productivos y sociales y por la incorporación creciente de capacidades requeridas para la actividad económica y social de la ciudadanía que impliquen aumentar los niveles de igualdad social y acceso a la justicia para todos los sectores sociales (acceso igualitario, o en condición de igualdad de oportunidades, al bienestar material y espiritual) y que requieren crecientes niveles de autonomía individual, construcción de ciudadanía, creciente diferenciación y organización social e instituciones estatales democráticas y con capacidad de intervención en la vida colectiva. Recordemos, también, provisoriamente que el desarrollo requiere de una matriz de intervención estatal a través de políticas públicas orientadas por las metas del desarrollo y, por

tanto, un modelo de relaciones de poder que exprese una alianza de clases que sostenga dichas metas y dichas intervenciones. Y, finalmente, que, sin perjuicio de los aspectos vinculados al orden constitucional y legal y la soberanía del Estado, el desarrollo requiere de una Administración Pública funcional a estas metas en sus dimensiones institucional, organizacional, de sistemas y procesos, de tecnologías de gestión y de personal público.

Nada de lo definido en el párrafo anterior podría dejar de ser suscripto por las tradicionales teorías del desarrollo o de la modernización y aún por una parte de las teorías de la dependencia de raíz estructuralista. Es más, una parte importante de la ortodoxia neoliberal podría incluso suscribirla. Sin embargo, hoy debemos formularnos algunas preguntas significativas en torno a las similitudes y diferencias entre las teorías clásicas del desarrollo, la modernización y la dependencia y una concepción más adecuada al actual contexto histórico y su estructura económica, social y política.

No es este el lugar ni el objetivo el realizar una síntesis sobre las teorías del desarrollo, la modernización y la dependencia de los años 50 a 70<sup>1</sup>. Resaltaré aquí con sentido dicotómico, algunas de las diferencias que debieran resultar más significativas para la construcción de una nueva teoría del desarrollo latinoamericano<sup>2</sup>.

Las teorías tradicionales del desarrollo, la modernización y la dependencia de los años 50 a 70 han tenido un claro sesgo de estructuralismo economicista. Por el contrario, hoy requerimos un enfoque social y político del desarrollo. Del mismo modo, dichas teorías de hace cincuenta años, suponían en sus distintas versiones un cierto universalismo evolutivo. Por el contrario, hoy requerimos poner acento en las diversidades regionales continentales de desarrollo con proyección global. La teoría y las experiencias de los años 50 a 70 suponían un modelo de desarrollo nacional y centralizado. Sin embargo, hoy requerimos modelos de desarrollo nacional, que al mismo tiempo sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo. Los enfoques de acción de las décadas del desarrollo de mediados del siglo XX implicaron una apuesta a un elitismo modernizador, e incluso muchas veces revolucionario, de carácter centralista. Hoy por el contrario, se requiere un liderazgo sistémico (social, económico, político, étnico, territorial) que permita una acción coordinada y al mismo tiempo descentralizada para el desarrollo. Finalmente, las diversas teorías históricas de la modernización o de la dependencia, señalaron la importancia de la alianza de clases entre la burguesía industrial y la clase trabajadora sindicalizada. En el actual contexto, estamos necesitando formular una concepción que integre a dicha alianza (burguesía/clase trabajadora organizada) a los nuevos actores de la economía

---

1 - Entre los hitos más destacados pueden recordarse Almond y Coleman (1960), Germani (1962), Graciarena (1967), Cardoso y Faletto (1969), Sunkel y Paz (1970), Huntington (1972), Gunder Frank (1972), Apter (1972), O'Donnell (1972).

2 - Las dicotomías que se presentan a continuación son deudoras de Madoery (2008), quien sin embargo las plantea para defender la necesidad de las estrategias de desarrollo local endógeno. Aquí, se las utiliza para reconceptualizar las estrategias nacionales de desarrollo.

social que surgieron al compás de la exclusión social de los años 90 o como consecuencia de las reacciones a las crisis de principios del 2000.

Dado que este artículo es una suerte de adelanto de una investigación más amplia me concentraré aquí en el tema de superar el economicismo estructuralista y su reemplazo por un enfoque más complejo de carácter social y político.

Tanto el estructuralismo propio de la teoría del desarrollo cepalina como las diversas versiones de las teorías norteamericanas de la modernización o las distintas escuelas de la teoría de la dependencia, han supuesto que el desarrollo es básicamente una cuestión de naturaleza socioeconómica. Se trataría de promover (vía ahorro interno o endeudamiento externo o de una nacionalización total o parcial de la renta nacional para su reinversión productiva o de una alianza con el capital extranjero en condiciones de dependencia) las decisiones de inversión más adecuadas para recorrer todas las etapas del desenvolvimiento industrial y tecnológico (industrialización sustitutiva de importaciones). Todo ello finalmente redundaría en crecimiento del empleo, del consumo y del bienestar o justicia social (Di Tella, 1973), creciente secundarización y tercerización (diferenciación estructural) de la economía (Ferrer, 2004), cambios en la distribución urbano rural de la población (Germani, 1976)), transformaciones en el comportamiento demográfico (Germani, 1969), modernización y posmodernización de la cultura social (Inglehart y Baker, 2000) y consolidación de las estructuras políticas democráticas (Deutsch, 1961). Paradójicamente, esta perspectiva tiene puntos de coincidencia con la mirada economicista de la ortodoxia neoliberal.

**En los años noventa, toda América Latina atravesó la experiencia del neoliberalismo en políticas públicas, que en gran medida desarticuló la matriz estatal, administrativa y de políticas desarrollistas desplegada entre 1945 y 1975**

Ciertamente, en los últimos veinte años han aparecido perspectivas que han venido a corregir este sesgo. Desde los enfoques neoinstitucionalistas (North, 1993) a las teorías del capital social (Kliksberg, 1999), desde los enfoques de gobernanza (Prats, 1997) hasta los enfoques del “post Consenso de Washington” (Stiglitz, 1998) y las teorías del desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 1993) se ha señalado la importancia de las dimensiones culturales, sociales, institucionales y políticas del desarrollo. Sin embargo, cada una de ellas, en verdad, aparecían casi como intentos de corregir la ortodoxia neoliberal. Por tanto, si bien muchos de estos análisis y recomendaciones pueden resultar significativos, si se trata de volver a recuperar un enfoque de desarrollo pareciera no alcanzar con las propuestas “no ortodoxas” de los 90 para corregir el sesgo economicista de las teorías del desarrollo.

Señalaré entonces algunas cuestiones vinculadas a un enfoque más interdisciplinar (social y político) que suponga una mirada más congruente con una idea del desarrollo tal como se definió anteriormente. Por cierto, no insistiré aquí en los contenidos tradicionales de las teorías del desarrollo en su mirada más clásica y naturalmente vigentes (incremento de la capacidad productiva, inversiones en capital productivo, inversiones en infraestructura económica, promoción del consumo masivo, promoción de exportaciones, regulación de importaciones y exportaciones, etc.) sino que me centraré en los aspectos más importantes del núcleo nuevo de definiciones necesarias para comprender y actuar sobre el desarrollo.

### *1- El desarrollo humano.*

Probablemente, la cuestión de la correlación positiva entre desarrollo y desarrollo humano es donde actualmente existe un acuerdo más amplio a partir de la teoría de Sen (1979). La tesis fundamental de esta teoría en términos económicos es que el desarrollo (incluido su dimensión de crecimiento económico y de aumentos de la productividad total de los factores) tiene una asociación positiva con la mejora de los indicadores educativos, de alimentación, de salud, de vivienda y servicios básicos, de seguridad social, y de igualdad étnica y de género. No sólo se trata de un enfoque de inversión en “capital humano” y la demostración de sus altas tasas de retorno en términos individuales y sociales. Se trata de reconocer que un aumento general de las capacidades de los individuos y en particular de los miembros de los sectores sociales más desfavorecidos redundan en un aumento general del desarrollo. Y las capacidades constituyen un enfoque bastante más amplio que el enfoque del capital humano. Las capacidades tratan de la libertad de los seres humanos y de sus posibilidades para optar libremente de acuerdo con sus valores. Naturalmente, esta perspectiva convierte al debate democrático sobre la mejor fórmula de asignación de inversiones en capital físico, tecnología e infraestructura, por un lado, e inversiones en desarrollo humano, por otro, en una cuestión de extrema importancia en América Latina (Sen, 1998). Pues se trata no solo de reconocer la correlación positiva entre desarrollo y capacidades, sino también en la realización de inversiones públicas y privadas deliberadas para el incremento de las capacidades de los sectores más desfavorecidos. E introduce valores de humanismo trascendente en el debate sobre el desarrollo.

### *2- La organización social.*

También ha habido un acuerdo bastante generalizado acerca de las relaciones entre desarrollo y capital social (Putnam, 1993). Las investigaciones han demostrado una asociación positiva entre el desarrollo y la existencia de un entramado de organizaciones sociales más o menos complejas y formalizadas vinculadas por relaciones de confianza entre organizaciones de la sociedad civil, redes sociales y productivas, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, instituciones de investigación y desarrollo, empresas individuales, clusters territoriales e instituciones políticas. Tam-

bién, existe cierto acuerdo acerca de la vinculación entre capital social y procesos de modernización o posmodernización de los valores individuales y la cultura societaria.

Ahora bien, poco se ha sostenido sobre la importancia de la realización de inversiones públicas, privadas y sociales en organización social en América Latina. En general, la generación de capital social ha sido explicada como consecuencia del crecimiento económico y del desarrollo. Y, se lo entiende como un proceso de construcción evolutiva y autónoma de la sociedad civil. Esto significa que debiera debatirse un papel a las inversiones estatales, privadas y sociales deliberadas (financieras, de asistencia técnica, de asistencia jurídica, de mediación) para el desarrollo organizacional, la institucionalización, la formación de redes y la construcción de confianza. Esta cuestión es particularmente relevante en el caso

de las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, emprendimientos de la economía social, experiencias autogestionarias, comunidades de pueblos originarios, corredores y clusters productivos de base territorial. Por cierto, las actuales características de esta cuestión son diferentes en su especie, pero similares en su género a las acciones llevadas a cabo por algunos estados latinoamericanos que emprendieron procesos industriales en los años 40 y 50. Y su rol en la formación o estímulo a la formación de organizaciones empresariales industriales y obreras que constituyeron un componente muy significativo de los procesos de desarrollo en América Latina a mediados del siglo XX (casos de Argentina, Brasil y México, especialmente).

### 3- *El conocimiento.*

También existen algunos acuerdos significativos que vinculan el desarrollo con la denominada sociedad del conocimiento (Consejo Económico y Social, ONU, 2003). La noción de sociedad del conocimiento no se encuentra todavía totalmente desarrollada como categoría. Ha sido, por ejemplo, definida como “la sociedad cuyas instituciones y organizaciones permiten a las personas desarrollarse sin limitaciones y que abren oportunidades a todos los tipos de conocimientos, de ser masivamente producidos y utilizados a lo largo de toda la sociedad” (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, 2005). No se trata solo de estructuras económico-sociales caracterizadas por la producción, circulación, consumo e inversión intensivas en información y en tecnología de información y comunicación. Se trata de estructuras económico-sociales caracterizadas por la producción, circulación, consumo e inversión intensivos y acelerados en conocimiento. Y si bien existe un acuerdo acerca del papel que el factor conocimiento ha tenido en todas las momentos de la historia

**La teoría y las experiencias de los años 50 a 70 suponían un modelo de desarrollo nacional y centralizado. Sin embargo, hoy requerimos modelos de desarrollo nacional, que al mismo tiempo sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo.**

económica y social mundial, se señala fundamentalmente la radical diferencia, en las últimas décadas del siglo XX y a partir de 2000, constituida por la aceleración en la producción de conocimientos, en el aumento sistemático del capital intangible como factor de producción (inversiones en capacitación, instrucción, actividades de investigación y desarrollo, información y coordinación) y en la intensidad y aceleración de la innovación (no sólo como consecuencia de las actividades de I + D, sino de la innovación en el contexto social, comunitario, empresarial y organizacional). La noción de economía del conocimiento ha encontrado en diversos conceptos desarrollados a los largo de los años 90, tales como “comunidades de conocimiento”, “comunidades de práctica”, “comunidades de aprendizaje y gestión del conocimiento” (Lam, 2002), una fundamentación de la naturaleza social, psicosocial, organizativa y de gestión de la producción y circulación del conocimiento para su utilización en el proceso productivo. No sólo en el ambiente de las comunidades de I + D, sino también en el ambiente social, empresarial y estatal. Este enfoque permite entonces una conceptualización que incluye al mismo tiempo factores relativos a la problemática de la educación y el desarrollo de conocimientos básicos y competencias genéricas de aprendizaje; la recuperación y difusión de identidades y saberes comunitarios, étnicos y populares; la formación laboral continua; la investigación y el desarrollo científico y tecnológico; los sistemas nacionales y locales de innovación; el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación y la gestión del conocimiento (David y Foray, 2002).

La cuestión reside entonces en cómo promover la producción y utilización masiva de conocimientos como dimensión del desarrollo y, por tanto, de las inversiones públicas y privadas que deben ser realizadas para tal fin en América Latina. No se trata solo de un aumento del porcentaje del PBI destinado a educación, ciencia, tecnología e innovación. Esta cuestión remite a los problemas de codificación del conocimiento y su difusión, así como a las cuestiones relativas a su naturaleza como bien público o privado; a los nuevos problemas y desafíos para la didáctica y la pedagogía para lograr mayores niveles de adquisición y utilización de conocimientos significativos para la vida individual, social y económica de todos los sectores sociales, particularmente de los excluidos y desfavorecidos (conocimientos científicos y tecnológicos, filosóficos, humanísticos, técnicos, competencias en procesos productivos de alto valor, capacidades de aprender, capacidades para producir nuevo conocimiento); y a las condiciones institucionales y organizacionales de empresas, instituciones científicas, sector público y organizaciones sociales y comunitarias para la producción y utilización del conocimiento. Remite, también, a los problemas de la desigualdad en la producción y utilización del conocimiento científico y tecnológico y la creciente y probable incompreensión entre las comunidades científicas y la ciudadanía en su conjunto, particularmente la que ha adquirido menor nivel de formación científica y técnica. Y vincula a la cuestión con el

problema de la distribución de capacidades y las inversiones en desarrollo humano, por un lado, y, a la cuestión de los sistemas nacionales de innovación, por otro, como componentes del desarrollo.

4- *Las comunidades epistémicas de políticos, líderes socioeconómicos, expertos y tecnoburócratas.*

Un proceso de desarrollo, tal como actualmente requiere ser comprendido en su complejidad, necesita de nuevas comunidades epistémicas orientadas por enfoques de crecimiento con igualdad, desarrollo humano, construcción de capital social y orientación a la sociedad del conocimiento. Ha sido ya suficientemente demostrado el rol que les cupo a determinados centros de investigación en el surgimiento del pensamiento y las ciencias sociales orientadas por los enfoques del desarrollo, la modernización y la teoría de la dependencia entre 1950 y 1970 (Bresser-Pereira, 2006)<sup>3</sup>. También, ha sido estudiado el caso de la conformación de estructuras de “roles tecnocráticos” en los procesos de modernización autoritaria de los años 60 y 70 (O’Donnell, 1972) o de la influencia de nuevos “think tanks” en las reformas de los años 90 (Uña y Garcé, 2006). Estos estudios han mostrado además la fuerte vinculación entre estas comunidades epistémicas de científicos sociales y expertos en economía, gestión y políticas públicas con sectores empresariales y políticos. Así como de su vinculación con la tecnoburocracia estatal (Bresser-Pereira, 2007).

**Ahora bien, poco se ha sostenido sobre la importancia de la realización de inversiones públicas, privadas y sociales en organización social en América Latina. En general, la generación de capital social ha sido explicada como consecuencia del crecimiento económico y del desarrollo.**

De lo que se trata, en consecuencia, es de reconocer el peso que tienen las comunidades epistémicas de políticos, líderes socioeconómicos, expertos y tecnoburócratas estatales en la construcción de una estructura socioeconómica y de unas políticas públicas orientadas al desarrollo. La cuestión consiste en América Latina en la construcción de dicha comunidad epistémica. Y nos remite a problemas tales como los contenidos de la formación en las disciplinas de la economía, la administración y las ciencias sociales; la reorientación de los programas de investigación, fuertemente influenciados por paradigmas neoclásicos; a las formas de interacción de los nuevos expertos del desarrollo con la dirigencia política, social (tanto la sindical como la de la nueva economía social) y empresarial orientada por los valores del desarrollo; a los procesos de formación de dirigencias empresariales y niveles gerenciales; a la reconstrucción de los valores de la tecnoburocracia pública, que requiere de imbuirse de los valores del crecimiento, la

3 - En el caso argentino, han sido menos estudiadas las influencias del Instituto de Desarrollo Económico Social, del Instituto Di Tella, del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico y del Centro de Estudios de Estado y Sociedad

igualdad, la justicia, y la innovación, en particular, en la alta dirección pública y sus procesos de formación y capacitación. También, la cuestión remite a una nueva construcción de comunidades epistémicas de carácter continental o subcontinental, tal como las supo haber entre los años 50 y 70, dada la actual dinámica de integración regional.

### *5- Los valores: desarrollo, identidad y justicia.*

La estructura socioeconómica de bajo crecimiento, ruptura de la movilidad, aumento de la desigualdad y concentración de la riqueza que caracterizó a América Latina desde los 80 hasta principios de esta década ha estado acompañada por valores de individualismo, codicia, enriquecimiento rápido y pérdida de valores de identidad cultural. Y resultaron parte de un proceso de globalización y vinculación latinoamericana con el capitalismo global y financiero. En verdad, tempranamente fueron estudiados los modos de vinculación, tanto de las culturas nacionales como de las culturas populares, con esta hegemonía cultural y se establecieron con relativa claridad los modos en que dichas culturas nacionales o populares se interrelacionaban con la cultura global (García Canclini, 1991). Estos estudios mostraron también la importancia que tiene la identidad cultural y su articulación (en términos de ampliación de la comprensión del mundo global y de reconocimiento a la identidad de otras culturas) con la cultura global (García Canclini, 2004). También, se identificó la importancia, como factor del desarrollo, que tiene la difusión de éticas de solidaridad, justicia y corrección de las desigualdades (Kliksberg, 2004). Asimismo, fueron estudiadas las importantes relaciones que existen entre el desarrollo, la competitividad internacional de la oferta de bienes y servicios y la identidad y el capital cultural para la agregación de valor en términos de diferenciación de una oferta global de bienes y servicios (Boisier, 2004).

Ahora bien, la cuestión consiste no solo en la consolidación de un capital cultural para la competitividad. Sino en cómo la difusión de los valores del desarrollo (crecimiento, innovación, igualdad de oportunidades en términos de capacidades), de construcción de lazos de solidaridad y cooperación, de consolidación de identidades nacionales (Grimson, 2007), culturales, territoriales y étnicas vinculadas al mundo global y de promoción de la libertad se convierten en preferencias ciudadanas y de los actores socioeconómicos para el desarrollo (Boisier, 2005)<sup>4</sup>. Porque, finalmente, dichas preferencias hacen a las decisiones que los actores socioeconómicos tomarán en la vida social, económica y del espíritu. Por tanto, la cuestión remite a las acciones públicas, privadas y sociales en materia educativa, de formación de agentes socioeconómicos, de contenidos de los medios de comunicación, de la naturaleza de la producción cultural, y de contenido y forma del discurso político. Todas ellas formadoras de valores y preferencias.

La cuestión es compleja. Se trata de cómo intervenir para que los sistemas educativos y de formación, los medios de comunicación, los sistemas de producción de

---

4 - La conceptualización de Boisier (2004, 2005) se refiere básicamente al desarrollo territorial endógeno, pero aquí estamos sosteniendo que la acción sobre valores con efectos positivos sobre el desarrollo tiene carácter nacional.

bienes culturales y el discurso político asuman a un tiempo una fórmula que combine valores de crecimiento e innovación, por un lado, junto a valores de igualdad de oportunidades en términos de capacidades e identidad cultural vinculada a lo global, por otro. Por lo tanto, esta combinación puede ser de dificultosa resolución. Actores socioeconómicos más concentrados y medios de comunicación y sistemas de producción cultural más vinculados a la comunicación y la cultura globalizada tienen una tendencia a valorar el primer término de la fórmula. Por el contrario, actores sociales más desfavorecidos, comunidades de base local y étnica, políticos nacionalistas o populistas y medios de comunicación y sistemas de producción cultural asociados pueden valorar más el segundo término de la fórmula. Es más, no son pocas las tendencias a renegar de la vinculación con la sociedad global. Y, por tanto, puede volverse difícil la coordinación de acciones en materia de promoción de los valores requeridos para el nuevo desarrollo. De allí la importancia de la consolidación de comunidades epistémicas fuertes orientadas por dichos valores y que interactúen con los sistemas, organizaciones y estamentos formadores de preferencias individuales, grupales y colectivas.

6- *El republicanismo igualitario.*

Lo señalado hasta ahora se fundamenta en una tesis todavía escasamente explorada. Y esta es la tesis sobre la existencia de una relación positiva entre desarrollo y republicanismo igualitario. En verdad, ya existen algunas importantes contribuciones acerca de la relación existente entre desarrollo entendido como un incremento de las capacidades de los ciudadanos y el republicanismo (Pettit, 2001) o entre un nuevo desarrollismo latinoamericano y el republicanismo (Bresser-Pereira, 2004). No son pocos también los que señalan que, sin perjuicio de la importante movilización social y de los sectores más desfavorecidos, que se está verificando en América Latina como consecuencia de los procesos económicos, sociales y políticos de la última década, puede resultar un obstáculo para el desarrollo la consolidación de tendencias neopopulistas y que la solución debiera ser encontrada en un republicanismo igualitario (Schweinheim, 2010).

No es aquí el momento de hacer una reseña sobre el denominado nuevo republicanismo (Ovejero, Martí y Gargarella, 2002). Para lo que aquí importa, puede resultar suficiente las siguientes consideraciones.

**Un proceso de desarrollo, tal como actualmente requiere ser comprendido en su complejidad, necesita de nuevas comunidades epistémicas orientadas por enfoques de crecimiento con igualdad, desarrollo humano, construcción de capital social y orientación a la sociedad del conocimiento.**

El republicanismo, especialmente en su versión igualitaria y no elitista, constituye un enfoque de filosofía política con creciente influencia en algunas dirigencias públicas que sostienen que, a diferencia de la tradición liberal, la libertad y la justicia no consisten tanto en un problema de no interferencia sino en una cuestión de no dominación. Por lo tanto, asigna un papel fundamental a las condiciones económicas y sociales que garantizan la igualdad social (Gargarella, 1999). Por otra parte, el republicanismo considera a la participación en la vida pública y a la política como un constituyente esencial de la naturaleza humana. Por lo tanto, reniega del individualismo y el contractualismo político. Y, en consecuencia, considera a la acción pública (estatal) como constructora del bienestar colectivo. El pensamiento republicano ha sostenido, aunque de distinto modo en las distintas etapas de su desarrollo, que una república de hombres autónomos, libres y virtuosos que practican la vida pública, como ciudadanos y como gobernantes, sólo es posible en el contexto de sistemas económicos sociales que lo garanticen. Una condición fundamental está constituida por la igualdad de oportunidades. Y esta sólo puede ser garantizada por un sistema económico que evite la concentración de la riqueza. Puede incluso sostenerse que la utopía republicana es una república de hombres virtuosos y autónomos, con baja desigualdad económica y social, que sometidos al imperio de la ley colectivamente estatuida participan activamente de las decisiones públicas como ciudadanos y como gobernantes, con el único parámetro del bien común. La participación ciudadana y popular y el diálogo e interacción entre clases sociales, movimientos sociales, comunidades étnicas y de género, la mejora de la representación política, el debate parlamentario y el rol de los parlamentos en la formulación, adopción y control de las políticas de gobierno como formas de construcción colectiva de la libertad y el bienestar, de la ampliación de las capacidades para todos los sectores sociales y de la promoción y protección de los bienes colectivos, constituyen dimensiones fundamentales de una concepción republicana asociada al desarrollo (Schweinheim, 2004).

De hecho, pareciera posible una confluencia entre las experiencias políticas de contenido neo populistas de la última década en América Latina y un republicanismo igualitario, deliberativo y participativo para el desarrollo. En primer lugar, por la idéntica preocupación por las condiciones de igualdad social que permiten el funcionamiento justo de la democracia. En segundo lugar, por que no es menos cierto que no parece teóricamente posible que pueda darse una república participativa sin una lógica política previa que promueva la movilización y la participación de actores populares anteriormente excluidos, tal como sostienen los neo populistas. Y ciertamente las experiencias republicanas históricas (Grecia y Roma antiguas, República Inglesa, República Francesa, el Estado Social Republicano del Siglo XX europeo, todas ellas asociados a procesos de modernización y desarrollo históricos) muestran fuertes tendencias de movilización popular concomitantes con la construcción de una república

igualitaria, deliberativa y participativa. Y aún este pareciera el caso de las frustradas experiencias republicanas hispanoamericanas del siglo XIX, antes de la hegemonía liberal positivista. Finalmente, y en relación a lo señalado en la afirmación previa, muchas de las actuales experiencias neo populistas latinoamericanas buscan un discurso entroncado en la experiencia histórica del republicanismo popular decimonónico (Bolívar, Artigas, Sandino, entre otros).

En todo caso, el desafío consiste en asociar conceptualmente el desarrollo a procesos que supongan una ciudadanía autónoma, con mayores capacidades para el ejercicio de sus preferencias y de su libertad y que pueda participar de los beneficios individuales y colectivos del crecimiento económico y el avance del conocimiento y la tecnología.

### 3. HACIA UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL NUEVO DESARROLLO: EL ACCESO IGUALITARIO A CAPACIDADES, LOS SISTEMAS NACIONALES Y LOCALES DE INNOVACIÓN Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL DESCENTRALIZADA PARA LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL

Si el desarrollo y las acciones públicas y privadas requeridas para alcanzarlos suponen la compleja trama de variables económicas, sociales y políticas que se señalaron anteriormente, entonces la principal pregunta es: ¿cuáles deben ser las nuevas prioridades a encarar durante los próximos diez años? Repito que no trataré aquí el problema de la ampliación de la capacidad productiva, de generación de empleo y de consumo y la mejora del balance comercial y de pagos, habitualmente tratados al analizar la experiencia de los últimos diez años<sup>5</sup>. Tampoco, expondré aquí ningún conjunto de políticas públicas ni diseños de detalle. Más bien, intentaré señalar una nueva agenda de políticas para el desarrollo y el tipo de estrategia decisoria y de cobertura que debiera caracterizarlas. A mi juicio, esta agenda está constituida por tres grandes problemas: la cuestión de las políticas de desarrollo humano, la cuestión de la innovación y la cuestión de un sistema de responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada que fomente un modelo de acumulación para el desarrollo.

**La cuestión es compleja. Se trata de cómo intervenir para que los sistemas educativos y de formación, los medios de comunicación, los sistemas de producción de bienes culturales y el discurso político asuman a un tiempo una fórmula que combine valores de crecimiento e innovación, por un lado, junto a valores de igualdad de oportunidades en términos de capacidades e identidad cultural vinculada a lo global, por otro.**

5 - Para una excelente exposición sobre lo sucedido en el campo de estas políticas en los últimos años en el caso argentino, ver Novick, Tomada, Damill, Frenkel y Maurizio (2007).

### *1. Políticas universales para el desarrollo humano*

Sí es correcto que las inversiones en desarrollo humano (entendido como políticas públicas para garantizar un acceso igualitario a capacidades) constituyen una dimensión virtuosa del desarrollo, entonces se requiere de un enfoque radical y universal en el diseño, financiamiento e implementación de las políticas para el desarrollo humano.

El enfoque radical, tal como se lo ha entendido en la literatura clásica del análisis de políticas públicas (Dror, 1983; Etzioni, 1980), es una perspectiva que sostiene la necesidad de replantear de modo fundamental a los problemas, las metas y los instrumentos de implementación de políticas cuando las condiciones lo requieran. En el actual contexto, debe colocarse, en primer lugar, a la desigualdad en el centro de la agenda pública. Y en tal sentido, es necesario que en la próxima década, y dado el escenario esperable de sostenimiento de los niveles de sustentabilidad fiscal, los estados latinoamericanos se propongan metas universales de cobertura de políticas que garanticen la universalización del acceso a derechos. En otros términos, se trata de reemplazar las políticas focalizadas o experimentales por políticas universales o neouniversales de acceso a derechos de todo tipo (García Delgado y Nosetto, 2006).

Puede parecer que se trata solamente de acceso universal a derechos sociales básicos, tales como un ingreso mínimo que garantice la alimentación y el consumo básicos, a educación de calidad, al entrenamiento laboral acorde al desarrollo tecnológico, a salud eficaz, a la cobertura de seguridad social, al empleo decente, a la propiedad de la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, al transporte, y a la tecnología de información y comunicación modernas. También implica un acceso a un urbanismo socialmente habitable en los grandes conglomerados y a un medio ambiente saludable y sustentable. Y, aún más, a un acceso al ejercicio de la capacidad para la participación social y política y la elección más adecuada de representantes políticos y sociales, y por tanto de reformas a la institucionalidad de la sociedad civil, del sistema de partidos políticos y del sistema electoral. Por lo tanto, no se trata solamente de un aumento de la inversión social del sector público, sino de un conjunto de transformaciones de carácter institucional.

Una cuestión prioritaria vinculada al desarrollo humano y a un enfoque universal y complejo de los derechos es el conjunto de ciudadanos (muchos de ellos jóvenes y pobres) con empleo o ingreso precario y los actores de la economía social que surgieron con la ruptura de los procesos de movilidad social (incluidos los pueblos originarios), con la exclusión social de los años 90 o como consecuencia de las reacciones a las crisis de principios del 2000. Se requiere de una política universal y radical en cuanto a dotar de formalidad y capacidad institucional a dichos ciudadanos y actores, que les permita incorporarse a la dinámica del desarrollo.

Las políticas universales para la igualdad suponen entonces también cambios radicales en los modelos institucionales, organizativos, de servicios, de financiamiento y legales (Repetto, 2010). Y seguramente supondrán conflictos dada la necesaria radicalidad de las transformaciones necesarias. Las burocracias profesionales de los servicios educativos, de salud y de seguridad ciudadana poco abiertas a los procesos de innovación, la posición dominante de intereses contrarios a los derechos republicanos de la ciudadanía por parte de corporaciones u oligarquías económicas y políticas locales, la incidencia del delito organizado en los conglomerados urbanos y las redes sociales y políticas de base de matriz clientelar deberían ser radicalmente transformadas o erradicadas. Esta transformación radical no significa que la misma deba ser de carácter autoritario o que supongan metas temporales de corto plazo. Por el contrario, requieren deliberación con actores preexistentes, su evolución conciente y la transformación en tiempos variables. Pero, claramente la racionalidad del enfoque debe caracterizarse por la progresiva eliminación o disminución del peso relativo del burocratismo profesional, del corporativismo, de las oligarquías económicas y políticas locales, del delito organizado y del clientelismo político.

**Intentaré señalar una nueva agenda de políticas para el desarrollo y el tipo de estrategia decisoria y de cobertura que debiera caracterizarlas.**

Una cuestión de extrema importancia es el papel que le pueda caber a los Estados Nacionales o a las administraciones estatales, provinciales o departamentales o las administraciones municipales en las políticas universales de desarrollo humano. Y aunque se ha señalado anteriormente que hoy se requieren modelos de desarrollo nacional, que al mismo tiempo sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo, la cuestión del desarrollo humano debiera constituir una agenda y un conjunto de políticas a cargo del Estado Nacional.

## 2. *La construcción de sistemas nacionales y locales de innovación*

Sí es correcto que las inversiones en conocimiento (entendido como políticas públicas para garantizar la producción, circulación, consumo e inversión intensivos y acelerados en conocimiento) constituyen también una dimensión virtuosa del desarrollo, entonces se requiere de un enfoque radical y universal en el diseño, financiamiento e implementación de las políticas para la construcción de sistemas nacionales y locales de innovación.

Se ha definido a los sistemas nacionales y locales de innovación como una red de múltiples agentes e instituciones del sector público y privado, cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías, determinando el desempeño innovativo a nivel nacional y local (Lundvall, 2009). Son

componentes de un sistema de innovación: los laboratorios de investigación y desarrollo de las empresas, los institutos públicos de investigación básica y aplicada, las universidades (públicas y privadas), los institutos de formación tecnológica de ingenieros y técnicos especializados, los organismos públicos de promoción de la investigación científica y tecnológica y la innovación (a nivel nacional o de los gobiernos locales), las fundaciones privadas que apoyan las actividades científicas, entre las instituciones más importantes.

Se ha demostrado ampliamente la vinculación entre la existencia de sistemas nacionales y locales de innovación y un crecimiento económico asociado a la producción de bienes y servicios de alto valor agregado y la existencia de un desarrollo más igualitario (Rozenwurcel y Bezchinsky, 2007). Sin embargo, existen menos acuerdos sobre la posibilidad de la realización de acciones, políticas públicas e inversiones que promuevan su funcionamiento.

En cualquier caso, la noción de sistemas nacionales y locales de innovación ha fundamentado teóricamente desde principios de los años 90 la puesta en práctica de instituciones y políticas públicas orientadas, entre otras tendencias, a incentivar, fomentar, financiar o estimular las inversiones empresarias en innovación; incentivar, fomentar o financiar la colaboración gobierno-empresa-universidad-centros de investigación; fomentar radicaciones empresariales, desarrollo de clusters, distritos industriales, polos tecnológicos, y sectores empresariales de base tecnológica; desarrollar agencias públicas de fomento o financiamiento de la investigación; financiar la educación básica y superior orientada a sectores económicos específicos y la investigación científica y la innovación tecnológica; u orientar la demanda de tecnología por parte de los sectores públicos en campos tan disímiles como las tecnologías para la defensa, la industria aeroespacial, las tecnologías de información y comunicación, la biotecnología aplicada a la salud humana, la producción e inocuidad de alimentos, las energías alternativas y la bioseguridad; la infraestructura de transporte y de telecomunicaciones.

En el caso latinoamericano, y sin perjuicio de algunas excepciones nacionales, la mayor parte de los Estados ha carecido hasta ahora de una política, de un financiamiento y de unos incentivos fiscales adecuados para encarar acciones en materia de construcción de sistemas nacionales de innovación. En general, las políticas públicas han tenido un carácter focalizado y de insuficiencia presupuestaria o de incentivos fiscales. Hoy América Latina requiere ubicar a la innovación y a la mejora de la productividad por introducción de conocimiento y tecnología como una cuestión de idéntico peso que el desarrollo humano. Esta redefinición de la agenda, requiere de unas metas de inversión radicales en innovación. Y así como los indicadores de desarrollo humano se convierten en mejores indicadores del desarrollo que el crecimiento económico, los indicadores de inversión en el sistema nacional de innovación, de productividad, de precio tonelada/producto de exportaciones y de resultados de la investigación científica y patentes, debieran constituir otros indicadores de la misma importancia

para medir el desarrollo. Finalmente, el enorme desafío es una política neo universal en materia de innovación. Por tanto, se trata de dar cobertura con las políticas y el financiamiento a todos los núcleos potenciales de innovación (empresas, universidades y centros de investigación, cualquiera sea su tamaño, edad o ubicación geográfica) y de abandonar el enfoque experimental o focalizado que ha caracterizado a la escasa experiencia latinoamericana en la materia. Esto seguramente también supondrá un cambio radical en los modelos financieros, de incentivos fiscales institucionales y organizativos de fomento a los sistemas nacionales de innovación (Hurtado y Mallo, 2010).

La política de fomento a los sistemas nacionales de innovación tiene hoy en América Latina tres desafíos particulares. El primero es cómo vincular a la pequeña y mediana empresa y a los emprendimientos de la economía social con el sistema nacional de innovación. De allí la importancia de las inversiones en organización social, que permitan lo más rápidamente posible la incorporación de dichos sectores a la dinámica de la innovación. El segundo es instalar la agenda de la innovación en los gobiernos provinciales, estadales o departamentales y en los gobiernos locales, dado la probada relación entre el rol de los gobiernos subnacionales, la innovación y el desarrollo local endógeno. El tercero es como vincular los sistemas nacionales de innovación de los países de mayor desarrollo relativo, de tal modo que, a través de la cooperación internacional, los mecanismos de integración y la demanda de los sectores públicos se pueda estimular el proceso de innovación latinoamericano.

**Una cuestión de extrema importancia es el papel que le pueda caber a los Estados Nacionales o a las administraciones estadales, provinciales o departamentales o las administraciones municipales en las políticas universales de desarrollo humano.**

### *3. La responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada para un modelo de acumulación para el desarrollo*

Si es correcto que América Latina requiere hoy de modelos de desarrollo nacional, que al mismo tiempo sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo, entonces la matriz de políticas públicas debe suponer un principio de responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada (Simpson, 2009). Y que dicha responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada garantice un modelo de acumulación de capital para el crecimiento económico, la innovación y el desarrollo humano.

La noción de responsabilidad fiscal ha estado en un principio asociada a que los gobiernos nacionales, intermedios y locales elaboraran políticas de ingresos, gastos y endeudamiento sustentables en función de las proyecciones de crecimiento económico,

que contaron con superávit fiscal primario que garantizaran pagos parciales de deuda e intereses (y eventualmente permitieran un nuevo endeudamiento) y que la ejecución presupuestaria estuviera claramente vinculada a la producción de servicios públicos eficaces, eficientes y económicos para la ciudadanía, en condiciones de transparencia de la ejecución presupuestaria. El supuesto era que en contextos de responsabilidad fiscal existen fuertes incentivos para las inversiones de capital públicas y privadas que expandan la capacidad productiva, el empleo, el consumo, las exportaciones, etc. Este fue claramente el enfoque neoliberal de la segunda mitad de los años 90 que fracasó estrepitosamente a principios de siglo en muchos países latinoamericanos.

Ya he señalado que una de las novedades aparecidas en los procesos de crecimiento económico en América Latina en la última década han estado caracterizados por nuevas políticas de comercio internacional orientadas por el mantenimiento del superávit comercial, nuevas políticas financieras internacionales orientadas por el mantenimiento del superávit del balance de pagos, nuevas políticas de ingresos y gastos del sector público orientadas por el superávit fiscal, políticas cambiarias orientadas por el sostenimiento de la competitividad del tipo de cambio combinadas con políticas monetarias prudentiales que permitan controlar la inflación, inversión pública y privada fundadas en el ahorro interno, todo ello en un contexto de estímulo a la inversión pública y privada en infraestructura social y productiva.

Ahora bien, la matriz de políticas para la próxima década requiere de asumir otros principios conexos, si de lo que se trata es de estimular un proceso de expansión de una capacidad productiva de mayor valor agregado y de una mayor distribución del ingreso en América Latina.

En primer lugar, se requiere una revisión radical (aunque seguramente negociada en su implementación a lo largo del tiempo) de los sistemas impositivos. Se requiere un modelo impositivo de amplia progresividad, para responsabilizar a las empresas y a las clases sociales más favorecidas con el financiamiento de las políticas públicas para el desarrollo humano y las inversiones públicas en conocimiento e innovación<sup>6</sup>.

Asimismo, se necesita una responsabilidad y transparencia radical de los gobiernos en las políticas de incentivos fiscales, créditos blandos, emisión monetaria, subsidios y utilización de fondos especiales. Estos son instrumentos de actual aplicación por diversas instituciones bancarias o entes públicos, que se han comenzado a utilizar en la última década, pero que suponen para su correcto funcionamiento de una gran transparencia y responsabilidad fiscal descentralizada si de lo que se trata es de promover inversiones públicas y privadas de alta productividad empresarial y social (Lerda, 1999).

En tercer lugar, se hacen necesarias unas políticas cambiarias que eviten a un tiempo la apreciación del tipo de cambio (o enfermedad holandesa) o la depreciación por

---

6 - Sobre los problemas vinculados a implantar un sistema impositivo progresivo, ver Stiglitz (2003).

motivos de baja competitividad y productividad, que desincentivan las inversiones vinculadas a la expansión de la capacidad productiva (por mayor incorporación de tecnología) y puedan provocar procesos inflacionarios (Frenkel, 2008). Es decir una responsabilidad macroeconómica de la política cambiaria de los bancos centrales.

También la nueva sustentabilidad fiscal requiere de una descentralización y un federalismo fiscal (Rezende, 2007) que vuelva responsables a los gobiernos intermedios y locales por los ingresos de los sectores públicos subnacionales, que distribuya la recaudación impositiva sobre bases de equidad fiscal y de responsabilidades por la prestación de servicios y que vuelva más autónomos y responsables a los gobiernos locales por la calidad, cobertura y suficiencia presupuestaria de los servicios públicos y las inversiones en infraestructura social subnacionales.

Asimismo, la nueva matriz de políticas públicas supone modelos de asociación público-privada responsables para las inversiones en infraestructura de servicios de alta modernización tecnológica. En tal sentido, ni la exclusiva inversión pública mediante endeudamiento o utilización de ahorro fiscal, ni los modelos de inversión privada mediante privatizaciones o concesiones en condiciones de ausencia de regulación y control propias de los años 90 resultan ecuaciones sostenibles en la próxima década. El desafío consiste en una adecuada canalización de inversiones públicas y privadas, subsidios estatales y regulación y control que atiendan a un tiempo las cuestiones de la productividad y el acceso igualitario a servicios (Devlin y Moguillansky, 2009).

**Si es correcto que América Latina requiere hoy de modelos de desarrollo nacional, que al mismo tiempo sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo, entonces la matriz de políticas públicas debe suponer un principio de responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada**

Finalmente, América Latina debe desplegar un sistema financiero que permita la responsabilización de la banca pública y privada para el financiamiento de la inversión productiva y de la expansión de las capacidades de la ciudadanía. Esto supone amplias reformas de la regulación del sistema financiero, de la banca pública y los bancos centrales (Stallings, 2006).

#### **4. UNA ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO: ORGANIZACIÓN ESTATAL, PLANEAMIENTO Y SERVICIO CIVIL**

Si coordinar las acciones públicas y privadas requeridas para que América Latina retome la senda del desarrollo en la próxima década significa poner en práctica políticas públicas radicales, de amplia cobertura y complejas en materia de desarrollo humano, sistemas nacionales de innovación y responsabilidad fiscal que garantice un modelo de acumulación de capital para el desarrollo, entonces debiéramos preguntarnos por

el modelo de Estado y Administración Pública que se requiere en la región. No trataré aquí cuestiones vinculadas a la construcción del estado como sistema de dominación, ni como sistema legal ni como entidad que garantiza la soberanía de una comunidad ciudadana, sino que me concentraré en la dimensión burocrático administrativa<sup>7</sup>.

Se trata entonces, de una reforma administrativa para el desarrollo. Y, el principal punto de partida de este análisis es que los enfoques de reforma administrativa que siguen vigentes en América Latina continúan siendo aquellos que han sido propios de las reformas de los años 90. En particular, el diseño e implementación de sistemas administrativos y de gestión, los modelos de gestión para y control por resultados y los enfoques de reforma institucional. Sin perjuicio de que el enfoque de sistemas reconoce un antiguo origen en las reformas de organización y métodos de los años 60 y 70 propios de la administración para el desarrollo. O que los organismos multilaterales de crédito han intentado reenfocar el modelo de gestión para resultados y las reformas institucionales a partir de reconceptualizar su relación con el desarrollo, en verdad, hoy están careciendo de significación para analizar y actuar sobre las administraciones públicas de los estados latinoamericanos. Finalmente, el problema consiste en cuestionarse cuál es el sentido de seguir insistiendo en que el único enfoque de reforma administrativa debe fundarse en la modernización de los sistemas, los modelos de gestión, responsabilización y control y en la reforma de las instituciones, cuando en verdad hemos perdido el sentido de dichas reformas.

Por lo tanto, trataré aquí tres cuestiones. En primer lugar, discutiré el modelo organizacional requerido para una administración para un nuevo desarrollo. En segundo lugar, trataré la cuestión de la reinstalación del planeamiento del desarrollo como principal instrumento de gobierno. Y, finalmente, sostendré que el desafío de la institucionalización del servicio civil en los países latinoamericanos es el único modo de consolidar un modelo organizativo y de planificación del desarrollo.

### *1. La organización estatal para el desarrollo*

Las décadas del desarrollo latinoamericano del tercer cuarto del siglo XX asistieron a un amplio despliegue divisional/departamental y funcional<sup>8</sup>. Desde un punto de vista divisional, el Estado, al encarar las políticas de modernización y desarrollo, desplegó una organización centralizada y descentralizada que le permitió asumir las nuevas funciones en materia de promoción industrial, infraestructura, producción de energía, provisión de agua y servicios para la población y la industria, banca de fomento, urbanización y vivienda, educación técnica y universitaria, ampliación de la cobertura de salud, sistemas de seguridad social, promoción de la ciencia y la tecnología, regulación del comercio interno e internacional, defensa y seguridad, reforma agraria, entre las más destacadas. Desde un punto de vista funcional, los estados latinoameri-

---

7 - Para ello ver, O'Donnell (2002)

8 - En lo que sigue, el análisis se funda en Mintzberg (2000)

canos más desarrollados consolidaron sus tecnoestructuras para la normalización de procedimientos administrativos, financieros y de planeamiento y programación. Este despliegue, además de suponer una ampliación de la densidad organizativa divisional, funcional y operativa del sector público, implicó una expansión de las burocracias profesionales en educación, salud y ciencia y tecnología, de las líneas medias (gerencias, direcciones, departamentos) de la administración y de las tecnoburocracias (Roulet y Sábato, 1971; Campione, 1997).

Algunas de las consecuencias de esta expansión burocrática fueron disfuncionales al proceso de desarrollo latinoamericano. Por un lado, porque en los países más modernizados condujo a la coalición burocrático autoritaria demostrada oportunamente por O'Donnell. En segundo lugar, porque el tamaño del gasto público y la falta de resultados de los sectores públicos en términos de su contribución al crecimiento económico y al bienestar social, contribuyeron al estancamiento económico y social latinoamericano de los años 80. Las nuevas democracias, luego de las experiencias dictatoriales intentaron un proceso de democratización de las líneas medias y núcleos operativos heredados de los regímenes autoritarios, en procesos de desburocratización y descentralización, en general, de escaso impacto.

Las reformas del estado y de las administraciones públicas de los años 90 implicaron bajo los criterios de reducción del déficit fiscal, privatización, transferencia de servicios a los niveles provinciales, estatales o departamentales, una desestructuración de las organizaciones estatales nacionales. En particular, en el caso argentino, por ejemplo, se redujo el tamaño del núcleo de operaciones de los estados nacionales por retiro del estado en la intervención en la economía y la sociedad y se reconfiguraron las líneas medias bajo el nuevo modelo de gerencia pública. Se reconfiguraron las tecnoburocracias, volviendo claramente hegemónicas a las vinculadas a los sistemas de administración financiera. Se intentaron reformas, en general fracasadas, de los modelos de gestión en salud y educación, intentando una transformación de las burocracias profesionales. Todo ello sin que a un tiempo se visualizara un modernización organizacional y de procedimientos en las administraciones subnacionales.

En general, en la mayor parte de América Latina, estas reformas fueron llevadas adelante por expertos reformistas, que determinaron un incremento de los staff de

**La próxima década requiere en América Latina volver a rediseñar el despliegue departamental y funcional de su administración pública. En primer lugar, porque el estado latinoamericano se encuentra hoy no sólo ante la necesidad de consolidar las políticas que condujeron a retomar la senda del crecimiento económico y disminución de la pobreza, sino porque se enfrenta a los nuevos desafíos del desarrollo.**

proyectos de reforma, en general financiados por organismos multilaterales de crédito o donantes<sup>9</sup>. Esta importancia de los staff de reforma, contribuyó al debilitamiento de los núcleos operativos, las líneas medias y las tecnoestructura de las organizaciones estatales (Martínez Nogueira, 2002).

Ciertamente la teoría de la administración pública vinculada a las teorías del desarrollo, daban un fundamento conceptual (estructural funcionalista) que permitía explicar que el proceso de diferenciación estructural socioeconómico propio de la modernización, suponía a un mismo tiempo, una diferenciación y especialización departamental y una tecnoburocratización de los procedimientos (Almond y Powell, 1972). Y el planteo es que retomar, en parte, estos enfoques nos debería permitir la necesaria administración pública para el nuevo desarrollo latinoamericano.

La próxima década requiere en América Latina volver a rediseñar el despliegue departamental y funcional de su administración pública. En primer lugar, porque el estado latinoamericano se encuentra hoy no sólo ante la necesidad de consolidar las políticas que condujeron a retomar la senda del crecimiento económico y disminución de la pobreza, sino porque se enfrenta a los nuevos desafíos del desarrollo.

Desde un punto de vista divisional se hacen necesarias estructuras para gestionar los nuevos problemas del desarrollo humano, la integración de los pueblos originarios y sectores de la economía social, la promoción del desarrollo territorial, la promoción de la pequeña y mediana empresa, la ampliación de la cobertura de salud y de la seguridad social, la resolución de los problemas de la vivienda y el urbanismo, la producción de energía, la sustentabilidad ambiental, la promoción de los sistemas de innovación, la inversión en infraestructura, el sostenimiento de la responsabilidad fiscal. Este despliegue divisional requiere rediseñar las estructuras ministeriales, las empresas del estado, los organismos descentralizados, los organismos de regulación y control, la banca pública, los fondos especiales. Y supone un fortalecimiento y transformación del núcleo de operaciones (en particular de las burocracias profesionales de educación, salud, seguridad, justicia, seguridad social, programas sociales, ciencia y tecnología) y las líneas medias directivas de las organizaciones públicas, reorientándolas hacia la provisión universal de servicios de alta calidad para la ciudadanía.

Desde un punto de vista funcional, se requiere fortalecer a la tecnoestructura de programación, administración financiera, de tecnologías de información, legal y de evaluación de resultados y control de gestión, no solo en las organizaciones de la administración central y descentralizada sino también en las burocracias profesionales de salud, educación y ciencia y tecnología.

Para que esto suceda, los staff de apoyo y las unidades ad hoc de gestión y resultados deben reducir su poder y tamaño relativos, para permitir una mayor institucionali-

---

9 - Traté los efectos contradictorios que surgieron de las reformas tecnocráticas en contextos de democracia delegativa en Schweinheim (2005)

zación de las estructuras administrativas y sus núcleos operativos, una consolidación de la dirección pública y el fortalecimiento de la tecnoestructura.

Una estrategia de reforma de estas características (consolidar los núcleo operativos, líneas medias y tecnoestructuras burocráticas y tender a la reducción al mínimo de los staff ad hoc) podrían volver a dar significación a modelos de gestión y control por resultados del desarrollo para núcleos operativos y líneas medias y a las reformas de los sistemas administrativos y de gestión para las tecnoestructuras.

## 2. *Un nuevo planeamiento para el desarrollo*

Al planeamiento para el desarrollo de los años 50 a 70 le cupo un rol significativo en las políticas públicas de dicho período (Sikkink, 1993). Luego del colapso del desarrollo y la modernización, el planeamiento para el desarrollo fue justamente criticado por ser extremadamente tecnocrático, autoritario, poco participativo, racionalista, desconocedor del juego del poder y el conflicto y desmerecedor de la representación democrática.

Todo ello determinó distintas tendencias. Algunos países abandonaron la práctica del planeamiento para el desarrollo, sea como reacción a los regímenes burocrático- autoritarios (Argentina) o por su reemplazo por sistemas más acotados de inversión pública, con planeamiento y programación por proyecto (Chile). En otros países, los sistemas de planificación se volvieron extremadamente burocráticos y dependientes de aplicaciones y metodologías basados en la utilización formas estandarizadas de formulación de metas de escasa vinculación con los sistemas presupuestarios (Perú, Bolivia, Venezuela, México, Costa Rica). Quizás el único caso de continuidad de la planificación para el desarrollo con intentos consistentes (aunque de logros relativos) para lograr la vinculación con el sistema presupuestario ha sido el caso brasileño.

**Está suficientemente demostrada la relación entre consolidación de un servicio civil de carrera en las administraciones públicas con la eficacia de la administración y con los procesos de crecimiento económico**

A partir de los 90, se volvió creciente la utilización de la planificación estratégica situacional y participativa como metodología más adecuada para la formulación de políticas públicas o para el reposicionamiento institucional de organismos públicos o para la planificación del desarrollo territorial o de ciudades (Matus, 1987). Sin embargo, la práctica de la planificación estratégica situacional se caracteriza por su alcance específico y adolece de graves problemas de coordinación entre organismos y políticas públicas o entre territorios o ciudades al interior de un mismo país.

Paradójicamente, es adecuadamente conocido el rol que la planificación ha cumplido en procesos de desarrollo que alcanzaron resultados de crecimiento, innovación

y mejora del desarrollo humano, tales como la Europa y el Japón de posguerra, el sudeste asiático, la India, y aún el propio caso (relativo) del Brasil.

Si el desarrollo requiere de políticas públicas complejas y que supongan metas más radicales en materia de desarrollo humano, innovación y modelo de acumulación, entonces estamos requiriendo un nuevo planeamiento para el desarrollo. La cuestión de la planificación debiera convertirse en el instrumento movilizador de la nueva organización administrativa y en el principal instrumento de las políticas públicas. Para ello, además de volver a colocar a la planificación para el desarrollo en el centro de la agenda pública, se requiere de una fuerte participación política en su construcción por parte de una nueva comunidad epistémica para el desarrollo.

Se requieren, además, algunas transformaciones organizacionales, metodológicas y de sistemas de gestión. En primer lugar, se necesita desplegar la organización administrativa de planificación, por ejemplo, mediante la institucionalización de departamentos ejecutivos de máximo nivel (Ministerios, Secretarías Presidenciales). En segundo término, se requiere reinventar radicalmente una modalidad de planificación que sintetice lo mejor de la planificación estratégica situacional (visiones estratégicas de país, análisis de viabilidad política, análisis del contexto, análisis interno) con lo mejor de las técnicas de planificación tradicional (planeamiento de supuestos macroeconómicos y fiscales, metas, políticas, proyectos de inversión y presupuestos para el desarrollo a mediano y largo plazo). Se trata de construir un nuevo sistema nacional de planificación, que sintetice las metodologías de los últimos sesenta años. También, debieran institucionalizarse formas de participación en el sistema nacional de planificación de los actores sociales que formen parte de una alianza de clases para el desarrollo. La institucionalización de Consejos Económico Sociales o Consejos de Planificación con actores representativos del empresario, la clase trabajadora organizada y los actores de la economía social, conjuntamente con la tecnoburocracia estatal de los organismos de planificación constituyen algunos de los marcos institucionales posibles. Dicha participación no solo supondrá la construcción de metas nacionales legitimadas en una alianza de clases para el desarrollo. Al mismo tiempo, permitirá una orientación de las decisiones de corto, mediano y largo plazo de todos los actores económicos y sociales. Finalmente, se requiere articular al nuevo sistema nacional de planificación con los planeamientos para el desarrollo local y territorial, de tal modo de alcanzar modelos de desarrollo nacional, que al mismo tiempo sean integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo. La construcción de estructuras federales o de representación de territorios en el proceso de planificación podría constituir alguna de las formas institucionales posibles.

### *3. La institucionalización del servicio civil*

Está suficientemente demostrada la relación entre consolidación de un servicio civil de carrera en las administraciones públicas con la eficacia de la administración (Evans y Rauch, 2000) y con los procesos de crecimiento económico (Evans y Rauch,

1999). Menos demostrado está que haya una relación positiva entre servicio civil y desarrollo. Sin embargo, de las investigaciones que han demostrado la relación entre servicio civil y crecimiento del producto, también se desprende que los casos nacionales analizados se han caracterizado también por fuertes incrementos en innovación, acumulación de capital, aumento de la igualdad social y niveles crecientes de desarrollo humano. También se han destacado las importantes relaciones entre la burguesía industrial y la tecnoburocracia estatal en algunos de los procesos de desarrollo latinoamericanos de mediados de los 50 a los 70 (Bresser-Pereira, 2006).

Precisamente, el caso latinoamericano ha sido de escasos avances en materia de institucionalización del servicio civil. En general, el personal público en América Latina ha sido seleccionado o ha avanzado en la carrera administrativa por criterios de adscripción partidaria, clientelismo político y social o por redes sociales y familiares de acceso al empleo público. Con la rara excepción de Brasil o ciertos núcleos tecnoburocráticos focalizados (México, Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Colombia) en áreas de hacienda pública, recaudación de impuestos o aduana, banco central o banca pública, en general, los criterios de mérito para la selección, carrera y acceso a posiciones de alta dirección pública han sido escasos.

**Si es posible una nueva etapa de desarrollo en América Latina, se trata entonces de diseñar estilos y contenidos de políticas públicas que intervengan sobre el proceso de desarrollo.**

Por otra parte, el empleo público de muchos países de mayor desarrollo relativo se vio sometido a relaciones de contractualización precarizadas en los años 90 y hasta bien entrada la presente década. Este fenómeno es concomitante con el debilitamiento de los núcleos operativos, las líneas medias y la tecnoestructura y la relevancia adquirida por los staff ad hoc de reforma y gestión de programas.

En los últimos años se han verificado algunos avances en materia de institucionalización del servicio civil en las gerencias de programa (Brasil), en la alta dirección pública (Chile) o en la regularización del empleo público mediante sistemas de concursos (Argentina) y en la adopción de leyes de servicio civil en muchos países de América Latina bajo la inspiración de acuerdos iberoamericanos (Bonifacio, 2008).

En los últimos años se han verificado algunos avances en materia de institucionalización del servicio civil en las gerencias de programa (Brasil), en la alta dirección pública (Chile) o en la regularización del empleo público mediante sistemas de concursos (Argentina) y en la adopción de leyes de servicio civil en muchos países de América Latina bajo la inspiración de acuerdos iberoamericanos (Bonifacio, 2008).

Sin embargo, son muchas las acciones políticas, legales, de cambio de conductas institucionales políticas y del personal público y de tecnologías de gestión de personal público que son necesarias para poner en práctica hasta alcanzar niveles adecuados de institucionalización del servicio civil. De hecho, la institucionalización de una burocracia de mérito conspira contra patrones de discrecionalidad política, clientelismo y captura institucional de organizaciones estatales por parte de intereses de sector. En verdad, la falta de institucionalización del servicio civil debiera ser considerada como

parte del patrón de institucionalización político administrativo delegativo o neo populista de los últimos veinte años.

Si es correcta la hipótesis de que para desplegar una administración para el desarrollo en América Latina se requiere una organización administrativa que consolide los núcleos operativos, las líneas medias y las tecnoestructuras de una burocracia con una nueva diferenciación departamental y funcional, acorde con los nuevos asuntos del desarrollo y los sistemas administrativos y de gestión más modernos, entonces la correlación con la institucionalización del servicio civil es muy alta. Del mismo modo, la implantación de nuevos sistema de planificación nacional para el desarrollo (y su función de orientación para la toma de decisiones de las organizaciones estatales y de los actores políticos, económicos y sociales) solo será posible con la presencia de una tecnoburocracia de mérito que participe de la formulación y ejecución del planeamiento de las políticas para el desarrollo.

Más allá de los obstáculos que plantea la existencia de un patrón de comportamiento político administrativo poco proclive a implantar un servicio civil de mérito y las acciones (políticas, legales y de tecnología de gestión de personal público) requeridas para su implantación, es preciso destacar algunas otras cuestiones relevantes en el caso latinoamericano. La primera está constituida por la igualdad de oportunidades para el acceso a un servicio civil de mérito. No sólo pueden existir barreras y desigualdades de acceso vinculadas a la formación y el conocimiento. Existen otras de carácter social, étnicas, de género, o de pertenencia a partidos políticos o movimientos sociales que es imprescindible atender. La segunda está constituida por el más adecuado nivel de gasto en personal. Que atienda por un lado a la relación gasto en personal y resultados (en términos de calidad, oportunidad y cobertura) de los programas de gobierno y por otro a fijar unas remuneraciones que establezcan estándares de ingresos y derechos sociales del servicio civil y que permitan constituir una clase media de funcionarios tecnoburocráticos como patrón y parámetro de igualdad ciudadana para el conjunto de la sociedad (Bresser-Pereira, 2005). La tercera está constituida por el problema de desarrollar un servicio civil de mérito en las administraciones subnacionales, donde el patronazgo, el clientelismo político, prácticas políticas y administrativas propias de contextos de subdesarrollo y las barreras de acceso por razones sociales, étnicas o de género cuentan con mayor nivel de institucionalización.

### **5. BREVÍSIMA CONCLUSIÓN: SOBRE LA NECESIDAD DE UN PARADIGMA DE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS ESTATALES PARA UN NUEVO DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA**

América Latina se encuentra ante un escenario excepcional para retomar un proceso de desarrollo. He intentado argumentar en este artículo que este posible nuevo proceso de desarrollo supone dos tipos de desafíos para la investigación en ciencias sociales, por un lado, y para las políticas públicas y la administración estatal, por el otro.

El primero desafío es de carácter intelectual. Es decir, que nuestras teorías del desarrollo y las variables e indicadores que utilicemos para medirlo y explicarlo implican tener en cuenta dimensiones que las teorías de mediados del siglo XX no pueden ofrecernos. Surge hoy un programa de investigación en materia de desarrollo humano, de organización social, de inversiones en conocimiento, de las nuevas comunidades epistémicas del desarrollo, de los valores y la cultura para el desarrollo y de la vinculación entre desarrollo y republicanismo igualitario. También debemos investigar de modo más profundo cuestiones tales como la relación entre el desarrollo nacional y los desarrollos de base territorial y local, las nuevas alianzas de clase para el desarrollo en América Latina y las particularidades de la especificidad del desarrollo latinoamericano con respecto a las experiencias de modernización en el mundo anglosajón, en Europa Continental, Japón, China, el subcontinente indio o el sudeste asiático. En el mismo orden de ideas, debiéramos reorientar nuestros intereses de investigación en administración y políticas públicas. Se trata de reenfocar nuestras investigaciones hacia la nueva agenda de políticas públicas en América Latina y la consiguiente evolución de las administraciones públicas latinoamericanas en su configuración estructural.

El segundo es de carácter práctico. Si es posible una nueva etapa de desarrollo en América Latina, se trata entonces de diseñar estilos y contenidos de políticas públicas que intervengan sobre el proceso de desarrollo. Aquí he sugerido que la agenda prioritaria es la vinculada al desarrollo humano, al sistema nacional de innovación y a la responsabilidad fiscal descentralizada. Y he señalado que requerimos unas decisiones de carácter más radicales en los próximos años si queremos abordar dicha agenda. También he sugerido que dichas políticas públicas solo podrán ser adecuadamente formuladas e implementadas si fortalecemos los núcleos operativos, las líneas medias directivas, las burocracias profesionales y las tecnoestructuras de la administración pública. Y que dichas políticas complejas requieren de la construcción de nuevos sistemas nacionales de planificación y de la consolidación de un servicio civil de mérito.

Es posible que este escrito sea tratado de neo desarrollista. Es decir, que se entienda que se ha intentado argumentar aquí a favor de la reedición de las experiencias políticas y de políticas públicas propias de la década de influencia del cepalismo clásico. Si así fuera, repito una vez más como lo he hecho a lo largo del mismo, que no es el caso.

También, algunos podrán sostener que es un pensamiento muy influenciado por las posturas que hacen de alguna variable (el desarrollo humano o la innovación o la responsabilidad fiscal) la variable independiente de mayor peso. Espero haber mostrado que lo que sostengo es una combinación de las tres dimensiones, entre otras que habrá que seguir explorando.

De idéntico modo, espero haber podido argumentar de modo consistente sobre la importancia del fortalecimiento de la organización administrativa del estado, la planificación

de estrategias nacionales de desarrollo y de la necesidad de institucionalizar el servicio civil. Sin que esto suponga ni burocratismo ni una tecnocracia de los planificadores.

La reflexión conceptual y filosófica, la construcción de marcos teóricos más completos, la contrastación empírica y la práctica política, social y de gestión constituyen la futura experiencia política y profesional que tenemos por delante.

### BIBLIOGRAFÍA

Almond, Gabriel y Coleman J. (comp.) (1960), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Almond, Gabriel y Powell, G. (1972), *Política Comparada*, Buenos Aires: Paidós.

Apter, David (1972), *Política de la Modernización*, Buenos Aires: Paidós

Boisier, Sergio (2003), ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?, en: *Reforma y Democracia* N° 27 (octubre), Caracas: CLAD.

Boisier, Sergio (2004), *El Desarrollo Territorial a partir de la Construcción de Capital Sinérgico*, Rosario: Ciudad Futura, World Wide Web (09-08-2010) [http://www.perm.org.ar/biblioteca/articulos/del\\_%20desarrollo\\_territorial....pdf](http://www.perm.org.ar/biblioteca/articulos/del_%20desarrollo_territorial....pdf)

Boisier, Sergio (2005), *Un Ensayo Epistemológico y Axiológico sobre Gestión del Desarrollo Territorial: Conocimiento y Valores*, en Boisier, Sergio (2006): *Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*, Buenos Aires: Editorial Puerto de Palos.

Bonifacio, José Alberto (2008), *Profesionalización para mejorar la gobernanza*, ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD (4-7 de noviembre), Buenos Aires.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1992), *Reformas Económicas y Ciclos de Intervención Estatal*, Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2003), *O Surgimento do Estado Republicano*, ponencia presentada en el III Simpósio Internacional sobre Justiça, (1-5 de setiembre), Porto Alegre.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2005) *Capitalismo dos Técnicos e Democracia*, en: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, N° 59 Vol. 20 (octubre), San Pablo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2006), *De la CEPAL y el ISEB a la Teoría de la Dependencia*, en: *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 183, (octubre-diciembre), Buenos Aires: IDES.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007-a), *Public bureaucracy and ruling classes in Brazil*, Río de Janeiro: Fundación Getulio Vargas.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007-b), *Estado y mercado en el nuevo desarrollismo*, en *Nueva Sociedad* No 210 (julio-agosto), Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009), *O Estado Necessário para a Democracia possível na América Latina*, Washington: OEA.

Campione, Daniel (1997), *El Estado en Argentina. A propósito de cambios y paradigmas*, en: *Revista Reforma y Democracia*. No. 9 (Octubre), Caracas: CLAD.

Cardoso, Fernando y Faletto Enzo (1969), *Dependencia y Subdesarrollo en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Cavarozzi, Marcelo (1996), *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

CEPAL (2010), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Santiago de Chile: CEPAL

Consejo Científico del CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Caracas: CLAD.

Consejo Científico del CLAD (2000), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana*, Caracas: CLAD.

Consejo Económico y Social, ONU (2003), *Expanding Public Space for the Development of the Knowledge Society. Report of the Ad Hoc Expert Group Meeting on Knowledge Systems for Development*, ONU, Nueva York.

David, Paul y Foray, Dominique (2002), *Una introducción a la economía y a la sociedad del saber*, en: *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 171, marzo 2002, UNESCO, París.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Administración Pública y Gerenciamiento del Desarrollo, ONU (2005), *Understanding Knowledge Societies*, ONU, Nueva York.

Devlin, Robert y Mognillansky, Graciela (2009) *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.

Deutsch, Karl W. (1961), *Social Mobilization and Political Development*, en: *American Political Science Review* N° 55 (September), American Political Science Association: Washington.

Di Tella, Guido (1973), *La Estrategia del Desarrollo Indirecto*, Buenos Aires: Paidós.

Dror, Yehezkel (1983), *Public Policy Making Reexamined*, Oxford: Transactions Publishers.

Echabarría, Koldo (2004), *Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad*, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD (2-5 de noviembre), Madrid.

Etzioni, Amitai (1980), *La sociedad activa: una teoría de los procesos sociales y políticos*, Madrid: Aguilar.

Evans, Peter y Rauch, James (1999), *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*, en: *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5 (Octubre), Washington: American Sociological Association.

Evans, Peter y Rauch, James (2000), *Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries*, en: *Journal of Public Economics* 75 (Enero), Elsevier.

Ferrer, Aldo (2004), *La Economía Argentina*, Buenos Aires: FCE.

Frenkel, Roberto (2008), *Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria*, en *Revista de la CEPAL* N° 96 (diciembre), Santiago de Chile: CEPAL.

García Canclini, Néstor (1984), *Gramsci con Bourdieu. Hegemonía, consumo y nuevas formas de organización popular*, en *Nueva Sociedad* N° 71 (marzo- abril), Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

García Canclini, Néstor (2004), *Diferentes, desiguales o desconectados*, en: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* Nros. 66-67 (octubre), Barcelona: CIDOB.

García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (2006), *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Buenos Aires: Flacso Argentina/Ediciones CICCUS.

Gargarella, Roberto (2003), *Las precondiciones económicas del autogobierno político*, en: Borón, Atilio (Comp.), *Filosofía Política Contemporánea. Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO.

Germani, Gino (comp.) (1976), *Urbanización, desarrollo y modernización*, Buenos Aires: Paidós.

Germani, Gino (1962), *Política y Sociedad en una época de transición*, Buenos Aires: Paidós.

Germani, Gino (1969), *Sociología de la Modernización*, Buenos Aires: Paidós.

Graciarena, Jorge (1967), *Poder y Clases sociales en el Desarrollo de América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

Grimson, Alejandro (comp.) (2007), *Pasiones Nacionales*, Buenos Aires: EDHASA.

Gunder Frank, André (1972), *Lumpenburguesía: Lumpendesarrollo*, Barcelona: Editorial LAIA.

Huntington, Samuel (1972), *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Buenos Aires: Paidós.

Hurtado de Mendoza, Diego y Mallo, Eduardo (2010), *Riesgos teóricos y agenda de políticas: el “mal del modelo lineal” y las instituciones de CyT como cajas negras*, Centro de Estudios de Historia de la Ciencia José Babini, UNSAM.

Inglehart, Ronald y Baker, Wayne (2000), *Modernization, Cultural Change, and the persistence of Traditional Values*, en: *American Sociological Review*, Vol. 65 (February), Washington: American Sociological Association.

Kliksberg, Bernardo (1999), *Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo*, Revista de la CEPAL N° 69 (diciembre), Santiago de Chile: CEPAL.

Kliksberg, Bernardo (2004), *Más Ética, Más Desarrollo*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL.

Lam, Alice (2002), *Los Modelos Societales Alternativos de Aprendizaje e Innovación en la Economía del Conocimiento*, en: *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 171, marzo 2002, UNESCO, París.

Lerda, Juan Carlos (1999), *La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal*, en *Revista Reforma y Democracia*. No. 14 (Junio), Caracas.

Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (2009) (ed.), *Sistemas nacionales de innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. San Martín, Provincia de Buenos Aires: Editorial UNSAM Edita.

Madoery, Oscar (2008), *El Otro Desarrollo*, San Martín, Provincia de Buenos Aires, República Argentina: Editorial UNSAM Edita.

Makón, Marcos (2007), *La gestión orientada a resultados, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo*, en *Revista ASAP* N° 42, Buenos Aires: ASAP.

Martínez Nogueira, Roberto (2002), *Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras*, en: *Revista Reforma y Democracia*. No. 24 (Octubre), Caracas: CLAD.

Matus, Carlos (1983), *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas: Fundación Altadir.

Mintzberg, Henry (2000), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.

North, Douglas (1993), *Desempeño Económico en el transcurso de los años*. Estocolmo: Academia Nobel.

Novick, Marta, Tomada, Carlos, Damill, Mario, Frenkel, Roberto y Maurizio, Roxana (2007), *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*, Ginebra: OIT.

O'Donnell, Guillermo (1972), *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, Guillermo (1972), *Modernización y Golpes Militares*, en *Desarrollo Económico* N° 47 Vol. 12, Buenos Aires: IDES.

O'Donnell, Guillermo (2002), *Acerca del Estado en América Latina contemporánea*. Diez tesis para discusión, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.

Orlansky, Dora (2005), *El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los 90*, en: *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* N° 6, Santa Fé, República Argentina: Universidad Nacional del Litoral.

Ovejero, Félix, Marti, José Luis y Gargarella, Roberto (2002), *Nuevas Ideas Republicanas*, Madrid: Paidós.

Pettit, Philip (2001), *Capability and Freedom: A Defence of Sen*, en: *Economics and Philosophy*, 17, Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.

Prebisch, Raúl (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile: CEPAL.

Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Repetto, Fabián (2010), *Protección Social en América Latina: la búsqueda de una integridad de los derechos*, en: *Reforma y Democracia* N° 47 (junio), Caracas: CLAD.

Rezende, Denis (2007), *Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos Na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia*, en *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* N° 9 (julio/diciembre), Santa Fe, República Argentina: Universidad Nacional del Litoral.

Rosales, Osvaldo y Kuwayama, Mikio (2007), *América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión*, Serie Comercio Internacional N° 81, Santiago de Chile: CEPAL.

Roulet, Jorge y Sábato, Jorge (1971), *Estado y Administración Pública en la Argentina. ¿Frenos o motores del proceso de cambio social?*, en: *Polémica*, N° 78, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Rozenwurcel, Guillermo y Bezchinsky, Gabriel (2007) *Economía del Conocimiento, Innovación y Políticas Públicas en la Argentina*, Documento de Trabajo N° 25, Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.

Stallings, Bárbara (2006) *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Santiago de Chile: CEPAL.

Schweinheim, Guillermo (2004), *Patrones de institucionalización de las decisiones públicas y déficit de republicanismo en el caso argentino*, Documento N° 70, Serie I, Desarrollo Institucional y Modernización del Estado, Buenos Aires: INAP.

Schweinheim, Guillermo (2005), Un enfoque institucional de la reforma administrativa, en: Revista ASAP, XVII Seminario Nacional de Presupuesto, Buenos Aires.

Schweinheim, Guillermo (2008), La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático, ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD (4-7 de noviembre), Buenos Aires.

Schweinheim, Guillermo (2009), Reivindicación del populismo, demandas republicanas y construcción institucional del Estado, en: Schweinheim, Guillermo (comp.), Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual, Buenos Aires: AAEAP.

Sen, Amartya (1979), Equality of What?, (May 22), Los Angeles: Stanford University, The Tanner Lecture On Human Values.

Sen, Amartya (1998), Las teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI, en Emmerij, L. y J. Núñez de Arco (comps.) (1998), El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sen, Amartya (2000), Desarrollo y Libertad, Barcelona: Planeta.

Sikkink, Kathryn (1993), Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista, en: Desarrollo Económico N° 128 Vol. 32 Buenos Aires: IDES.

Simpson, Ximena (2009), A institucionalização das relações intergovernamentais: uma aproximação a política fiscal do Brasil e da Argentina em perspectiva comparada, ponencia presentada en el Congreso de LASA (Asociación de Estudios Latinoamericanos), (11-14 de Junio), Río de Janeiro.

Stiglitz, Joseph (1998), Mas instrumentos y metas mas amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington, en: Desarrollo económico N° 151, Vol. 38, (octubre-diciembre), Buenos Aires: IDES.

Stiglitz, Joseph (2003), La economía del sector público, Barcelona: Antoni Bosch.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1970), El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Buenos Aires: Siglo XXI.

Uña, Gerardo y Garcé, Adolfo (2006), Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica, Buenos Aires: Prometeo.

Vázquez Barquero, Antonio (1993), Política Económica Local, Madrid: Ediciones Pirámide.

Vázquez Barquero, Antonio (2001), Desarrollo endógeno y globalización, en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local, Rosario: Editorial Homo Sapiens.

Vilas, Carlos (2009), El Síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno, en: Schweinheim, Guillermo (comp.), Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual, Buenos Aires: AAEAP.

# LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: LA CONTINUIDAD DEL PROYECTO INDEPENDENTISTA EN EL SIGLO XXI

Ricardo Aronskind (\*)

El proyecto de integración regional más ambicioso que ha desarrollado América Latina es el MERCOSUR. Luego de más de 15 años de existencia, el proyecto se mueve lentamente, registra avances y retrocesos, persisten las dudas en relación a solidez. Más allá de las valoraciones más o menos favorables que se hagan, el MERCOSUR no parece consolidarse y profundizarse en la medida de las exigencias que plantea un marco mundial extremadamente dinámico y competitivo. La emergencia de Asia, liderada por un conjunto de naciones de fuerte crecimiento, ponen en tensión un orden global que de por sí no creaba un entorno favorable al desarrollo sudamericano.

Muchas explicaciones se han dado en relación a las dificultades de esta construcción regional. Creemos que una causa relevante de la imprecisa marcha de la integración es la fuerte influencia de los lobbies sectoriales sobre las políticas públicas nacionales, que interfieren reiteradamente sobre las decisiones estratégicas de los gobiernos, debilitan la decisión política de avanzar con el proceso político y ralentizan hasta casi paralizar la dinámica del proceso. En ese sentido, la tendencia global al debilitamiento del Estado frente a los intereses privados, agudizada en las décadas recientes, juega en contra del avance integrador. Se requiere de una mayor autonomía de los estados nacionales en relación a las demandas sectoriales para fortalecer un proyecto estratégico concebido precisamente para defender y potenciar las capacidades productivas locales. Adicionalmente, la estructura económica de nuestra región está altamente permeada por el capital multinacional, cuyo interés en la integración es parcial y limitado a los beneficios de articular procesos productivos multinacionales sin los costos adicionales vinculados al cruce de fronteras. Precisamente esta economía local fuertemente extranjerizada devino de las características subdesarrolladas históricamente del capitalismo local y del modesto desarrollo relativo de las empresas latinoamericanas. Sin embargo, el giro globalizador ocurrido en las últimas décadas contribuyó a debilitar los proyectos

---

(\*) Economista, Magister en Relaciones Internacionales

nacionales, al intensificar el imbricamiento productivo, tecnológico y financiero del mundo empresario. Eso explica porqué el apoyo del empresariado local -que enfrenta desafíos globales mayúsculos- a proyectos de desarrollo nacional, está desdibujado. Si esto es así en el plano doméstico, no debería sorprender que las propuestas regionales, que representan una continuidad y al mismo tiempo un salto cualitativo en relación a los proyectos nacionales, también carezcan de ese respaldo orgánico, que sí existe en el caso europeo.

Los datos estructurales a los que acabamos de aludir interactúan con la baja decisión política, o el escaso convencimiento de los círculos políticos influyentes, en relación a la importancia estratégica de la integración. Estos actores políticos no terminan de valorarla como estrategia para ser capaces de posicionarse favorablemente en la reconfiguración de la división internacional del trabajo en ciernes. Lamentablemente la región arrastra una larga historia de tendencias a la “balcanización”, que han sido funcionales a la fuerte presencia de intereses extrazona y a la debilidad estructural exhibida por las naciones latinoamericanas. Eso se ha expresado en una sobrevaloración de los vínculos económicos, políticos y culturales con las potencias centrales y en una falta de comprensión del valor estratégico de un desarrollo regional más autocentrado. El tibio convencimiento de las dirigencias en relación al proceso de integración puede observarse en las acciones -u omisiones- concretas que se realizan, más allá de la retórica discursiva de los líderes regionales.

Visto en una perspectiva de largo plazo, desde mediados del siglo XX, cuando se formuló explícitamente el objetivo del desarrollo económico y social, América Latina no ha encontrado el camino para eliminar la brecha con el mundo desarrollado, ni individual, ni colectivamente. Esta constatación tiene dos implicaciones: por una parte se hace necesario reconocer una realidad poco satisfactoria, rechazando la confusión entre los avances económicos y sociales efectivamente logrados por la región y la incorrecta interpretación que dichos avances representan un genuino acortamiento de la brecha existente con la meta del desarrollo. La otra implicación es que, en la medida que se continúe sosteniendo la decisión de alcanzar el desarrollo económico y social, estaremos obligados a lanzar estrategias más ambiciosas y comprometidas. Sin embargo, la constatación de nuestras limitaciones no debe impedir distinguir entre los efectos contradictorios de los modelos económicos contrapuestos que han sido implementados en la región: los logros -parciales- de la industrialización sustitutiva de importaciones, y los efectos desestructurantes de las políticas neoliberales de apertura importadora, debilitamiento estatal y concreción de tratados bilaterales con países plenamente desarrollados. Los magros resultados en términos de progreso social del experimento de integración unilateral al mercado norteamericano realizado por México -país crecientemente mencionado como “estado fallido”- nos confirman las limitaciones de ese camino para posicionarse satisfactoriamente en el mercado mundial.

La década del 2000 constituyó un período particular, que ha inducido a realizar ciertas lecturas erróneas sobre nuestra situación regional. No cabe duda que los años previos a la actual crisis internacional han sido económicamente buenos para América Latina. La particular coyuntura de la economía mundial contribuyó al alivio de las cuentas externas de nuestra región, posibilitando saldos comerciales favorables con el resto del mundo, mayor abundancia de divisas, y estrategias de desendeudamiento en varios países. También mejoró los ingresos públicos –posibilitando la presencia de estados con mayor capacidad financiera para impulsar la demanda agregada-, y creó condiciones favorables tanto para el crecimiento de la producción como para que se verificaran mejoras cuantitativas en el empleo y en las condiciones laborales en general. Al mismo tiempo debe señalarse que fue un período en el que los buenos índices de crecimiento económico no se tradujeron en avances significativos hacia el desarrollo, si este último se entiende como un conjunto de transformaciones cualitativas en lo productivo, social y cultural que apuntan a reposicionar favorablemente a un país o región en el marco de la división mundial del trabajo. No se debe perder la perspectiva estructural, sobredimensionando la bonanza coyuntural: América Latina sigue siendo el continente socialmente más desigual del planeta, su gasto en investigación y desarrollo –clave para aspirar a una autonomía real- es bajísimo, el aparato estatal dista mucho de poder gestionar eficientemente las grandes tareas pendientes, el comercio intraregional –que debería indicar los avances de la voluntad integradora- es de los más bajos del mundo. Parte importante del aparato productivo latinoamericano se ha transnacionalizado –mostrando transparentemente las características asimétricas de la “globalización”- mientras importantes excedentes económicos generados endógenamente se “exportan”, vía fuga de capitales, hacia paraísos fiscales donde se esterilizan como herramientas de progreso regional, o son enviados legalmente al exterior, vía remesas de las firmas multinacionales, o vía servicios de las deudas externas. Esos rasgos característicos del subdesarrollo no han sido removidos, pero la continuidad de tasas altas de crecimiento puede constituir una oportunidad para encarar con mayores recursos los desafíos que implican los cambios estructurales.

La crisis internacional que estalló en 2008, destruyó en parte la burbuja financiera generada en los países centrales e impactó directamente en el sobre-consumo global inducido por la misma. De esa forma se enfrió considerablemente ese ciclo

**América Latina sigue siendo el continente socialmente más desigual del planeta, su gasto en investigación y desarrollo –clave para aspirar a una autonomía real- es bajísimo, el aparato estatal dista mucho de poder gestionar eficientemente las grandes tareas pendientes, el comercio intraregional –que debería indicar los avances de la voluntad integradora- es de los más bajos del mundo.**

regional positivo basado en el alto valor de las commodities que la región exporta tradicionalmente. Afortunadamente no todo el sistema mundial reaccionó como las principales economías centrales, que sufrieron una contracción histórica. Las economías más desvinculadas de la burbuja financiera, y que venían haciendo un énfasis central en la expansión productiva, pudieron sobrellevar el shock sin caer en procesos recesivos. El ascenso económico de Asia parece ser la parte más sólida en la que se asienta la revalorización de los productos exportables de la región. En cambio, la creciente preponderancia de recomendaciones de austeridad en el gasto público europeo y norteamericano, no hacen prever una recuperación vigorosa en estas economías desarrolladas en el corto plazo.

La crisis del orden mundial no ha terminado. Si bien el derrumbe financiero fue contenido, la crisis continúa, afectando ahora las finanzas estatales y generando nuevos shocks financieros. Los impactos sobre el empleo y las perspectivas laborales no han sido revertidos. Si bien numerosos estados han desequilibrado fuertemente sus presupuestos para sostener la actividad, el veloz crecimiento de sus deudas externas ha llevado a procesos de desconfianza sobre su solvencia, que se ha reflejado en corridas monetarias. El sistema financiero global es una gran caja negra, ya que se duda de la solvencia de numerosas casas financieras, y el crédito no reaparece en la proporción requerida para relanzar la economía global. Se escuchan fuertes recriminaciones hacia las economías más exo-dirigidas (China, Alemania) por asentar su expansión en los superávits externos y no impulsar suficientemente la demanda interna. En este marco es probable que las tendencias proteccionistas más o menos solapadas, crezcan. Las señales de deterioro monetario y fiscal en países centrales y semiperiféricos, unidas a expectativas sumamente volátiles en las diversas áreas del sector privado, crean un círculo vicioso que se retroalimenta e impide consolidar una tendencia expansiva auto-sostenida de la demanda.

No se han realizado hasta el presente cambios significativos en la organización económica global que permitan alentar expectativas de una recuperación asentada en bases más sólidas que las burbujas de las últimas décadas. El G-20 ha realizado varios encuentros cuyo mayor logro es mantener un clima de colaboración –de baja intensidad– entre los principales países de la economía mundial. Sin embargo, no ha avanzado en un combate serio a los paraísos fiscales, verdaderos espacios de evasión impositiva global, ni en una regulación consensuada a los mercados más especulativos o a los flujos de capitales con capacidad de desestabilización de los países. Si bien están surgiendo iniciativas reguladoras a nivel nacional, las características de los mercados financieros deberían impulsar la creación de una regulación global, con autoridades transnacionales con capacidad de sanción, para hacer frente al desafío de un mercado que opera por fuera de cualquier legalidad constituida. No hace falta aclarar las enormes implicaciones políticas que tendría la construcción de tal autoridad financiera transnacional. Probablemente, la crisis no ha sido lo suficientemente grave hasta el presente como para que

madure la comprensión sobre la necesidad de cesiones parciales de soberanía. Tampoco puede pasarse por alto que el sistema financiero que ha llegado hasta el presente, con su presunto comportamiento caótico, sus burbujas y sus desestabilizaciones macroeconómicas, ha sido un atributo de poder para algunos actores líderes del sistema.

Una de las hipótesis más plausibles sobre los cambios que detonará la crisis, es que Estados Unidos, país que tanta influencia tiene en nuestra región, abandonará (¿transitoriamente?) el papel que ha tenido en la economía mundial en los últimos 30 años como gran proveedor de demanda global. Ese rol de gran comprador internacional, instrumento indudable de “soft power”, no podrá ser ejercido como hasta ahora. ¿Qué cambió? ¿Qué es lo que significará un límite al acumulativo endeudamiento estadounidense? Debido a los enormes desequilibrios en materia de déficits públicos y endeudamiento en que han incurrido las administraciones norteamericanas (Bush y Obama) para evitar la caída bancaria, el endeudamiento público norteamericano ha llegado a niveles sumamente elevados. En diversas regiones del mundo ha empezado a dudarse de la solidez de la moneda norteamericana, y del valor de los títulos de deuda externa de los Estados Unidos. Si el gobierno de este país no toma nota de esa circunstancia, puede llegar a ponerse en duda la credibilidad financiera del país. Debe recordarse que también es elevadísimo el endeudamiento de las empresas y de los particulares estadounidenses, con lo cual es muy difícil pensar en una recuperación basada en el crédito fácil y una nueva ola de endeudamiento. Por otra parte, el alto desempleo y el deterioro social impensado en un país tradicionalmente próspero crean fuertes presiones internas proteccionistas y xenófobas (Arizona). Por lo tanto es previsible un cambio de comportamiento norteamericano de considerable magnitud en el terreno del manejo macroeconómico y de la diplomacia económica. En lo sucesivo las administraciones norteamericanas tendrán menor disposición a ofrecer su mercado libremente a la exportación extranjera y ejercerán una mayor presión para la apertura amplia de los mercados externos a sus empresas. El tradicional argumento del “acceso privilegiado” al gran mercado norteamericano, como sustento de las estrategias para firmar acuerdos de liberalización comercial bilaterales con Estados Unidos, se verá debilitado por las restricciones que aparecerán y por las contrapartidas que requerirán las autoridades de ese país.

**La crisis del orden mundial no ha terminado. Si bien el derrumbe financiero fue contenido, la crisis continúa, afectando ahora las finanzas estatales y generando nuevos shocks financieros.**

La crisis está contribuyendo a redefinir el sistema internacional, acelerando ciertos cambios en el poder económico y político relativo de estados y regiones enteras. Sin duda se está entrando en una situación de mayor desorden y de transformación del sistema, cruzada por pujas económicas y políticas entre importantes naciones y bloques de

naciones, donde los elementos de consenso tenderán a reducirse hasta que se logren –si se logran– nuevos puntos de equilibrio a nivel global. La experiencia latinoamericana en las últimas décadas no ha sido buena en relación al “orden” global. Toda la configuración institucional, y en especial en el terreno económico, no ha tendido a reducir las asimetrías previamente existentes, sino a acrecentarlas, imponiendo al mundo periférico las prioridades y requerimientos de acumulación de las naciones centrales, de las corporaciones multinacionales y de los capitales financieros de ese origen. Esto se puede observar tanto en el tratamiento de la crisis de la deuda externa latinoamericana en los ’80, en las recomendaciones macroeconómicas y presiones políticas de los organismos financieros internacionales, en los lineamientos estratégicos del llamado “Consenso de Washington”, como en las rondas comerciales multilaterales, convocadas para promover la expansión y proyección de las mercancías, servicios y capitales de los países centrales sobre los mercados periféricos. Es en este sentido que la desorganización de ese orden que se está produciendo en el sistema mundial puede ser propicio para que América Latina ejerza políticas autónomas con mayores grados de libertad, diversificando su sistema de alianzas de acuerdo a una agenda de intereses que le sea propia.

Si bien el escenario externo puede ser interesante en los próximos tiempos, dado el resquebrajamiento de un orden adverso a un auténtico desarrollo local, el aprovechamiento de esta situación en beneficio de Latinoamérica no está garantizado. Sólo ocurrirá en la medida en que se formulen y ejecuten estrategias precisas desde nuestra propia perspectiva, lo que dependerá tanto de la disponibilidad de ideas nuevas como de capacidades de gestión que permitan ponerlas en práctica. En ese sentido, cabe señalar ciertas dudas en cuanto a la capacidad y disposición de diversos actores regionales –tanto políticos como económicos y sociales– para actuar consistentemente en pos de una visión articulada y situada del desarrollo.

Expresándolo con claridad: enunciar un plan de desarrollo e integración regional es muchísimo más sencillo que ejecutarlo. Un plan implica un conjunto de acciones indispensables sobre las cuales no deberían existir discrepancias mayores. Por ejemplo: si se coincide con que uno de los graves problemas para sostener un proceso de acumulación que permita acelerar el desarrollo es la filtración sistemática de importantes recursos hacia el exterior de nuestra región, se deberá tener una política sistemática para retener el excedente económico generado en la zona, y también una política para canalizarlo hacia actividades productivas complejas, evitando las “fugas” tan frecuentes de valiosos recursos hacia el consumo suntuario o el ahorro en el exterior. Es decir: la necesidad de acelerar la acumulación se enlaza con la modificación de estructuras locales que facilitan sistemáticamente el despilfarro de recursos.

Otra forma de reducir significativamente la dependencia regional en relación a los mercados externos, y dotar de estabilidad al ciclo productivo local, será incrementar el peso de la demanda doméstica en relación a la demanda externa. En ese sentido, la región cuenta con el enorme potencial disponible del mercado interno latinoamericano,

ya que aún debe integrarse una porción significativa de la población al circuito de la producción y el consumo. Esta meta, que proveería también a la región de una mayor cohesión social y estabilidad política, podría lograrse mediante una política que favorezca una amplia redistribución del ingreso, que puede ampliar potencialmente en un 50% el tamaño de la demanda efectiva local. Sin embargo, las dificultades no residen centralmente en el campo de las ideas.

Algunas de las debilidades principales de la región se encuentran en su tejido productivo, retrasado en muchos aspectos frente al escenario global; en especial, el desarrollo científico y tecnológico no ha tenido un lugar central en las prioridades públicas ni privadas; en las estrategias productivas modestas de las grandes corporaciones que operan en la región, y en especial de las firmas multinacionales que responden a dinámicas globales en las que América Latina no tiene relevancia como plataforma productiva ni como mercado de destino; en una cultura política de corto vuelo, que no termina de comprender la relevancia de la integración en el bienestar de sus pueblos; en la débil tradición de gestión pública eficiente de las estrategias económicas; y en las dudas existentes en el ámbito político sobre los pasos imprescindibles e ineludibles para profundizar la integración: la construcción de instituciones supranacionales con poder.

**Si bien el escenario externo puede ser interesante en los próximos tiempos, dado el resquebrajamiento de un orden adverso a un auténtico desarrollo local, el aprovechamiento de esta situación en beneficio de Latinoamérica no está garantizado.**

Un particular desafío para América Latina es el uso inteligente de los recursos naturales, a los que se visualiza desde los principales espacios de poder internacionales como crecientemente importantes en las próximas décadas. Debe tomarse clara conciencia, y nuestra propia historia regional así lo enseña, que no basta poseer valiosísimos recursos para que éstos se transformen en un instrumento de bienestar colectivo. Si no se formula una estrategia regional para utilizar en forma moderna estos recursos, queda abierta la inquietante posibilidad de volver a repetir experiencias de siglos precedentes, viviendo coyunturas transitorias de bonanza asentada en la venta al mercado mundial de los recursos disponibles, sin sentar las bases para continuar participando en forma más sofisticada en el mercado mundial. Pero esa estrategia no debería agotarse en avanzar en procesos de industrialización de esos recursos naturales, incluyendo el procesamiento sustentable de los mismos en el espacio local. Nuevamente, la falta de desarrollo del entramado empresarial local puede provocar que no se verifique la apropiación local de los excedentes así generados, lo que también reproduciría una situación conocida por la región: la exportación de excedentes –vía remesas de utilidades- en cantidades tales que la

condenan a un proceso muy limitado de acumulación. Por lo tanto puede decirse que si la región no realiza un salto en la cantidad y la calidad de sus políticas públicas, puede volver a perderse una oportunidad de progreso para la región, a pesar de los promisorios pronósticos externos.

En el proceso de fortalecimiento de la integración regional, una de las tareas será atraer nuevamente hacia una construcción autocentrada a los países de la región que han buscado un “atajo hacia la prosperidad” mediante una estrategia de vinculación asimétrica con economías desarrolladas. En la medida en que el MERCOSUR gane en densidad y autonomía, podrá convertirse en un atractor de otros países que han apostado a reafirmar la tradicional locación periférica, no sólo por las ventajas económicas que pueda ofrecer a sus vecinos, sino también por el modelo positivo y viable de progreso que puede mostrar como alternativa a los dudosos experimentos de asociación dependiente. El avance del MERCOSUR contribuiría en una medida no menor a que países que han dado económicamente la espalda a la región dispongan de opciones de política diversificadas que enriquezcan sus respectivas agendas nacionales. Desde la perspectiva regional, lograr el reacercamiento de estos vecinos al bloque autónomo latinoamericano potenciaría las sinergias económicas y políticas que debemos estimular, y sería un indicador de que la construcción regional está avanzando consistentemente.

Para lograr avances sólidos en esta construcción colectiva, es necesario dar un salto cualitativo en el proceso de integración. A partir de comprender la magnitud de los desafíos estratégicos, se deberán construir las primeras instituciones soberanas con capacidades suficientes para encarar las principales tareas involucradas en la agenda estratégica regional. Para poder profundizar el MERCOSUR se deberá producir una ruptura con las tradicionales debilidades institucionales de América Latina, fortaleciendo la autonomía de las políticas públicas regionales frente a los diversos lobbies circunstanciales. Es muy probable que el carácter supra-nacional de las nuevas instituciones, si se realiza con eficacia su construcción, contribuya considerablemente a fortalecer la autonomía de las políticas públicas frente a los intereses particulares vinculados al cortoplacismo.

Sabemos lo complejo que es un proceso de cesión de soberanía, por más paulatino y controlado que sea. Otras experiencias internacionales así lo muestran, pero también señalan que aún entre naciones con historias nacionales más extensas y conflictos más profundos, eso ha sido posible. Pero frente a Latinoamérica, dado el escenario global que acabamos de repasar, se presenta una opción que deben ver con claridad quienes tienen responsabilidades políticas en los gobiernos de la región: hablando específicamente en términos de soberanía, será mejor ceder segmentos de soberanía nacional a una entidad regional en el cual cada uno de nuestros países tendrá representación y contará con garantías para defender sus intereses básicos, que ceder plenamente la soberanía económica a las firmas multinacionales y a los países centrales, quedándose con una pantomima de soberanía local, pero dando por concluida en la práctica la aventura independentista comenzada hace ya 200 años.

## ACTA DEL DIA 25 DE MAYO DE 1810

“En la muy Noble y muy Leal Ciudad de la Santísima Trinidad, Puerto de Santa María de Buenos Aires, a 25 de Mayo de 1810; los Señores del Exmo. Cabildo, Justicia y Regimiento, a saber: D. Juan José de Lezica y D. Martín Gregorio Yaniz, Alcaldes ordinarios de primero y segundo voto; Regidores D. Manuel Mancilla, Alguacil Mayor; D. Manuel José de Ocampo; D. Juan de Llano; D. Jaime Nadal y Guarda; D. Andrés Domínguez; D. Tomás Manuel de Anchorena; D. Santiago Gutiérrez; y el Dr. D. Julián de Leiva, Síndico Procurador general; se enteraron de una representación que han hecho a este Exmo. Cabildo un considerable número de vecinos, los Comandantes, y varios oficiales de los cuerpos voluntarios de esta capital, por si y a nombre del pueblo; en que, indicando haber llegado a entender que la voluntad de este resiste la Junta, y Vocales que este Excmo. Ayuntamiento se sirvió erigir, y publicar a consecuencia de las facultades que se le confirieron en el Cabildo abierto de 22 del corriente; y porque puede, habiendo reasumido la autoridad y facultades que confirió, y mediante la renuncia que ha hecho el Señor Presidente nombrado y demás Vocales, revocar y dar por de ningún valor la Junta erigida y anunciada con el Bando de ayer, 24 del corriente; la revoca y anula, y quiere que este Exmo. Cabildo proceda á hacer nueva elección de Vocales que hayan de constituir la Junta de Gobierno, y han de ser los Señores D. Cornelio de Saavedra, Presidente de dicha Junta, y Comandante general de Armas, el Dr. D. Juan José Castelli, el Dr. D. Manuel Belgrano, D. Miguel Azcuenaga, Dr. D. Manuel Alberti, D. Domingo Mateu, y D. Juan Larrea, y Secretarios de ella los Doctores Don Juan José Passo, y D. Mariano Moreno, cuya elección se deberá manifestar al pueblo por medio de otro bando público; entendiéndose ella bajo la expresa y precisa condición de que, instalada la Junta, se ha de publicar en el término de 15 días una expedición de 500 hombres para auxiliar las provincias interiores del reino, la cual haya de marchar a la mayor brevedad, costeándose ésta con los sueldos del Exmo. Sr. D. Baltazar Hidalgo de Cisneros, Tribunales de la Real Audiencia Pretorial, y de Cuentas, de la Renta de tabacos con lo demás que la Junta tenga por conveniente cercenar, en inteligencia, que los individuos rentados no han de que dar absolutamente incongruos, porque ésta es la manifiesta voluntad del pueblo. Y los Señores, habiendo salido al balcón de estas casas capitulares, y oído que el pueblo ratificó por aclamación el contenido de dicho pedimento o representación, después de haberse leído por mi en altas e inteligibles voces, acordaron que debían mandar y mandaban se erigiese una nueva Junta de Gobierno compuesta de los Señores expresados en la representación de que se ha hecho referencia, y en los mismos términos, que de ella aparece, mientras se erige la Junta general del Virreinato: Lo segundo: que los Señores, que forman la precedente corporación comparezcan sin pérdida de momentos en esta Sala Capitular á prestar el juramento de usar bien y fielmente sus cargos, conservar la integridad de esta parte de los dominios de América á nuestro Amado Soberano el Señor D. Fernando VII, y sus legítimos sucesores, y observar puntualmente las Leyes del Reino. Lo tercero: que luego que los referidos Señores presten el juramento sean reconocidos por depositarios de la autoridad superior del Virreinato, por todas las corporaciones de esta capital, y su vecindario, res-

## Palabras y Próceres

petando y obedeciendo todas sus disposiciones, hasta la congregación de la Junta general del Virreinato, bajo las penas que imponen las Leyes á los contraventores. Lo cuarto: que la Junta ha de nombrar quien deba ocupar cualquiera vacante por renuncia, muerte, ausencia, enfermedad, ó remoción. Lo quinto: que aunque se halla plenísimamente satisfecho de la honrosa conducta, y buen procedimiento de los SS mencionados, sin embargo, para satisfacción del Pueblo, se reserva también estar muy á la mira de sus operaciones y caso no esperado, que faltasen á sus deberes, proceder á la deposición con causa bastante, y justificada, reasumiendo el Excmo. Cabildo para este solo caso la Autoridad que le ha conferido el pueblo. Lo sexto: que la nueva Junta ha de celar so sobre (sic) el orden y la tranquilidad pública, y seguridad individual de todos los vecinos, haciéndosele, como desde luego se le hace, responsable de lo contrario. Lo séptimo: que los referidos Señores se componen la Junta provisoria, queden excluidos de ejercer el poder judicial, el cual se refundirá en la Real Audiencia, a quien se pasarán todas las causas contenciosas, que no sean de gobierno. Lo octavo: que esta misma Junta ha de publicar todos los días primeros del mes un Estado en que se dé razón de la administración de Real Hacienda. Lo nono: que no pueda imponer contribuciones, ni gravámenes al pueblo: ó sus vecinos, sin previa consulta y conformidad de este Exmo. Cabildo. Lo décimo: que los referidos Señores despachen sin pérdida de tiempo órdenes circulares á los Jefes de lo interior, y demás á quienes corresponda, encargándoles muy estrechamente, y bajo de responsabilidad, hagan que los respectivos Cabildos de cada uno, convoquen por medio de esquelas la parte principal, y mas sana del vecindario, para que formando un Congreso de solos los que en aquella forma hubiesen sido llamados, elijan sus Representantes, y estos hayan de reunirse á la mayor brevedad en esta Capital, para establecer la forma de gobierno que se considere mas conveniente. Lo undécimo: que elegido así el Representante de cada ciudad, ó villa, tanto los electores, como los individuos capitulares le otorguen poder en pública forma, que deberán manifestar cuando concurran á esta Capital, á fin de que se verifique su constancia; jurando en dicho poder no reconocer otro soberano que al Sr. D. Fernando VII y sus legítimos sucesores, según el orden establecido por las leyes y estar subordinado al gobierno que legítimamente les represente. Cuyos capítulos mandan se guarden y cumplan precisa, y puntualmente, reservando á la prudencia y discreción de la misma Junta el que tome las medidas mas adecuadas, para que tenga debido efecto lo determinado en el artículo diez, como también el que designe el tratamiento, honores, y distinciones del Cuerpo, y sus individuos, y que para que llegue a noticia de todos, se publique esta acta por bando inmediatamente, fijándose en los lugares acostumbrados. Y lo firmaron de que doy fé. Juan José Lezica; Martín Gregorio Yaniz; Manuel Mancilla; Manuel José de Ocampo; Juan de Llano; Jaime Nadal y Guarda; Andrés Domínguez; Tomas Manuel de Anchorena; Santiago Gutiérrez; Dr. Julián Leiva; Licenciado D. Justo José Núñez, escribano público y de Cabildo.”

# CLIVAJES Y ACTORES POLÍTICOS EN LA ARGENTINA DEMOCRÁTICA.

Edgardo Mocca (\*)

## INTRODUCCIÓN

La celebración del bicentenario es una buena ocasión para reflexionar sobre la manera en que hacemos política en nuestro país. Nos llega este magno aniversario pocos años después de un gran derrumbe político-institucional, económico y social que provocó enormes daños en nuestro tejido social.

La posibilidad de contar con un sistema de partidos políticos de clara identificación programática y con capacidad de expresión y movilización de los distintos sectores sociales no es un problema secundario. Es neurálgico a la hora de construir una democracia sólida, capaz de dar respuesta a las crecientes complejidades del mundo social.

La demanda de un sistema de partidos estable, capaz de dotar de previsibilidad a la lucha política se ha convertido poco menos que en un lugar común entre analistas y comentaristas políticos. El múltiple derrumbe de finales de 2001 afectó profundamente a los principales partidos políticos, aunque no produjo su implosión; desde entonces los partidos han cedido el centro de la escena a liderazgos fuertemente personalizados cuya fidelidad partidaria se ha vuelto débil o sencillamente se circunscribe a la funcionalidad que tal pertenencia pueda tener para su ocasional desempeño electoral.

No se trata de un fenómeno estrictamente local. En todo el mundo democrático, los partidos políticos atraviesan mutaciones que corresponden a transformaciones profundas en el terreno político, económico y cultural ocurridas en las tres últimas décadas. La erosión de las grandes identidades sociales que conllevaron los cambios en la organización de la producción, el debilitamiento de las capacidades de los estados nacionales en el contexto de la globalización, el nuevo clima cultural signado por el individualismo y la creciente incertidumbre, el lugar social central alcanzado por

---

(\*) Polítólogo, y reconocido académico y analista político

los medios masivos de comunicación y, por fin, el desmoronamiento del mundo de la guerra fría con el consiguiente final de los alineamientos en torno a dos grandes polos ideológicos, constituyen el ambiente en el que se han diluido los grandes partidos de masa y se ha transformado en general el rol de los partidos en la democracia.

Desde diferentes perspectivas se ha hablado de cartelización de los partidos políticos<sup>1</sup>, metamorfosis de la representación<sup>2</sup>, reaparición del liderazgo carismático en los llamados “partidos personales”<sup>3</sup>. En todos los casos se reconoce la existencia de una mutación de los partidos y se le asigna un carácter mundial.

En los últimos 25 años la sociedad argentina pasó de un clima de entusiasmo hacia los partidos, en el período inaugural de la reconstitución de la democracia después de la última dictadura a un estado de descontento generalizado que tuvo su pico en los agitados días de fines de 2001 y comienzos de 2002, pero que corresponde a un largo proceso que sigue desarrollándose en nuestros días. La desafección mayoritaria respecto a la práctica de los partidos políticos es paralela a la pérdida de centralidad de éstos en la escena política a manos de los gobiernos, los grupos de poder económico, los medios de comunicación y los liderazgos de opinión relativa o absolutamente autónomos de las estructuras partidarias.

El reconocimiento generalizado de esta situación sumado al punto de vista también generalizado entre las élites y la opinión pública de que los partidos políticos son actores centrales en cualquier proceso de desarrollo político ha alentado diversas propuestas e iniciativas para revertir esta tendencia. Las más numerosas y socialmente atractivas son las que se focalizan en la llamada “reforma política” a la que, en realidad sería más apropiado denominar “reforma jurídica de la política” puesto que se trata de propuestas

de modificación legal de cuestiones nodales en la práctica política, tales como el financiamiento de los partidos, las normas de su funcionamiento interno, la capacitación de sus cuadros y los sistemas electorales, entre otras. Nada autoriza a subestimar la importancia de tales reformas legales; de hecho algunos de estos temas están en el centro del malestar ciudadano con la política.

Este trabajo se propone otra perspectiva de análisis: la que pone en el centro no tanto las reglas de juego internas a los partidos y propias del sistema de competencia interpartidaria, sino la estructura de la diferencia política en Argentina; aquello que Lipset y Rokkan, en un trabajo seminal de la teoría de los partidos políticos llamaron “clivajes políticos”<sup>4</sup>. Se trata de los intereses, los valores y las

---

1 - MAIR, P., *Party System changes, approaches and interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

2 - MANIN, B., *Metamorfosis de la representación en: ¿Qué queda de la representación política?* Caracas, CLACSO, Nueva Sociedad, 1992.

3 - CALISE, M., *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari 2000.

4 - LIPSET, S. y ROKKAN, S., *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales*, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2000.

pertenencias socioculturales que en la vida de una sociedad alcanzan el suficiente relieve político como para justificar el nacimiento y la consolidación de determinados partidos. El supuesto del que se parte es que la insuficiente diferenciación ideológico-política y la frustración de intentos de instalar nuevos principios para la demarcación del territorio político han sido durante los años de la democracia uno de los obstáculos principales para el establecimiento de un sistema de partidos estable en el que cada una de las fuerzas sea identificable por sus referencias de valores y responsable por la orientación de las políticas públicas de los gobiernos que en él se apoyan.

La perspectiva desde la que se explorará en términos necesariamente sintéticos la experiencia de los intentos de reconstrucción de identidades y conformación de nuevos clivajes en la democracia argentina postautoritaria –en la línea que postula Gerardo Aboy – será la de concebirlos como un conjunto de prácticas configuradoras de sentido, homogeneizadoras hacia el interior y diferenciadoras hacia fuera, capaces de definir la orientación de la acción política<sup>5</sup>. No se entiende, así, que los clivajes tengan una objetividad preexistente a la actividad política y que ésta se limite a reflejarlos y a proveerles representación. Como se verá, estamos hablando de discursos políticos que proponen horizontes alternativos y convocan alrededor de un principio de diferenciación central.

**Lo que tocaba a su fin no era solamente una de las tantas aventuras mesiánicas de los militares argentinos. Era toda una época. Incluía los duros enfrentamientos durante el primer peronismo, las posteriores proscripciones sistemáticas a las mayorías políticas, la inestabilidad crónica, la violencia como modo de saldar querellas políticas.**

En un análisis sobre los sistemas de partidos políticos en América Latina, Kenneth Roberts construye una tipología basada en la estructura de clivaje que divide las adhesiones políticas en los diversos países<sup>6</sup>. Así diferencia los sistemas de partidos de clivajes segmentados en los que el eje de la competencia corta verticalmente a las líneas de clase, de los sistemas estratificados donde el eje corta horizontalmente y separa a las élites de las clases bajas. Entre estos últimos distingue a los de base clasista de los de movilización populista. La Argentina de la segunda mitad del siglo XX pertenece claramente a este tipo: el peronismo, aun cuando su líder y sus principales expresiones orgánicas nunca sostuvieron una ideología clasista, expresó a los sectores obreros y populares y el radicalismo, en lo fundamental, a las clases medias. La ausencia de un partido claramente expresivo de los sectores económicamente poderosos, capaz de terciar en la lucha electoral hizo que estas clases recurrieran a la presión corporativa y

5 - ABOY CARLÉS, G., Las dos fronteras de la democracia argentina, Norma, Homo Sapiens, Rosario, 2001.

6 - ROBERTS, K., El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana, en CAVAROZZI, M. y ABAL MEDINA, J.M. (h), El asedio a la política, Homo Sapiens, Rosario, 2002.

a los golpes militares como estrategia principal de acción política; la crónica inestabilidad de la democracia argentina entre 1930 y 1983 es tributaria, entre otros aspectos, de esa carencia en la representación.

### LA DIFERENCIACIÓN POLÍTICA EN LA ELECCIÓN DE 1983

La dictadura que gobernó al país entre 1976 y 1983 no tuvo éxito en la construcción de una fuerza política que pudiera heredarla en un contexto democrático. Los intentos de plasmar la “cría del proceso”, como se enunciaba a ese proyecto en los tiempos más promisorios del gobierno de facto, se fue deteriorando en medio de sus fracasos económicos y terminó de hundirse después del desastroso resultado de la aventura militar en Malvinas.

La campaña electoral de 1983 se desarrolla en un paisaje político partidario muy similar al que existía en la última de las etapas constitucionales anteriores al golpe de 1976: peronistas y radicales competían de modo excluyente por el triunfo. No es extraño pensar que ese incambiado esquema de competencia llevara al liderazgo justicialista a reproducir las fórmulas discursivas que lo habían llevado hasta allí invariablemente al triunfo en cada una de las muy pocas elecciones limpias realizadas en el país desde el ascenso al gobierno de Perón en 1955.

Para el objetivo de este trabajo, lo más importante es que la estrategia discursiva de Alfonsín constituye el primer intento de redefinición del clivaje que divide a la sociedad argentina desde mediados del siglo pasado. La discusión sobre el significado histórico del peronismo en la historia y en la cultura política argentina deja de ser central en el discurso alfonsinista. Perón, según esa interpretación, fue quien introdujo en la historia política del país la bandera de la justicia social; esa era una herencia que había de ser cuidada no solamente por los peronistas sino por todo el pueblo argentino. El problema, se decía, es que los partidarios de la democracia y los de la justicia social han estado separados desde la emergencia del peronismo y que esa división había facilitado el triunfo de quienes se oponían por igual a uno y otro objetivo. La meta era, entonces, unir esas fuerzas y la discusión se instalaba en torno a quién podía unirlos.

La situación de sus adversarios políticos, más ocupados en dirimir sus querellas internas y en marcar la cancha para los distintos actores corporativos y políticos del movimiento peronista que en garantizar un triunfo electoral que consideraban seguro, facilitó la operación discursiva. La cadena argumental alfonsinista apareció clara y convincente: las querellas internas impedían al peronismo organizar una lectura de lo que ocurrió en el país en los últimos años. No estaban en condiciones de elaborar una autocrítica por la verdadera guerra interna que sufrió el peronismo en la década del setenta y que se proyectó a un sangriento enfrentamiento armado de alcance nacional. No alcanzaba con denunciar y condenar a la dictadura –lo que por otra parte la dirigencia peronista claramente no hacía– sino hurgar en las condi-

ciones políticas que hicieron posible su emergencia. Lo que tocaba a su fin no era solamente una de las tantas aventuras mesiánicas de los militares argentinos. Era toda una época. Incluía los duros enfrentamientos durante el primer peronismo, las posteriores proscripciones sistemáticas a las mayorías políticas, la inestabilidad crónica, la violencia como modo de saldar querellas políticas.

El mensaje tomó forma completa y adquirió contundencia con la denuncia del así llamado “pacto sindical-militar”. Muy discutido, poco comprobable pero completamente creíble en el clima político de esos días, el “pacto” jugó su papel como mito fundante de una nueva divisoria de aguas de la política argentina. Ya no sería la actitud ante el peronismo la que organizaría las posiciones políticas; su lugar lo ocuparía la definición frente a la nueva referencia de época, la democracia, y su portador político, el alfonsinismo.

Era claramente un principio de identificación y división política de extraordinaria eficacia electoral y así lo comprobaría el resultado sorpresivamente favorable al radicalismo, por primera vez en una competencia abierta con el peronismo. Pero pretendía ser algo más: un reagrupamiento de fuerzas políticas en torno a un nuevo eje de diferenciación. Y más aún, se insinuaba la gestación de una nueva identidad política, superadora de las viejas diferencias y portadora de una nueva unidad política. Era aquello que Alfonsín evocaba en sus actos de campaña

**Para el objetivo de este trabajo, lo más importante es que la estrategia discursiva de Alfonsín constituye el primer intento de redefinición del clivaje que divide a la sociedad argentina desde mediados del siglo pasado.**

y también después de su triunfo, cuando convocaba a los peronistas de Perón, los radicales de Yrigoyen, los demoprogresistas de De la Torre y los socialistas de Palacios a una empresa común de democratización que traería aparejada la solución de los principales problemas sociales, económicos políticos y culturales del país.

#### **LA RENOVACIÓN: RESPUESTA PERONISTA AL NUEVO CUADRO POLÍTICO.**

El inesperado resultado electoral fue un poderoso estremecimiento para el peronismo. En la superficie se sucedían las escenas de una dura querella interna entre los dirigentes más involucrados y comprometidos con la derrota y aquellos que pugnaban por desalojarlos de los sitios de conducción. Más en profundidad, el peronismo encaraba una discusión de corte existencial: qué había cambiado en la sociedad argentina, en su perfil productivo, en su cultura y en su lenguaje como para posibilitar una transformación tan gigantesca de su orientación política.

Con una adecuada interpretación de la época que se había abierto, los dirigentes que luego se autodenominarían “renovadores” entendieron que la discusión de ideas era el camino para la transformación del partido-movimiento y desde esa transformación

encarar una recuperación del vínculo con un amplio sector de la sociedad que visiblemente le había dado la espalda. Ese “pasaje en limpio” de la historia reciente tenía múltiples dimensiones. Los cambios en la estructura económica habían modificado la configuración de clases en la que había prosperado el predominio del peronismo entre los sectores populares. La desindustrialización producida por la política económica de la dictadura había hecho descender el empleo en el sector manufacturero en un 26% entre 1976 y 1980 <sup>7</sup>.

La cuestión no era nada sencilla para los que procuraban transformar al peronismo. Era necesaria una dura batalla política y de ideas en el interior de su propio movimiento y simultáneamente era necesario ejercer una oposición activa al gobierno radical. De manera que uno de los centros conceptuales de la querrela interna del peronismo fue justamente cómo hacer oposición. La conducción partidaria ortodoxa se inclinó a desarrollar una oposición sistemática. Ante iniciativas reformistas como la modificación de las leyes de patria potestad compartida y de igualdad de derechos entre hijos matrimoniales y extramatrimoniales, el proyecto de acuerdo limítrofe con Chile en relación al Canal de Beagle, el relevo de altos mandos militares por su desacuerdo con la política de juzgamiento de los crímenes del terrorismo de Estado y la imposición de retenciones a la producción agrícola, la dirigencia ortodoxa se suma a la resistencia conservadora<sup>8</sup>. El peronismo tendía así a encuadrar perfectamente en el esquema de diferenciación oportunamente creado por Alfonsín: representaba en ese esquema la persistencia de la vieja cultura antidemocrática en lo político, conservadora en lo sociocultural y regresiva en lo económico.

El desafío para los renovadores era, entonces, el de crear otro principio de diferenciación política. Esa operación no podía realizarse con éxito si el peronismo no lograba colocarse como parte de pleno derecho de la cultura democrática argentina, tal como ésta se constituía después de la dura experiencia autoritaria. El reclamo renovador por prácticas partidarias democráticas desempeñaba un doble papel estratégico: tendía a resituar al partido en la escena democrática y facilitaba la lucha por desbancar a la dirigencia ortodoxa de su sitio de conducción.

El episodio es muy interesante como ilustración práctica de la lucha política como confrontación por la conquista de la tradición y los símbolos constitutivos. Mientras los renovadores critican a los ortodoxos por situar al partido junto con lo más conservador de la sociedad argentina adulterando el contenido históricamente transformador del peronismo, los ortodoxos enrostran a sus adversarios el propósito de convertir al movimiento de Perón en “un partido más”, “de saco y corbata”, “liberal” o “socialdemócrata”.

La batalla política interna quedó virtualmente decidida cuando Cafiero, quien se había presentado fuera de la estructura justicialista y a través de un frente con la

---

7 - LEVITSKY, S., La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999, Siglo XXI, Buenos Aires 2003.

8 - ARMADA, A., Río Hondo, bueno para el reuma no para el cáncer en Revista Unidos N° 5, abril de 1985

Democracia Cristiana, obtuvo más votos que su archirrival ortodoxo Herminio Iglesias en las elecciones legislativas de noviembre de 1985. A partir de ese momento, y aun cuando el radicalismo había afianzado en Buenos Aires y en el conjunto del país su condición de fuerza electoralmente mayoritaria, los renovadores consideran que ha comenzado la etapa de la lucha por la recuperación de la mayoría en nombre de un justicialismo transformado. Es así que el 31 de diciembre de ese año dan a conocer un documento con la firma de sus tres principales dirigentes, Antonio Cafiero, Carlos Grosso y Carlos Menem en el que explicitan sistemáticamente los términos de la competencia política con el alfonsinismo. El núcleo argumental de ese texto giraba en torno a la concepción de la democracia que la corriente sostenía. En efecto, el documento reconocía el mérito del alfonsinismo en haber colocado la cuestión de la democracia en el centro de la escena política argentina, pero discutía lo que la teoría política llama la “definición procedimentalista” que, según el texto, era la que proponían los “teóricos del alfonsinismo”. Para los renovadores, la democracia no podía limitarse a un conjunto de reglas y procedimientos. Las libertades políticas, decían, tienen un correlato en la distribución del poder económico, social y político.

**Más en profundidad, el peronismo encaraba una discusión de corte existencial: qué había cambiado en la sociedad argentina, en su perfil productivo, en su cultura y en su lenguaje como para posibilitar una transformación tan gigantesca de su orientación política.**

Pocos días antes, Alfonsín había pronunciado ante el plenario de delegados de la UCR, el trascendente “discurso de Parque Norte”, una pieza ideológica y programática de profundidad inusual en nuestra historia política. Allí el presidente enunció una estrategia política articulada en torno a los principios de la democracia, la ética de la solidaridad y la modernización. Interesa centralmente que el denso discurso presidencial no se limitaba –como afirmaba el posterior documento renovador peronista al que hemos hecho referencia- a postular la democracia como un conjunto de reglas de juego. Se internaba profundamente en el territorio de lo que el discurso llamaba “el proyecto de país” que alrededor del cual el radicalismo convocaba a una amplia unidad. De modo completamente claro afirmaba Alfonsín: “Si la democracia no es capaz de amparar procesos transformadores [...] fracasará también, inevitablemente, como procedimiento, como régimen político”<sup>9</sup>.

El documento de Parque Norte –la versión más interesante del proyecto alfonsinista- tenía en su interior un problema que no puede considerarse responsabilidad del núcleo intelectual que proveyó sus principales líneas teóricas. En los términos en los que hemos planteado el objeto de este trabajo, ese problema consistía en la delimitación entre el

9 - Discurso pronunciado por el Dr. Raúl Alfonsín en Parque Norte el 1° de diciembre de 1985, en <http://www.ucr.org.ar/nota.php?NOTAID=773>, visitado el 25/10/2008

“nosotros” del sujeto político que lo emitía y el “ellos” de sus adversarios reales o potenciales. Esa divisoria de aguas entre el pasado autoritario y el proyecto de reconstitución democrática de la Argentina que se situó en el centro durante la campaña electoral de 1983 ya no correspondía plenamente a la escena política en desarrollo, y mucho menos a la que se iría configurando en los meses posteriores. El cambio se debía, en gran medida, a las modificaciones en las relaciones de fuerza en el interior del peronismo. Esos cambios ya insinuaban la emergencia de un actor nuevo, la renovación peronista, que asumía como propia la agenda redemocratizadora pero que, al mismo tiempo, se proponía discutir el modo de abordarla y, sobre todo, el lugar hegemónico en su desarrollo.

Curiosamente, para la tradición de ambos partidos y más aún para la diferencia cuya oportuna puesta en escena permitió al radicalismo ganar la primera elección de la democracia, el lugar del “movimientismo” —es decir de la subalternización de los partidos políticos por un movimiento expresivo de vagas mayorías nacionales de muy distintas tradiciones político-culturales— fue ocupado por el radicalismo con su propuesta de “convergencia” alrededor de un proyecto claramente hegemonizado por la fuerza gobernante.

Mientras tanto el peronismo, en su versión renovadora, proponía un esquema de orden y diferenciación política diferente: pleno acuerdo en las reglas de juego de la democracia y diferenciación en el terreno de las políticas sustantivas. El primero de los aspectos era, por lo demás, absolutamente funcional a la batalla interna que los renovadores estaban librando en el peronismo. La asunción de la democracia como contexto ineludible de la competencia política permitía deslindar clara y positivamente para ellos el terreno de disputa en el interior del justicialismo: los ortodoxos serían la variante autoritaria del peronismo, cuya derrota era necesaria para la recuperación política del partido. En la lucha política con el radicalismo, en cambio, la diferenciación estaba en la comprensión de la democracia como algo más que un sistema de reglas de juego.

En realidad, el problema de la definición de la democracia era una forma de introducir en el debate la cuestión de la orientación política de gobierno. Como hemos visto, no era cierto que el radicalismo alfonsinista se circunscribiera a una interpretación “minimalista” de la democracia. Lo que los renovadores se proponían situar en el centro era la cuestión de la distribución de la riqueza y la cuestión de la soberanía nacional en el trazado de las políticas internas como filos de la confrontación con el partido de gobierno. Por un lado, ambas cuestiones —si bien se mantenían relativamente controladas a fines del año 1985— eran las fuentes de tensiones más fácilmente previsibles para la gestión de Alfonsín. Justicia social e independencia política son, por otro lado, dos de las banderas constitutivas del peronismo y resultaban para la renovación una excelente credencial de pertenencia a esa tradición puesta sistemáticamente en duda por sus adversarios ortodoxos.

La propuesta peronista renovadora de ordenamiento del mapa político podía expresarse en términos de “democracia liberal vs. Democracia social” (o “democracia

con justicia social”)<sup>10</sup>. Su pertinencia se hace más evidente en cuanto se dirige la atención al escenario de los grandes actores sociales organizados, con frecuencia olvidados a la hora de proponer grandes realineamientos políticos. Concretamente, el lugar decisivo del peronismo en el movimiento obrero y en el conjunto de los actores colectivos populares ponía del lado de los renovadores un peso decisivo en la balanza potencial de fuerzas. Que esto no era una cuestión meramente teórica lo comprueba el decisivo protagonismo de la central obrera en la oposición al gobierno de Alfonsín; un protagonismo cuya necesidad quedó abiertamente planteada después del fracaso de reorganización sindical ensayado por el gobierno democrático a poco de asumir y que se expresaría de modo contundente, paralelamente al deterioro económico del país, a través de trece paros generales contra los programas implementados por el gobierno.

**Como hemos visto, no era cierto que el radicalismo alfonsinista se circunscribiera a una interpretación “minimalista” de la democracia. Lo que los renovadores se proponían situar en el centro era la cuestión de la distribución de la riqueza y la cuestión de la soberanía nacional en el trazado de las políticas internas como filos de la confrontación con el partido de gobierno.**

Con el resultado de la elección legislativa de 1987, ampliamente favorable a la oposición peronista –a esa altura ya claramente hegemonizada por su fracción renovadora– se insinuaba por primera vez la posibilidad de una alternancia pacífica y Ordenada entre los dos principales partidos. Por caminos poco previstos, de manera prematura en el tiempo y contra los propósitos de su principal enunciador desde el retorno de la democracia, el presidente Alfonsín, el tiempo de una democracia estable y un sistema de partidos maduro parecía haberse abierto paso en el país.

Sin embargo, con anterioridad a este episodio electoral, el clima político y social del país se había modificado, de modo negativo no solamente para el gobierno en funciones, sino, como se verá, para toda la arquitectura del sistema político según la habían concebido e impulsado radicales y renovadores del peronismo. En la Semana Santa de 1987 estalló la crisis militar latente desde la iniciación de los juicios contra los responsables del terrorismo de Estado en los años de la dictadura. Sería un punto de inflexión para el gobierno de Alfonsín: al poner en entredicho el ejercicio de la soberanía por el gobierno democrático inauguraría un período de marcado debilitamiento de la autoridad gubernamental, en un contexto marcado por una aguda crisis económica.

El desenlace negociado de la crisis y las concesiones realizadas por el gobierno afectaron seriamente al sector de la renovación más comprometido con la defensa

10 - ALTAMIRANO, C., “La lucha por la idea”: el proyecto de la renovación peronista, en NOVARO, M. y PALERMO, V., La historia reciente, Edhasa, Buenos Aires, 2004.

de la democracia en aquellas críticas jornadas. En efecto, mientras Antonio Cafiero compartía tribunas con el presidente y suscribía el Acta de Compromiso Democrático en el que se hacía constar “el debido reconocimiento de los niveles de responsabilidad de las conductas y hechos del pasado”, fórmula que inspiraría la posterior sanción de la llamada “ley de obediencia debida”, otro de los principales referentes renovadores, Carlos Menem, se abstenía de apoyar la iniciativa pluripartidista e iniciaba una línea de acercamiento a los líderes militares que protagonizaron la asonada. A partir de entonces, el gobernador riojano desarrollaría un desplazamiento político desde los postulados de la renovación peronista hacia una alianza con los sectores más conservadores del movimiento y con los tradicionales “factores de poder” en función de su proyecto presidencial.

Desde 1986, por otra parte, los problemas económicos habían alcanzado una envergadura crítica. El año anterior el gobierno había lanzado un plan de estabilización, el plan Austral, que tuvo un breve período exitoso que fue clave en el triunfo electoral del radicalismo en 1985. Pero en los dos años siguientes, la inflación se había desbordado en el contexto de un crónico déficit fiscal y se había agudizado el conflicto distributivo. Los sucesivos planes con los que se intentó reponer el equilibrio fracasaron rápidamente.

Claro que el ocaso de la renovación peronista no coincide en el tiempo con la decisión de adoptar un compromiso incondicional con la defensa de la institucionalidad democrática, tomada en la semana santa de 1989. Más aún, pocos eran los analistas políticos que no descontaban su victoria en la elección interna –la primera del peronismo en su historia- en la que competiría con Menem, quien fue el primer dirigente peronista en proclamar su precandidatura a la presidencia de la república. Pero a partir de la crisis militar y en medio de la creciente crisis económica, el clima político en el peronismo experimentó un sensible cambio. El nuevo tiempo era más propicio para la resurrección de las tradicionales fuentes de la identidad peronista; la gravedad de la situación económica, la sensación de ausencia de un centro de autoridad política nacional y la marcada insatisfacción en amplios sectores populares con el rendimiento práctico de la democracia facilitó la puesta en escena de un liderazgo, como el de Carlos Menem, de pretensiones carismáticas, escaso compromiso con las formas democráticas y disposición a radicalizar los tintes antipolíticos de su discurso en correspondencia con el clima social de esos días.

### **MENEMISMO, CONSENSO NEOLIBERAL Y NUEVAS OPOSICIONES.**

El episodio de la hiperinflación constituye un punto de inflexión fundamental en la historia de estos años de democracia. En lo que se refiere a la configuración de la lucha política produce una transformación raigal, no en el sistema de partidos, que se mantuvo intacto en lo fundamental, sino en los términos discursivos en los que se entabla la confrontación interpartidaria.

Si la derrota de Cafiero ante Menem en la elección interna del peronismo marca el principio del fin de la renovación, el triunfo de este último en la elección presidencial y el curso que emprende desde el gobierno constituirá el ocaso definitivo de esta experiencia. Claro que Menem cierra el “capítulo renovador” consumando el logro de uno de los objetivos principales de aquel proyecto: la institucionalización del Partido Justicialista<sup>11</sup>. Pero lejos estaba el líder riojano de aceptar el lugar de ese partido donde lo había colocado, según vimos, la renovación. No es el peronismo “socialdemocratizado”, integrado a una dinámica de competencia interpartidaria en la que representaría el “lado social” de la democracia, frente a la concepción liberal que se atribuía al radicalismo. Después de muchos intentos de subalternizarlo detrás de una “liga de ganadores”

en los que pretendía incorporar a una vasta y variopinta de dirigentes provenientes de diferentes partidos y, sobre todo, a figuras populares ajenas a los partidos y a la vida política en general, Menem terminó apoyándose en el Partido Justicialista como una de las herramientas centrales de su proyecto. Fue exitoso en la reconversión del partido a favor de un programa de reestructuración económica y alcanzó un predominio personal incontestado en su interior. Pero el clivaje político que construyó era de una naturaleza claramente diferente al que propiciaba el proyecto renovador.

La posibilidad de ese viraje hacia el neoliberalismo manteniendo y reforzando el control de la maquinaria justicialista solamente puede comprenderse sobre la base de apreciar en plenitud el contexto en el que tal viraje se encaraba. En primer lugar, claro está, hay que situar la emergencia socioeconómica en cuyo marco asumió Menem el gobierno. Durante el año 1989, los precios minoristas en la Argentina aumentaron casi 5000%; solamente en la semana del 12 al 18 de mayo (las elecciones presidenciales fueron el 14 de ese mes) el dólar se devaluó en 67%<sup>12</sup>. Semejante derrumbe se expresaría además en una grave crisis institucional: Alfonsín tuvo que entregarle anticipadamente el gobierno al ganador de las elecciones, en medio de un estallido social generalizado.

A lo largo de prácticamente toda su gestión, y particularmente desde que el dispositivo de la convertibilidad 1 a 1 entre el peso y el dólar alcanzó éxitos en el objetivo de estabilización de la economía, Menem empleó la evocación del dramático cuadro

**El episodio de la hiperinflación constituye un punto de inflexión fundamental en la historia de estos años de democracia. En lo que se refiere a la configuración de la lucha política produce una transformación raigal, no en el sistema de partidos, que se mantuvo intacto en lo fundamental, sino en los términos discursivos en los que se entabla la confrontación interpartidaria.**

11 - PALERMO, V. y NOVARO, M., Política y poder en el gobierno de Menem, Norma, Buenos Aires, 1997

12 - ABOY CARLÉS, G., cp.cit.

social en el que asumió la presidencia como vértice de un discurso construido en clave refundacional. Un discurso que, en la tradición histórica del peronismo, situaba a los adversarios de las políticas del gobierno, como adoradores del pasado y responsables directos del drama que estalló en 1989. Con diversos matices en las diferentes etapas de su gobierno, Menem recurrió al arsenal de la argumentación antipolítica: no se ubicaba como un político que disputa con otros políticos sino como un portador carismático de soluciones que benefician a “todo el pueblo” que enfrentaba conspiraciones y sabotajes de los enemigos de ese pueblo.

Por otro lado, a fines de la década del ochenta, se había desarrollado con bastante profundidad lo que Manin ha llamado “la metamorfosis de la representación”, el paso de una democracia de partidos a una “democracia de audiencia”. Se trata del proceso en el que la opinión pública se convierte en un actor político central en desmedro de las maquinarias políticas, crece de modo exponencial el electorado independiente de las identidades partidarias y los medios de comunicación se convierten en la arena principal donde se construyen los liderazgos y las confrontaciones políticas. Durante la etapa anterior a la crisis hiperinflacionaria, estas nuevas configuraciones habían conformado, a su manera, un clima social y cultural transformado respecto de una tradición formada en las cinco décadas anteriores. Ya en el gobierno, Menem decide explotar al máximo el espacio de la “videopolítica”; se apoya en los espacios y comunicadores mediáticos más comprometidos con la prédica neoliberal y ensambla su discurso con el clima antipolítico y antipartido.

El curso de las políticas adoptadas por Menem en el gobierno reestructuró de manera raigal el paisaje político argentino. La oposición radical tardó en reaccionar después del dramático final de la experiencia de gobierno alfonsinista: el propio acuerdo que permitió la entrega anticipada del gobierno establecía que los legisladores radicales no obstruirían las medidas de emergencia que impulsara el nuevo gobierno. Algunos sindicatos, como los telefónicos y ferroviarios, plantearon una estrategia de resistencia a la política de privatizaciones puesta en marcha; pero sin respaldos de consideración en la opinión pública y, finalmente sin éxito. La única disidencia manifiesta en el Partido Justicialista se expresó a través del llamado “grupo de los ocho”, conformado por diputados que se oponían al rumbo económico y, de modo especial, a la política militar del nuevo gobierno que desembocaría, en diciembre de 1990, en la firma de los indultos para los jefes de la última dictadura militar, condenados en 1985 después de un memorable juicio. En alianza con el Partido Intransigente y el Partido Demócrata Cristiano, este sector realiza en 1991 una muy pobre elección que marca de modo preciso los límites de los sectores progresistas escindidos del menemismo.

Es a partir de la firma del Pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín en 1994, que el campo de la oposición sufre un cambio considerable, tanto en su composición

partidaria como en los ejes discursivos en los que intentará fundarse<sup>13</sup>. Interpretado por vastos sectores como una renuncia de la UCR a su función opositora, el pacto facilita el rápido crecimiento de una tercera fuerza, el Frente Grande, que gana la elección de representantes constituyentes de abril de 1994 en la Capital Federal.

Lo que nos interesa remarcar de este cambio en el paisaje opositor a partir de ese momento es el modo con que el nuevo actor político construye el mapa de la diferenciación política. Después de duras disputas internas, de las que resulta la escisión del grupo que encabezaba Fernando “Pino” Solanas, el Frente Grande –cuya conducción pasa a ejercer en plenitud Chacho Álvarez- profundiza un giro de su posición política que ya se había insinuado exitosamente en la campaña electoral para la elección de constituyentes: el centro de su planteo dejará de ser la impugnación del proceso de reformas promercado y se construirá alrededor de la demanda social contra la corrupción, la condena de la corrupción gubernamental y la necesidad de atender con sensibilidad social a los vastos sectores sociales afectados por las reformas. Curiosamente, era una fuerza de origen progresista o centroizquierdista la que iba a dar forma a un nuevo tipo de consenso, en este caso alrededor de la estabilidad económica –excluyentemente simbolizada por la convertibilidad entre dólar y peso- y la necesidad de un proceso de modernización económica. Aunque se discutieran aspectos del plan económico, el Frente Grande –que se convertiría en Frepaso con la incorporación del diputado justicialista Bordón y la de las dos ramas en las que entonces estaba dividido el Partido Socialista- iba a sustentar una vertiginosa saga de crecimiento electoral en ese implícito compromiso con las reformas en marcha.

**Es a partir de la firma del Pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín en 1994, que el campo de la oposición sufre un cambio considerable, tanto en su composición partidaria como en los ejes discursivos en los que intentará fundarse**

En las presidenciales de 1995, ese rumbo es convalidado en el terreno electoral: la fórmula Bordón-Álvarez obtenía el segundo puesto enviando por primera vez en la historia a la UCR al tercer lugar. Como lo hicieran alfonsinistas y renovadores durante el primer período de recuperación democrática cuando decidieron adoptar la vigencia de las instituciones democráticas como piso para la confrontación política; la estabilidad económica pareció sumarse, en los años exitosos de la convertibilidad, al patrimonio de los consensos básicos de la política argentina. El problema consistía en

13 - En diciembre de 1993, Menem y Alfonsín acuerdan la convocatoria de una Asamblea Constituyente que habilitaría la reelección del presidente para un segundo período. Ante el riesgo de una crisis institucional, dada la decisión del menemismo de avanzar de cualquier forma hacia ese objetivo y enfrentado a una tensión del propio partido ante la cuestión, Alfonsín decide firmar el acuerdo. El pacto incluía una serie de reformas orientadas a atenuar el presidencialismo en el orden institucional argentino, eliminar el Colegio Electoral -con lo que se adoptaría el voto directo para la elección presidencial- e incorporar un senador más por cada provincia, entre otros cambios acordados.

que la estabilización económica era el aspecto más visible –y también más atractivo– de un programa económico cuyas consecuencias en materia de desindustrialización, desocupación y marginación social no tardarían en salir a la superficie y cuyos efectos desastrosos desde el punto de vista fiscal estallarían poco tiempo después.

La línea de demarcación del territorio político impulsada por el nuevo actor político de centroizquierda quedaba constituida, entonces, en torno de un discurso centrado en los abusos decisionistas del menemismo y en la corrupción que, a partir de una serie de escándalos, pasó a ser percibida como constitutiva de la práctica política del elenco gobernante. Las vagas apelaciones a una mejor distribución de la riqueza no alteraban el tono general del mensaje de los principales líderes, aunque en el Frepaso existieran siempre corrientes y dirigentes que ponían en la cuestión social el acento principal de su discurso. Mucho se ha discutido acerca de este desdibujamiento de las señas identitarias del progresismo que se atribuye a los líderes principales del Frepaso. A la vista de los acontecimientos que se sucedieron en el país –particularmente el derrumbe de la convertibilidad y la drástica modificación de los enfoques políticos y económicos sobrevinida desde entonces– es lógico que circulen en ambientes académicos y políticos que se identifican con la izquierda o el progresismo críticas a la ambigüedad política del Frepaso, su tendencia a seguir los humores de la opinión pública y su incapacidad de instalar una agenda propia en materia productiva y de justicia social<sup>14</sup>.

Tales discusiones deben, sin embargo, dar cuenta de un clima de ideas que por entonces recorría el mundo y que en nuestro país tuvo una audiencia popular excepcionalmente receptiva después del incendio hiperinflacionario. Eran los años de esplendor de la “tercera vía” y otros experimentos de la izquierda europea en procura de adaptarse a cambios civilizatorios de alcance mundial. En última instancia, merece ser debatido si los clivajes políticos pueden ser invariablemente remitidos a un conjunto de valores y principios, estables y siempre iguales a sí mismos, con prescindencia de los dictados de la coyuntura política. Aunque hoy pueda ser legítimo lamentarnos del grado de mimetización que con el discurso hegemónico de aquel período tuvo la política de la centroizquierda, es necesario reconocer al mismo tiempo que en esos años hubo también quienes persistieron en la construcción de una oposición de izquierda obstinadamente ajena al clima político-cultural reinante. No los acompañó el éxito. Eso no quiere decir que no tuvieran razones, pero sí significa que fracasaron a la hora de convertir esas razones en argumentos convincentes y en acciones políticas eficaces.

El final de la experiencia de la oposición de centroizquierda es sobradamente conocido. Después de emprender una alianza con la UCR, sustentada en la lucha contra el “hegemonismo menemista”, la fuerza participa de un gobierno “de coalición” que nunca terminó de ser tal. La crisis terminal de la experiencia ocurrió con

14 - RINESI, E. y NARDACCHIONE, G., Teoría y práctica de la democracia argentina, en RINESI, E., NARDACCHIONE, G. Y VOMMARO, G., Los lentes de Victor Hugo, Prometeo libros, Buenos Aires, 2007

el tristemente célebre episodio de sobornos en el Senado de la Nación en procura de sancionar una ley de flexibilización laboral elaborada en absoluta sintonía con los vientos neoliberales de la época. Con la renuncia de Chacho Álvarez a la vicepresidencia, en repudio a tales prácticas gubernamentales, el deterioro del gobierno da un salto en calidad; la crisis económica y la tozudez del presidente De la Rúa en la pretensión de salir de ella adoptando las recetas propias del pensamiento que la incubaron, concluyó con la desastrosa performance electoral de la Alianza en octubre de 2001 y la renuncia del presidente en medio de un caos económico, social y político generalizado.

De todos modos, no es necesariamente la crisis, en la magnitud que alcanzó, la única causa del fracaso del experimento del Frepaso y la Alianza. El proyecto de construir un polo político a la izquierda del peronismo, al que se consideraba definitivamente asociado a la cultura neoconservadora tenía limitaciones en su propia concepción. Sin entrar en consideraciones muy particulares que conciernen al contexto de surgimiento de la experiencia frentista, podría afirmarse que es muy problemática la afirmación de un clivaje izquierda-derecha (o centroizquierda-centroderecha) sin una mirada programática alternativa que apunte a una mayor y mejor distribución de la riqueza.

La pretensión de establecer un eje de diferenciación política en torno a la ética política y al respeto por los principios republicanos de gobierno tiene, según lo demostró la experiencia de la Alianza, algunos problemas congénitos. Presupone un grado de deslegitimación política del adversario al que se considera carente de mínimos niveles de transparencia y respeto por las reglas de juego. Y, sobre todo, tiende a confluir con los sentimientos antipolíticos de naturaleza individualista e insolidario que abundan en nuestras sociedades contemporáneas. En el caso concreto de la alianza entre radicales y frepasistas, la retórica eticista y republicana cargaba contra un gobierno que terminaba su mandato y terminó funcionando como la demanda de que se hiciera de mejor manera aquello que, según rápidamente se comprobó, había llevado al país a un marasmo.

### **KIRCHNERISMO, ¿TRANSVERSALIDAD Y CONCERTACIÓN O AGGIORNAMENTO PERONISTA?**

Así como el incendio hiperinflacionario de 1989 terminó con el proyecto de un bipartidismo renovado alrededor de la común asunción de las reglas de juego democráticas,

**De todos modos, no es necesariamente la crisis, en la magnitud que alcanzó, la única causa del fracaso del experimento del Frepaso y la Alianza. El proyecto de construir un polo político a la izquierda del peronismo, al que se consideraba definitivamente asociado a la cultura neoconservadora tenía limitaciones en su propia concepción.**

incluida la alternancia periódica, la devastadora crisis de 2001 fue el desenlace de un fugaz proyecto de competencia bipolar, con la estabilidad económica (inseparable del programa de reformas promercado) incorporada al bagaje de acuerdos básicos.

En el contexto del caos social y económico y el aislamiento internacional del país, el sistema de partidos políticos vivió dos procesos paralelos: el de la conformación de una coalición de emergencia alrededor del gobierno de Duhalde, inédita por su amplitud y el de una extraordinaria fragmentación de ofertas políticas que desbordó largamente las fronteras de los partidos constituidos. El telón de fondo sobre el que se recortaba ese panorama era el de un rechazo generalizado, y furioso por momentos, de vastos sectores de la sociedad contra la política y los partidos expresado a través de múltiples formas en el espacio público.

La polémica intensa y por momentos crispada entre los diversos líderes que se embarcaron en los preparativos para la elección de 2003 convivió con un innegable esfuerzo de responsabilidad política: ninguno de los actores relevantes de la política argentina de aquellos días se embarcó en una aventura antisistema. La lenta recuperación económica posterior al colapso, por su lado, facilitó la creación de condiciones políticas para una salida político-institucional pacífica.

La única fuerza política que aparecía capaz de asegurar un orden y proveer aunque sea un precario nivel de gobernabilidad era el peronismo. El radicalismo prestó su colaboración a la gestión duhaldista, mientras los restos dispersos del Frepaso se dividían entre quienes decidieron apoyar la transición hacia una nueva convocatoria electoral y quienes se embarcaron en nuevas empresas políticas, particularmente el ARI de Carrió y en menor medida el incipiente lanzamiento de Néstor Kirchner como precandidato a la presidencia.

En la confusa y agitada atmósfera política de esos días era difícil percibir un principio ordenador de las diferencias políticas. Alrededor del gobierno interino se había reagrupado una constelación de grupos y dirigentes que habían cuestionado el programa económico sustentado en la convertibilidad peso-dólar. Eran partidarios de recetas económicas basadas en la expansión del mercado interno y la sustitución de importaciones; la conversión en pesos nacionales de las gigantescas deudas asumidas en dólares por grandes empresarios fue la medida económica principal del período. La derecha neoliberal, partidaria de drásticos ajustes y nuevas restricciones al gasto público tenía en su ala más extrema a quienes propugnaban la dolarización como herramienta para restituir estabilidad. Ambas coaliciones carecían de articulación en torno a liderazgos indiscutidos; las aspiraciones de los principales referentes de ambos reagrupamientos a la presidencia incentivaban la fragmentación política.

La elección de abril de 2003 presentó un panorama de inédita dispersión partidaria. Los dos grandes partidos se mostraron en lo más profundo de su crisis. El radicalis-

mo conservó su unidad, después de una polémica elección interna que se dirimió en los estrados judiciales; su fórmula tocó un piso histórico con poco más de 2% de los votos. El justicialismo no pudo saldar sus diferencias internas; el congreso partidario hegemonizado por Duhalde maniobró para bloquear las elecciones internas y se autorizó a tres dirigentes para su presentación como candidatos. El peronismo atomizado y el radicalismo reducido a su mínima expresión electoral en su historia eran la cifra de la enorme crisis de la representación política argentina.

Con la renuncia de Menem a participar en el segundo turno electoral, Kirchner fue elegido presidente, después de obtener poco más de 22 % de los votos en la primera vuelta. Ya en el gobierno, comienza a adoptar una serie de iniciativas dirigidas a acumular poder, con el objetivo de compensar su visible debilidad de origen. Lo interesante, a los efectos de este trabajo, es que el nuevo presidente ensaya, de modo explícito, un nuevo proyecto de reconfiguración del sistema político.

Para Kirchner era necesario avanzar en la dirección de un sistema de partidos claramente estructurado en torno a dos coaliciones, de centroderecha y centroizquierda. El presupuesto que sostenía ese rumbo era el del debilitamiento terminal de las dos grandes fuerzas políticas de la Argentina durante la segunda mitad del siglo pasado. Era la herencia ideológica y programática de la gran explosión social de diciembre de 2001. Vale recordar que Kirchner había compartido con Elisa Carrió y Luis Zamora una iniciativa pública sobre la base del reclamo de la caducidad de todos los mandatos electivos, como forma de respuesta al reclamo popular de “que se vayan todos”<sup>15</sup>. Con el nuevo panorama de fragmentación partidaria que exhibían las últimas elecciones existían signos manifiestos de la crisis de los partidos. Por otro lado, es importante recordar que el presidente había empezado su carrera hacia la presidencia al frente de una coalición de centroizquierda, dispuesto a desarrollar su pretensión por fuera de la estructura justicialista. Fue producto de las azarosas contingencias de la interna justicialista que Duhalde —después de fracasar las tentativas para que fuera el ex gobernador santafesino Carlos Reutemann el candidato— lo propusiera para ser el candidato de su corriente que competiría para evitar que Menem ganara la elección.

**Para Kirchner era necesario avanzar en la dirección de un sistema de partidos claramente estructurado en torno a dos coaliciones, de centroderecha y centroizquierda. El presupuesto que sostenía ese rumbo era el del debilitamiento terminal de las dos grandes fuerzas políticas de la Argentina durante la segunda mitad del siglo pasado.**

15 - A modo ilustrativo de esta iniciativa, ver el artículo periodístico “Carrió, Ibarra y Kirchner reclamarán juntos el cese de todos los mandatos”, en La Nación, 10 de julio de 2002

Los primeros meses de gobierno le sirvieron a Kirchner para diseñar con hechos prácticos el perfil político-ideológico de su gestión y para definir el lugar que pretendía ocupar en el sistema de partidos que imaginaba. Su política de derechos humanos, la reestructuración de la Corte Suprema, la negociación de la deuda pública en default desde fines de 2001, una orientación económica productivista y una clara alineación con los gobiernos de matriz progresista que habían surgido en la región en los últimos tiempos señalaron el camino desde el cual intentaría construir una nueva coalición política.

La casi totalidad de ausencia de gestos dirigidos a subrayar su pertenencia justicialista y un activo diálogo político con Binner, Juez e Ibarra -cabezas todos ellos de gobiernos locales de inspiración progresista- delineaban lo que dio en llamarse la “transversalidad”, un modo equívoco de enunciar el armado de una nueva coalición. Sin embargo, desde el comienzo mismo de su gestión, Kirchner trabajó para disciplinar a gobernadores y legisladores justicialistas en el apoyo a sus políticas. Por otra parte las elecciones provinciales que se desarrollaron a lo largo del año 2003 pusieron de manifiesto que la crisis nacional de los dos grandes partidos no había alterado en lo fundamental el cuadro de la representación política en el plano subnacional: radicales y peronistas se repartieron una porción abrumadoramente mayoritaria en casi todos los distritos del país: el nivel de desagregación político-partidario no había alcanzado el nivel que se suponía y había que contar con las estructuras nacionales para gobernar el país.

La operación de reformulación del sistema de partidos toma carnadura cuando en 2005 Kirchner decide enfrentar a la estructura formal del PJ en la provincia de Buenos Aires, después de rechazar la propuesta de Duhalde para la distribución de la lista de candidatos. Con el triunfo de Cristina Kirchner sobre “Chiche” Duhalde por más de veinte puntos en la competencia por la senaduría nacional parecía afirmarse el liderazgo del presidente, en detrimento de la máquina tradicional del peronismo. Sin embargo, el triunfo –basado principalmente en la popularidad del matrimonio presidencial- no prescindió del apoyo de un conjunto de intendentes del conurbano bonaerense, expresión conspicua de la conformación de la estructura territorial clientelística del peronismo.

En la celebración pública del 25 de mayo de 2005, el presidente había lanzado una nueva fórmula, alternativa de la “transversalidad”, ya muy diluida a esas alturas: lanzó la “Concertación Plural”. La novedad principal consistía en una convocatoria a un sector del radicalismo con el que se venía avanzando en las conversaciones. Una vez más, se pretendía reformular el sistema de partidos; en este caso aprovechando el debilitamiento y la fragmentación política del radicalismo.

No puede dejar de ponerse de relieve el parecido de familia entre la convocatoria kirchnerista y el enunciado de Alfonsín en Parque Norte. Ciertamente existen diferencias entre ambas propuestas. Mientras Alfonsín enunciaba la necesidad de un acuerdo

sobre un nuevo “proyecto de país” acerca del que se explayaba en profundidad y alrededor del cual convocaba a una imprecisa unidad en la que convergerían diferentes tradiciones políticas nacionales, Kirchner –prescindiendo de toda alusión programática- anunciaba un instrumento político que se insinuaba a esa altura más en la forma de una coalición electoral que de un movimiento nacional.

En contrapartida, la propuesta de Kirchner presentaba implícitamente un corte conceptual más claro del realineamiento político que se pretendía. Menos por su explicitación programática que por las políticas públicas puestas en marcha y por la retórica que las acompañaban –y a veces las superaba largamente- se ponía en escena una división política entre el nuevo rumbo neodesarrollista y las reformas de los años noventa a las que se responsabilizaba de la crisis y sus consecuencias sociales y se situaba en el lugar simbólico del “pasado”.

El choque entre ese proyecto de reestructuración del sistema política y las crudas necesidades de la administración, que incluían necesariamente un cuidado muy especial por conservar el acompañamiento del Partido Justicialista, marcan la dinámica de un proceso de transformaciones impulsadas “desde arriba”. El partido de gobierno es el mismo partido que sostuvo el proceso de reformas neoliberales en su decisiva etapa de puesta en marcha y su estructura dirigencial es la misma que sustentó la transformación de ese partido en una fuerza centralmente sustentada en el clientelismo territorial. Esa dependencia y la compleja trama de prácticas políticas que conlleva colocó rápidamente un signo de interrogación sobre la suerte del desafío kirchnerista.

**La elección de Cristina Kirchner en 2007 señala la apertura de una etapa más compleja del proceso que se abrió en 2003. Precedida por meses de crecimiento de las tensiones sociales y políticas, la elección mostró de manera elocuente el mapa de las adhesiones políticas después de cuatro años de gobierno kirchnerista.**

La elección de Cristina Kirchner en 2007 señala la apertura de una etapa más compleja del proceso que se abrió en 2003. Precedida por meses de crecimiento de las tensiones sociales y políticas, la elección mostró de manera elocuente el mapa de las adhesiones políticas después de cuatro años de gobierno kirchnerista. La nueva presidente ganó apoyada en una cartografía electoral estructuralmente similar a la de los apoyos peronistas clásicos. Perdió en grandes conglomerados urbanos (Ciudad de Buenos Aires, Rosario, Córdoba) y estableció lo principal de la diferencia a su favor en el conurbano bonaerense y en las provincias pobres del noroeste y noreste argentino.

Pocos meses después de la asunción de la nueva presidente, el largo conflicto con las organizaciones agrarias puso al país en un nivel poco habitual de tensión política.

En su desarrollo aparece una vez más la batalla por la interpretación de la diferencia política en la Argentina. El gobierno procura legitimar su acción y trazar la línea divisoria presentando sus iniciativas –en este caso la controvertida y finalmente rechazada en el Senado resolución 125 que establecía la movilidad de las retenciones al agro, en función del precio internacional de los granos- en términos de redistribución de la riqueza y fomento del proyecto de reindustrialización del país. Por su parte, la oposición discute esas iniciativas sobre la base de cuestionar los modos de ejercicio del gobierno a los que considera inconsultos y autoritarios; esboza así un principio de división alternativo: el que separa al republicanismo y la ética por un lado y el decisionismo tendencialmente autoritario por otro.

En este contexto, la estrategia kirchnerista hacia la construcción de nuevas referencias políticas que reordenen el sistema de partidos políticos en Argentina ha quedado, por lo menos provisoriamente, paralizada. Así lo reconoció implícitamente el ex presidente cuando decidió encarar la normalización estatutaria del Partido Justicialista y ponerse al frente de su Consejo Superior. Hoy gran parte de las posibilidades de continuidad del liderazgo político kirchnerista se juega en el interior del territorio peronista y no en difusas “concertaciones” o “transversalidades”. Al mismo tiempo, la crisis agraria, y especialmente su desenlace, han devuelto al radicalismo un protagonismo central que había perdido desde diciembre de 2001. De manera que, entre las alternativas sistémicas previsibles en un futuro inmediato, hay que ubicar la reaparición de una escena política reorganizada en torno no ya a dos grandes partidos, sino a las dos “familias políticas” de mayor arraigo en la cultura ciudadana: el peronismo y el radicalismo.

¿Significa lo anterior que Argentina va en camino de regreso hacia la estructuración del clivaje político que se conformó a mediados de la década del 40 del siglo pasado? Un retorno de esas características tendría requisitos que, en principio, parecen difíciles de reunir, como un grado de homogeneidad social en el mundo del trabajo y sus adyacencias populares, una propensión a la generación de grandes actores y culturas colectivas y un grado de simpleza en la gramática del conflicto social que hace tiempo han dejado de caracterizar a la sociedad argentina: la sociedad argentina ha alcanzado un grado de complejidad que puede considerarse irreversible. Al mismo tiempo, parece claro en estos días que las viejas discordias y las subculturas sociales que se formaron a su alrededor distan de ser reliquias del pasado inoperantes en el drama argentino actual. La política argentina se ha ido conformando en torno a liderazgos personales de amplia influencia en diversos sectores de la sociedad, a cuyo alrededor se disponen coaliciones cambiantes y débilmente cimentadas en términos programáticos.

La escena política altamente polarizada no termina de organizar los términos de su conflicto en torno a estructuras políticas relativamente estables y previsibles. Alrededor de los actores del sistema político formal se mueve una constelación de poderosos intereses económicos, cuya desmesurada influencia tiene un efecto pernicioso para el fortalecimiento de una arena democrática plenamente autónoma.

Vivimos nuestro bicentenario en tiempos de grandes definiciones políticas nacionales. No es la suerte de un equipo de gobierno la que está en juego, sino la posibilidad histórica de desplegar en plenitud nuestro sistema democrático.

Hoy no lo acechan los fantasmas del pasado recurrentemente corporizados por los asaltos cívico-militares al poder. Pero existe una densa trama de intereses altamente concentrados y con gran experiencia de presión y extorsión sobre el sistema político que suelen autoperibirse y actuar por fuera y por encima de las instituciones democráticas. La concentración monopólica de recursos económicos y particularmente la apropiación de posiciones dominantes en el terreno, clave en nuestra época, de la comunicación y la información, son los grandes obstáculos contemporáneos de la democracia, entendida por autogobierno de un pueblo en pleno ejercicio de sus derechos y libertades.

Seguramente el bicentenario será recordado por este tránsito decisivo de nuestro país hacia un régimen político democrático sólido, justo y participativo.

## BIBLIOGRAFÍA

ABOY CARLÉS, G., *Las dos fronteras de la democracia argentina*, Norma, Homo Sapiens, Rosario, 2001.

ALTAMIRANO, C., *La lucha por la idea: el proyecto de la renovación peronista*, en NOVARO, M. y PALERMO, V., *La historia reciente*, Edhasa, Buenos Aires, 2004.

ÁLVAREZ, C., *Los desafíos del peronismo* en Revista Unidos N° 19, Buenos Aires, octubre 1988.

ARMADA, A., *Río Hondo, bueno para el reuma no para el cáncer* en Revista Unidos N° 5, abril de 1985.

CALISE, M., *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari 2000.

CAVAROZZI, M., *Autoritarismo y democracia*, Ariel, Buenos Aires, 1997.

HALPERÍN DONGHI, T., *La larga agonía de la Argentina peronista*, Ariel, Buenos Aires 1994.

LEVITSKY, S., *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Siglo XXI, Buenos Aires 2003.

LIPSET, S. y ROKKAN, S., *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales*, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 2000.

MANIN, B., *Metamorfosis de la representación en: ¿Qué queda de la representación política?* Caracas, CLACSO, Nueva Sociedad, 1992.

MAIR, P., *Party System changes, approaches and interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

PALERMO, V., *Un enemigo del pueblo* en NOVARO, M., *El derrumbe político*, Norma, Buenos Aires, 2002.

PALERMO, V. y NOVARO, M., *Política y poder en el gobierno de Menem*, Norma, Buenos Aires, 1997.

PRZEWORZKI, A. Y WALLERSTEIN, M., El capitalismo democrático, revista Democracy, julio de 1982, reproducido en Punto de Vista, número 34, julio-septiembre 1984.

RINESI, E., NARDACCHIONE, G., Teoría y práctica de la democracia argentina, en RINESI, E., NARDACCHIONE, G. Y VOMMARO, G., Los lentes de Victor Hugo, Prometeo libros, Buenos Aires, 2007.

ROBERTS, K., El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana, en CAVAROZZI, M. y ABAL MEDINA, J.M. (h), El asedio a la política, Homo Sapiens, Rosario, 2002.

SARTORI, G., Partidos y sistemas de partidos, Alianza, Madrid, 1992.

# LAS FORMAS SUSTENTABLES DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Enrique Martínez (\*)

Los argentinos hemos recorrido un largo camino buscando corregir las asimetrías espaciales de desarrollo en distintas regiones de nuestro país.

En este artículo me propongo reflexionar con detalle y en profundidad sobre esta cuestión tratando de alejarme de los momentos en los que la política se limitó a definir sectores o regiones del país a fortalecer apelando esencialmente al subsidio impositivo y el crédito barato, sin restricciones de entrada, o en su defecto, sin elegir a los beneficiarios.

Describamos el escenario de nuestro país con pluma rápida.

En la amplia geografía nacional hay dos tipos de situaciones regionales a tener en cuenta:

- a. Los espacios ocupados por población, con alguna densidad razonable, pero en condiciones de baja generación de riqueza.
- b. Los espacios que podrían llegar a calificarse de vacíos, con muy baja densidad de ocupación física.

Los dos ámbitos justifican aproximaciones diferentes y a pesar que se podría decir que el Norte del país encuadra en la primera caracterización y la Patagonia en la segunda, un examen más detallado de esta cuestión puede identificar ambas situaciones en casi cualquier provincia.

En primera instancia, mi aporte se concentrará sobre las regiones pobres, más que sobre las regiones “vacías”. Sin embargo, más adelante agregaré alguna reflexión complementaria sobre éstas últimas.

---

(\*) Titular del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)

Por tanto, el objetivo de este artículo será el trazar algunas ideas que permitan jerarquizar la calidad de vida de la población actual, mediante la promoción no tradicional del crecimiento y el fortalecimiento de su tejido industrial.

En este sentido, me interesa analizar ahora los siguientes tres aspectos:

- Quiénes pueden o deben ser los actores protagónicos de este proceso.
- Cuáles deben ser los criterios de selección de las actividades a promover.
- Cuáles son las formas concretas de avanzar.

### LOS ACTORES

Todo lo actuado mediante los distintos sistemas de promoción industrial aplicados hasta ahora en el país no discriminó entre actores. Se buscó “generar trabajo” para cada comunidad, con responsables – emprendedores – de cualquier origen.

En la práctica eso estableció una jerarquía.

- Primero: Empresarios nacionales instalados en otra región, que aprovecharon su conocimiento del mercado argentino y simplemente trasladaron plantas o ampliaron sus instalaciones.
- Segundo: Esos mismos empresarios asociados con empresas transnacionales o filiales de éstas.
- Tercero: Allá lejos, y en muchos casos sin presencia alguna, empresarios locales preexistentes o nuevos.

Como en ningún caso las nuevas empresas tomaron compromisos de instalar unidades de innovación o de configurar una red de proveedores o de transformadores locales, y como además no hubo un sistema público de apoyo a emprendedores locales para que pudieran integrarse al proceso productivo de los recién llegados; el resultado fue la creación de tejidos frágiles, en el que aparecieron nuevos eslabones solo en función de características excepcionales y nunca como un hecho sistemático.

En este marco, me permito establecer una condición ácida: El sistema de promoción regional de la actividad productiva que se establezca en el futuro debería considerar como actores prioritarios a los residentes del lugar. El apoyo humano externo debería configurarse una vez identificadas a fondo y con la mayor objetividad cuáles son las limitaciones de la comunidad para recorrer un camino de fortalecimiento productivo. En este caso – de muy probable ocurrencia – la intervención del Estado debería tener como objetivo, superior y excluyente, mejorar las oportunidades de los habitantes del espacio elegido. Nunca omitirlas, o peor todavía, convertir a los compatriotas en asalariados baratos de empresas exitosas, que además llevan los beneficios fuera del ámbito donde se generan.

Jerarquizo un concepto que creo esencial. Si el tejido social es débil para encarar proyectos productivos que aporten a la mejora de la calidad de vida general, corresponde diseñar programas de intervención del Estado para corregir esa debilidad, no para reemplazar los actores locales por otros foráneos, casi inexorablemente transitorios. El Estado puede conseguir mejorar la formación general, puede ser emprendedor sustituto, puede apuntalar como socio transitorio. Puede hacer muchas cosas. Lo que no debe hacer es confundir la meta y creer que puede promover una región sin promover a sus habitantes más que en mínima proporción.

**En este marco, me permito establecer una condición ácida: El sistema de promoción regional de la actividad productiva que se establezca en el futuro debería considerar como actores prioritarios a los residentes del lugar.**

## LOS SECTORES

Como ya se ha señalado, la promoción regional basada en el estímulo genérico a los “inversores” no suele ser específica respecto de los sectores industriales que interesan. Tampoco ha sido fácil para las miradas alternativas definir criterios. Tanto es así que se puede advertir la diseminación de un criterio elemental, que es común a inversiones potenciales grandes o chicas; a pueblos de la Pampa Húmeda o del más lejano rincón:

Algo parece ser interesante solo si es posible exportarlo.

Esta enorme simplificación ha sido posible por dos causas básicas:

- a. La falta de análisis detallados de la cuestión.
- b. La hegemonía de una lógica de búsqueda del beneficio individual, que rápidamente asocia el éxito a la atención de los grandes mercados de fuerte poder adquisitivo, como si allí se cerrará toda la cuestión.

Hagamos un modestísimo intento de acercarnos a planteos a la vez más profundos y más consistentes con el objetivo arriba planteado.

En esa búsqueda, lo primero: definir como se mediría el acierto de la elección.

Creo que resulta pertinente hacer un gran esfuerzo para mantener la coherencia y contestar: los mejores proyectos serán los que aseguren el mayor valor agregado por habitante del espacio que se promueva, lo cual quiere decir, en secuencia: mayor valor agregado por trabajador ocupado, junto con máxima cantidad de ocupados.

Si se adopta ese criterio, desaparecen las divisiones artificiales o a priori.

Si efectivamente se trata de un proyecto con exportación, no será esto lo esencial, sino todo el trabajo sumado a la materia prima; más la posible producción local de esa

materia prima; más todos los materiales complementarios que provea la región; más los servicios industriales o personales que se generen.

Si se piensa en producir un bien intermedio, resulta necesario discutir críticamente el valor agregado pendiente y las razones por las que no resulta factible incorporarlo en la región.

Para hacer un análisis completo, también será importante tener en cuenta qué proporción del producto se venderá en la región, porque un buen análisis del efecto sobre la actividad económica, deberá considerar si el dinero recaudado por esa vía era antes derivado a compras en otros lugares, lo que ampliaría el poder multiplicador del proyecto, al reemplazar “importaciones”.

La elección entre sectores, que ha inducido a muchos funcionarios a dar definiciones tan generales que no son verdaderas directivas, se simplifica de manera rotunda con el criterio expuesto, al menos, en una primera instancia.

Su adopción no genera grandes sorpresas y concentra varias situaciones en un tronco común de evaluación. Resulta positivo, a saber:

- La transformación de materias primas naturales locales, llegando hasta los bienes más cercanos al consumo final.
- El desarrollo de redes de abastecedores de tal proceso de transformación.
- La elevación sistemática del piso y del techo de formación de los habitantes de la región, para mejorar su posibilidad de ser incorporados a cadenas de valor de alta complejidad.
- Las industrias intensivas en trabajo, de alto nivel tecnológico relativo<sup>1</sup>.
- La “sustitución de importaciones” regional, esto es: aquello que se compra a otras regiones y que puede ser abastecido localmente.

### LOS CAMINOS

Aquí estamos. Ahora podemos fijar un objetivo general solvente y coherente para una promoción regional eficaz y así podemos establecer un criterio sólido para discernir si un proyecto será positivo o no para la comunidad. ¿Y luego qué?

Por un interesante conjunto de razones quisiera hacer referencia en lo que sigue a dos realidades históricas contemporáneas: el Japón de la segunda mitad de siglo XX y el Vietnam del presente.

- Primero: porque en ambos países el planeamiento público ha estado presente con fuerza, aunque los actores hayan sido privados. Lo que sucedió no fue espontáneo.

---

1 - Este término “relativo” hace referencia a que la incorporación de valor no es privativa de algunos sectores. Aún en las ramas conocidas como maduras – alimentos, indumentaria, calzado – es posible construir espacios de aporte distintivo, mediante el diseño, nuevos procesos, nuevos usos, cosa que sucede cotidianamente en el mundo desarrollado.

- Segundo: porque, por ejemplo, para Japón, es posible identificar una historia, desde un país devastado y sin industria, aunque con un capital humano muy importante, hasta la potencia actual. Por lo tanto, se puede construir una secuencia de desarrollo, que no solo pueda ser valorada, sino también examinada en su capacidad de extrapolación.
- Tercero: porque Vietnam es un país que está saliendo de un planeamiento centralizado y un tejido dominante de empresas del Estado, para ir hacia una inserción mundial conducida desde el Estado, pero con empresas de todo tipo de propiedad. La asistencia intelectual japonesa es muy relevante. El contexto, por su parte, es muy distinto al de 1945, ya que las inversiones multinacionales son consideradas allí un factor muy relevante para el desarrollo. Es un caso importante – al igual, diría, que China e India – donde se auspicia desde el Estado utilizar a las compañías transnacionales como motor del desarrollo, pero a la vez se considera posible tener una política independiente en ese contexto.

**Los mejores proyectos serán los que aseguren el mayor valor agregado por habitante del espacio que se promueva, lo cual quiere decir, en secuencia: mayor valor agregado por trabajador ocupado, junto con máxima cantidad de ocupados.**

Reiterando un método que podría llamar teórico práctico, examinaré algunas situaciones concretas, para deducir de allí – por coincidir con lo relatado o por advertir su debilidad - ideas fuerza para la acción, evitando caer en planteos abstractos a priori o a posteriori.

<b>FASE</b>	<b>Experiencia anterior de los emprendedores</b>	<b>Innovación, imitación y más productividad</b>	<b>Actividades</b>
<b>INICIAL</b>	Comerciantes - Ingenieros	Imitación de tecnología extranjera	Producción de bien final
<b>EXPANSIÓN CUANTITATIVA</b>	Spin Offs y otros orígenes	Imitación de imitación; Productividad estancada; Rentabilidad decreciente	Formación "Cluster", división de trabajo
<b>MEJORA DE CALIDAD</b>	Segunda generación y nuevos con ideas nuevas	Innovación; Concentración; Productividad creciente	Marcas, venta directa, grandes empresas

Investigadores japoneses sintetizan en un cuadro las tres etapas de un modelo de desarrollo industrial endógeno, es decir: construido sobre actores locales, en términos de un mercado con amplia competencia interna y a la vez protección respecto de la competencia internacional.

Como se ve, se pasa de actores improvisados, que comienzan imitando la tecnología disponible – lo que también se conoce como ingeniería inversa –, para culminar con componentes de investigación y desarrollo fuertes y con un proceso de concentración que por un lado construye líderes nacionales o hasta mundiales y por otro lado, implica la desaparición de las empresas que no pudieron acompañar el ritmo. Este proceso es acompañado y potenciado por la aglomeración espacial, que ha facilitado el intercambio de información, la construcción de confianza y los desarrollos conjuntos.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la estructura de producción de motocicletas en Japón, con importantes alteraciones en un período de solo diez años.

<b>Año</b>	<b>1950</b>	<b>1955</b>	<b>1960</b>
<b>Número de firmas</b>	27	71	29
<b>Miles de motos producidas</b>	9	261	1447
<b>Proporción por localización (%)</b>			
Hamamatsu	18.5	28.7	66.1
Tokio	62.5	38.8	25.8
Nagoya	19	22.3	3.9
Otros	0	10.2	4.2

Al presente hay solo 4 empresas fabricantes de motos: Honda, Yamaha, Suzuki y Kawasaki, muy grandes, que son provistas por una densa red de pequeñas y medianas industrias japonesas.

El Estado japonés acompañó ese proceso con políticas prácticas que podrían sintetizarse como sigue:

- Protección fuerte del mercado interno.
- Apoyo financiero de bajo costo a las empresas.
- Desarrollo y fortalecimiento de todo un sistema de generación de recursos humanos de alta preparación.
- Un cuarto elemento, de naturaleza cultural: integración de largo plazo de todos los estratos laborales a la empresa, con baja dispersión de ingresos entre extremos.

La evolución registrada para la industria de la motocicleta en Japón en la posguerra parece ser totalmente equivalente a la que sucedió en el mismo sector en Alemania y en Gran Bretaña durante el primer tercio del siglo XX.

También es equivalente a lo que sucedió con otros sectores de bienes de consumo en Japón, en el mismo período referenciado para las motos. Desde la indumentaria hasta la electrónica de entretenimiento, se produjo la misma secuencia descrita. Cuando llegó el pico máximo de concentración, las grandes corporaciones triunfantes en ese proceso, construyeron su red de proveedores no solo en su país sino también por todo el sudeste asiático.

**Buscaré ampliar la reflexión analizando la evolución presente de Vietnam. Este país es uno de los pocos donde el Estado mantiene la vocación de definir el camino y supervisarlos en detalle.**

El concepto de cluster, agrupamiento simultáneamente sectorial y espacial, se incorporó a la literatura sobre el desarrollo, como un elemento virtuoso, casi como condición necesaria y suficiente para alcanzar un nivel superior.

Sin embargo, en toda esa descripción laudatoria, que incluye a los famosos distritos industriales italianos, la presencia dominante de las compañías transnacionales no es casi mencionada.

Hay un par de motivos que explican eso.

Primero: son procesos que se iniciaron antes de la globalización tal cual como hoy la conocemos. Las barreras al movimiento de capitales o de bienes no habían sido reducidas a los niveles contemporáneos.

Segundo: el Estado fue tutor cuidadoso de toda la evolución, brindando toda la infraestructura económica y técnica que fuera necesaria.

En el mundo actual, la posibilidad de planificar y ejecutar el desarrollo al interior de un solo país, es inimaginable en los términos que se pensaba en 1960, donde el desarrollismo era la teoría dominante en buena parte del mundo.

Adicionalmente, el Estado se ha retirado en casi todo lugar de esa función mentora, que Robert Wade tituló alguna vez: “Gobernar el mercado”.

Buscaré ampliar la reflexión analizando la evolución presente de Vietnam. Este país es uno de los pocos donde el Estado mantiene la vocación de definir el camino y supervisarlos en detalle. A la vez, la política oficial se arriesga a aceptar la hegemonía mundial de las transnacionales, pero intenta utilizarlas como palancas para un desarrollo independiente. O sea: de las dos condiciones que favorecieron una industrialización como la japonesa, Vietnam cree poder arreglárselas con una.

Vietnam empezó su vida independiente, después de la fusión política entre el Norte y el Sur, paso siguiente a la derrota norteamericana en la conocida guerra, con una lógica comunista tradicional. Toda la tierra y toda la industria en manos del Estado, que organizó empresas centralizadas para cada sector y asignó tareas a las comunas de manera burocrática y vertical.

En la década de los 90, el país decidió acompañar el proceso chino, que hace décadas utiliza a las inversiones extranjeras como motor del crecimiento económico y de un tejido de conocimiento técnico, mientras en paralelo se construye una capacidad propia de emprendedorismo e innovación. Todo ello desde un Estado promotor y vigilante, a la vez, de la iniciativa privada de nacionales del país.

El primer paso ha sido la privatización de las empresas estatales y la posibilidad que los campesinos produzcan para el mercado.

La segunda fase, la actual, busca constituir agrupamientos sectoriales de los cuales emerjan campeones nacionales que participen activamente en el mercado internacional, al menos en los siguientes rubros: indumentaria, calzado, pescado, electrónica, muebles, elementos para el hogar y algunos más. La idea es, básicamente, seleccionar industrias de alta intensidad de trabajo incorporado, que deba ser de capacitación relevante.

Es en este contexto donde se da la discusión sobre los caminos a elegir.

Se reconoce que las posibilidades pueden ser cuatro y solo cuatro:

1. El Estado conduce. El Estado decide las líneas y formas dominantes e instala empresas a las cuales gestiona en forma directa.
2. Las transnacionales conducen. La política oficial debe suplementar al mercado más que reemplazarlo y usar a las grandes corporaciones como tractoras, como ya ha sucedido en toda Asia, buscando mantener la autonomía nacional.
3. Las pequeñas y medianas empresas conducen. Se busca que el motor del crecimiento sean las empresas internas, con un mecanismo evolutivo similar al descrito para el Japón de la posguerra.
4. El mercado conduce. Privatizar, liberar el comercio y limitar la acción pública al campo educativo y de generación de infraestructura física.

El escenario real puede surgir de un solapamiento de las variantes, pero seguramente uno de los cuatro conceptos será el dominante.

Vietnam hoy rechaza categóricamente la última alternativa y ha elegido la segunda como modelo dominante, aunque hay discusiones académicas y políticas sobre su factibilidad y sobre las bondades y defectos de la primera y tercera variantes.

Ampliando los conceptos centrales del modelo, Vietnam hoy se reconoce como un país tecnológicamente dependiente en grado sumo, cuyo aporte a un escenario internacional, es el ensamblado barato, con calidad en el aporte de sus operarios.

En ese contexto, busca mejorar progresivamente la presencia en los sectores industriales antes mencionados – siempre con una mirada de mercado global – pasando de preocuparse por los productos a preocuparse de los procesos.

A la distancia y sobre la base de la historia económica argentina, cuesta darle crédito pleno de éxito al intento.

A favor, Vietnam cuenta – según mi criterio – con los siguientes elementos:

- Tiene una historia de Estado planificador fuerte, que por lo tanto negocia con las corporaciones como si fuera de Estado a Estado, definiendo qué parte de la cadena de valor admite o desea que se integre al país.
- Tiene hoy más de 30 años de una política de formación de recursos humanos de alta jerarquía, en las mejores universidades del mundo central.
- Existe un ejército de reserva de trabajo en el espacio rural, fácilmente integrable a la industria, sin siquiera producir grandes desplazamientos de población, dada la muy alta densidad actual.

Y en contra, también según mi modesto entender:

- A diferencia de China, tiene una lógica social muy equitativa, con una brecha de ingresos al interior de las unidades productivas que es mucho menor que la de China o Brasil o cualquier país similar. Esta condición, que es encomiable como comunidad, impediría – como paradoja capitalista típica - que los productos compitan en el mercado internacional, a menos que todos sus integrantes sacrifiquen ingresos a cambio del crecimiento de la producción. Se trataría de una conducta muy alejada de la mirada capitalista estándar.

**Ante todo: Para construir tejido productivo en un país o, en este caso, en regiones de menor desarrollo de un país, se requiere contar con definiciones precisas de políticas públicas, que establezcan metas, caminos y liderazgos.**

- Como bien lo señalan los documentos de asesores japoneses, la restricción para Vietnam es que debe ser ganador en la competencia por atraer inversiones extranjeras. Para ello, se funda en una condición central: la capacidad actual de sus profesionales y obreros, en relación con su costo. Eso es lo que daría ventaja sobre las regiones atrasadas de China o Tailandia, o países similares. Hay aquí un aspecto clave: Se trata de un “atributo” singular: los bajos salarios. Coloca al

país en una disyuntiva tremenda, ya que en caso de mejorar la condición de vida de su gente, las inversiones extranjeras buscarán mudar su localización y hasta el momento han podido hacerlo.

Para establecer un paralelo, sería un camino similar al que intentó Irlanda en Europa, hace un cuarto de siglo.

Hoy Irlanda es uno de los países más castigados por la crisis global, porque las transnacionales redujeron sus inversiones allí y las fortalecieron en sus países de origen. Su dependencia hace que los efectos de las crisis se agiganten allí, y no solo por la modificación de los precios relativos del salario. En última instancia, la espada de Damocles reside en la ausencia de auténtica autonomía en las decisiones económicas. La política de Vietnam supone que en tales circunstancias futuras, estarán en condiciones de asumir su producción con creciente independencia y con capacidad de mantener la presencia en el mercado mundial. Allí se instala mi fuerte duda.

He descrito este escenario a sabiendas que se refiere a una situación política, económica y social muy distinta de la nuestra. Sin embargo, tenemos en común una vocación: encontrar caminos para sacar de la pobreza a nuestra gente. Además reconocemos a la industria como un elemento ineludible.

Hay una característica central del planteo japonés o chino o vietnamés, que me resisto a aceptar como universal: Se ubica como condición básica la integración al mundo, en términos de competencia con el resto de los países.

Las propuestas tienen un implícito claro: si los intentos son exitosos, en algún otro lugar del planeta se dejará de producir lo que allí se manufacture. El triunfo de la electrónica de Vietnam debe tener como contracara la ausencia de industria electrónica en otras partes del planeta. La teoría de las ventajas comparativas, de David Ricardo, o su complemento, la teoría de las ventajas competitivas, de Michael Porter, tienen plena vigencia detrás del escenario que estos países construyen. Hay una suerte de sinónimo: Desarrollarse es competir en el mundo. ¿Es ese el camino? En cualquier caso, ¿es el único camino? Es lo que quiero discutir a continuación.

### LA MIRADA ARGENTINA

A continuación, y en base a todo lo expuesto, sintetizaré las que creo son las ideas fuerza emergentes más importantes hasta aquí, considerando los pocos ejemplos presentados, junto con una enorme cantidad de casos que surgen del material disponible sobre cadenas de valor.

Ante todo: Para construir tejido productivo en un país o, en este caso, en regiones de menor desarrollo de un país, se requiere contar con definiciones precisas de políticas públicas, que establezcan metas, caminos y liderazgos.

De los cuatro posibles liderazgos mencionados más arriba, descarto tres de ellos, por los siguientes motivos:

**NO ES EL MERCADO:** Además que no hay ningún ejemplo mundial que se pueda mostrar como exitoso, resulta de sentido común elemental que las asimetrías vigentes han sido causadas justamente por permitir que el ordenamiento espacial y sectorial de las actividades productivas haya sido liderado por el mercado. No será el propio mercado quien las corrija, ni siquiera a través del establecimiento de condiciones de subsidio que cambien las ecuaciones económicas.

**Tal vez la asignatura pendiente sea convocar a residentes y no residentes de cada una de las provincias más pobres del país, para plantear sus propias lógicas de desarrollo**

**NO SON LAS TRASNACIONALES:** A mi criterio, integrar a cualquier región – pero en particular a las regiones más pobres del país – a cadenas de valor con hegemonía de corporaciones trasnacionales implica condenar a esos lugares a un desarrollo subordinado y azaroso. Hay dos situaciones alternativas, ambas cuestionables.

- Si la integración es basada en los bajos salarios, éstos deberán permanecer así, porque de lo contrario la integración se interrumpirá.
- Si la integración es basada en el aprovechamiento de recursos naturales, es altamente probable que en el país se implementen solo los eslabones extractivos, sin incorporar aquellos posteriores que sumen valor, aportando trabajo de calidad. También es muy probable que el vínculo con el medio ambiente sea desatendido a menos que aparezca una sostenida presión social al respecto. La evolución de la minería en la Argentina es un exponente fiel de las dos debilidades expuestas: la baja integración y el nulo respeto por el ambiente.

**NO ES EL ESTADO:** No cabe ninguna duda que un Estado ausente es certeza de fracaso. Sin embargo, creo que un Estado omnipresente también lleva al fracaso, por razones que ya he expuesto.

En esencia el desafío debe asumirse en términos como tal vez nunca lo hemos hecho: un Estado que se involucre con la densidad e inteligencia precisas como para conseguir que los ciudadanos aumenten el control sobre sus propias vidas y a la vez se integren a actividades que beneficien a la comunidad toda.

**ES LA PROPIA COMUNIDAD:** El planteo no es voluntarista ni fundamentalista. Se limita a respetar a rajatabla un concepto primario: se quiere favorecer a los habitantes del lugar en primer término.

Entonces: ¿Qué necesita esa comunidad?

- Como línea de base, deben estar disponibles las tecnologías de producto, de proceso y de gestión para los bienes que se considere convenientes, así como los recursos económicos para apoyar el camino.
- También debe estar disponible el marco de formación técnica y económica que fortalezca los saberes que ya se dispongan en el ámbito.
- En cuanto a las definiciones sectoriales, es imperioso que nos acostumbremos a pensar en términos de cadenas de valor completas. Esto lleva a construir la secuencia desde la materia prima más elemental hasta el destino final, sea éste el consumo o la entrega a otras industrias, identificando de tal modo la necesidad de todo el agrupamiento de emprendimientos requerido y no solo de la unidad de transformación final.

El concepto de cluster es valioso, en especial si es entendido como un entramado que asegure la incorporación local de todo el trabajo posible a los bienes finales a generar, más que la simple expectativa de instalación de empresas del mismo sector que compitan entre sí.

Pensando justamente en cadenas de valor completas, considero que la manera más simple y directa de encarar el fortalecimiento de las zonas más postergadas es hacer un análisis que parta del presente concreto y:

- a. Agregue valor, con trabajo y tecnología nacional, a los recursos naturales disponibles.
- b. Potencie la generación de valor a partir de los recursos humanos de la región, especialmente los que se localizan en universidades o institutos de investigación y desarrollo.
- c. Para el caso de regiones que ya cuenten con industria instalada, pero con cadenas de valor poco integradas, resulta también primario abocarse al análisis integral de esos sistemas productivos. Conceptualmente, la cuestión es a la vez simple y tajante: Se trata de trasladar el foco de planificación desde la actual empresa ensambladora o extractora de recursos sin transformación, para llevarlo al seno de la comunidad.

Tal vez la asignatura pendiente sea convocar a residentes y no residentes de cada una de las provincias más pobres del país, para plantear sus propias lógicas de desarrollo, de manera compatible con lo señalado en este artículo, o estableciendo los debates correspondientes, para contar con nuevas miradas, de nueva frescura, sobre un tema postergado desde hace más de cien años.

# PLANIFICACIÓN FEDERAL Y JUSTICIA SOCIAL

Ginés González García (\*)

En estos 200 años de gobiernos independientes, el primer medio siglo estuvo signado por la lucha por instituir un sistema que estableciera un adecuado equilibrio político entre las provincias y el gobierno nacional. La Constitución Nacional de 1853 y 1860 pretendió zanjar la cuestión estableciendo una forma de gobierno representativa, republicana y federal. Sin embargo, en el siguiente siglo y medio no siempre el régimen federal fue una fuente de armonía entre los poderes locales y el poder central.

A lo largo de nuestra historia, puede decirse que el equilibrio de poderes que más eficacia tuvo no fue la clásica división republicana entre ejecutivo, legislativo y judicial, sino entre nación y provincias, al menos si se mide por la capacidad para contrapesar el poder presidencial. Pero lo cierto es que no todas las provincias han tenido el mismo peso para presionar u oponerse a las decisiones del gobierno federal. Al mismo tiempo, hay áreas gubernamentales en las que la falta de criterios comunes entre las provincias hizo que la eficacia de las políticas –y la eficiencia de los recursos asignados– disminuyera visiblemente; es el caso de las políticas sanitarias, donde una menor eficacia significa muerte, enfermedad y discapacidad.

Recién en 1946, cuando Ramón Carrillo fue nombrado como primer secretario –y luego ministro– de Salud Pública de la Nación, se consolidó en el Estado Argentino una autoridad con capacidad para coordinar políticas sanitarias en todo el territorio nacional. Pero tras el golpe de Estado de 1955, la tendencia de las provincias a tomar decisiones desparejas y hasta contrapuestas sobre salud pública siguió siendo una constante. El federalismo sanitario argentino expresó así una de las formas más perjudiciales de federalismo, tanto en comparación con otras áreas de gobierno, como si se lo contrasta con otros países de la región con gobiernos federales.

---

(\*) Ex Ministro de Salud de la Nación y actual embajador del gobierno argentino en Chile

Por eso la política sanitaria argentina tiene como componente inexcusable a la planificación concertada entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires, representados por sus respectivos ministerios y secretarías en el Consejo Federal de Salud (COFESA).

### ANTECEDENTES

Si bien no existen demasiados antecedentes de planificación concertada en la Argentina, en Salud Pública existen dos importantes hitos históricos: los planes de gobierno formulados entre 1946 y 1955, y el Plan Federal de Salud 2004-2007. Cabría agregar un tercero, el Plan Trienal de 1973, que contenía un capítulo dedicado al área que permitió delinear el Sistema Nacional Integrado de Salud. Esta experiencia, pese a haberse truncado rápidamente por la crisis política que vivió el país en esos años, fue un antecedente internacional notable, incluso anterior a los tan mentados Pactos de la Moncloa. El Plan de 1973 había sido antecedido por las “Coincidencias programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos”, firmadas a fines del año anterior (mientras aún gobernaba una dictadura militar) por la Confederación General del Trabajo, la Confederación General Económica y 23 de los principales partidos políticos de ese momento. Ese y otros pactos firmados en esos pocos meses habían sido los más importantes esfuerzos de concertación política y social de los primeros dos siglos de nuestra historia como nación independiente.

En 1946, apenas creada la Secretaría de Salud Pública de la Nación, comenzó a implementarse un modo diferente de concebir y ejecutar las políticas públicas en la Argentina, como parte de un movimiento que imprimió una nueva racionalidad a las estructuras de gobierno. Una de las tareas fundamentales llevadas a cabo fue la reestructuración del Estado Nacional que implicaba la asunción de nuevas funciones que lo dotarían de capacidades de intervención efectiva en materia económica y social. Así, se recurrió a la planificación estatal como una herramienta en la que el gobierno depositaba sus esperanzas de producir transformaciones.

Debido a la irrelevancia institucional a la que había sido condenada el área sanitaria por los distintos gobiernos hasta ese momento, Ramón Carrillo se encontró con instalaciones y recursos humanos insuficientes. Rápidamente elaboró un plan en el que se articularían todos los esfuerzos sanitarios del Estado. Se trató del primer plan de un gobierno nacional. El voluminoso Plan Analítico de Salud Pública, que contenía más de cuatro mil páginas, era sumamente detallista y hacía hincapié en la centralización normativa y la descentralización ejecutiva, mediante la cual se concedía autonomía funcional a los actores del sistema de salud sin importar su tamaño o la distancia respecto de los centros de decisión a nivel nacional. El Plan promovió con un vigor inédito la construcción de establecimientos –la mitad de las camas del actual subsistema de salud pública fueron construidas en aquella época– y la formación y profesionalización de los recursos humanos en salud. Inmediatamente, el primero y segundo

planes quinquenales de gobierno fortalecieron esta tendencia hacia la planificación, que se vio interrumpida en 1955.

Teniendo en cuenta este antecedente, ya en el año 2004 y luego de intensas consultas a los diferentes sectores del sistema de salud, el COFESA (Consejo Federal de Salud) lanzó un Plan Federal de Salud que describía y coordinaba acciones que fueron llevadas a cabo por los distintos niveles de gobierno, a los efectos de alcanzar metas preestablecidas en los más diversos campos y áreas de la salud. La elaboración y aplicación del Plan Federal constituyó una transformación concluyente en la tendencia que hasta ese momento tenían las políticas de salud en la Argentina.

Previamente a la elaboración del Plan, el Ministerio de Salud de la Nación fortaleció técnica y institucionalmente al COFESA, que se consolidó como eje rector del sistema de salud, fijando prioridades y objetivos para todos los actores. Asimismo, se creó un Consejo Consultivo conformado por representantes de los sectores que intervienen en el funcionamiento de los tres subsistemas: universidades, colegios profesionales, cámaras empresarias, asociaciones científicas y profesionales, organizaciones de la sociedad civil y otras.

El Plan del COFESA orientó la reforma del sistema hacia una mayor equidad en el acceso y en el financiamiento. Su eje fue la estrategia de Atención Primaria de la Salud, que gozó de una rápida reasignación de recursos fiscales y se convirtió en el pilar de la política sanitaria nacional y provincial.

**El Plan del COFESA orientó la reforma del sistema hacia una mayor equidad en el acceso y en el financiamiento. Su eje fue la estrategia de Atención Primaria de la Salud, que gozó de una rápida reasignación de recursos fiscales y se convirtió en el pilar de la política sanitaria nacional y provincial.**

El resultado de las políticas neoliberales que habían sido aplicadas en la década anterior fue un quebrantamiento de la trama social, a la vez que el Estado sufrió un progresivo deterioro en sus capacidades básicas. El Gobierno Nacional propuso entonces un modelo diferente, basado en cuatro componentes:

- En reemplazo de la permanente respuesta a presiones coyunturales y la desarticulación en la gestión del Estado, no sólo entre provincias y Nación, sino aun entre áreas de un mismo ministerio, se estableció un modelo de planificación concertada, incorporando a todos los sectores involucrados y con participación de la comunidad, coordinando acciones de diferentes jurisdicciones estatales y compartiendo una visión común sobre el futuro.
- Ante la falta de resolución, el diagnóstico permanente o el discurso vacío, se propuso el desarrollo de la capacidad institucional y de decisión política, sin

rehuir a los debates sobre valores y principios, recuperando con autoridad el papel rector del Estado nacional.

- El continuismo y la política auto referente desligada de la ciudadanía y de resultados concretos, fueron reemplazados por la construcción de un Estado responsable que se impuso a sí mismo metas explícitas que midió periódicamente y le permitieron corregir políticas cuando fue necesario para su cumplimiento.
- En lugar de una asignación presupuestaria rígida y basada en criterios históricos confusos, frecuentemente alternada con el extremo opuesto, la arbitrariedad pura en la distribución de recursos, el Gobierno de la República Argentina impuso la transparencia y la equidad sectorial y territorial, monitoreando y corrigiendo periódicamente las inequidades.

El Plan Federal estableció así nuevos roles y responsabilidades de los distintos actores:

- Afianzamiento del Ministerio de Salud de la Nación y los ministerios provinciales en su rol de rectoría;
- Garantía por parte de las regiones del aseguramiento de la cobertura básica universal;
- Desarrollo por parte de provincias y municipios de programas de promoción y prevención;
- Protección del financiamiento de programas establecidos y creación de nuevos programas; y
- Organización de la sociedad civil para fomentar su participación en el diseño e implementación del modelo.

El Plan impulsó reformas hacia un sistema de salud más justo, igualando las oportunidades de acceso a toda la población y equilibrando las grandes diferencias sociales reflejadas en las condiciones sanitarias. Los resultados están a la vista, la mayor parte de las metas fueron alcanzadas en cuatro años: descendió a un ritmo inédito la mortalidad infantil; aumentó la esperanza de vida al nacer; aumentaron en un 50% las consultas en Centros de Atención Primaria; se logró la mayor tasa de acceso a los medicamentos de toda la historia nacional; se amplió la protección de 2,5 millones de madres y niños sin obra social; retrocedió el tabaquismo; se incrementaron en un 250% los trasplantes de órganos; se obtuvo un formidable cambio en materia de salud sexual; se lanzaron nuevos programas de prevención y se consolidaron nuevas áreas de investigación e innovación.

### **¿POR QUÉ ES NECESARIO UN PLAN FEDERAL?**

Si bien los resultados del Plan Federal del COFESA son inobjetable, corresponde sin embargo interrogarse por sus fundamentos, dado que las consideraciones aquí esbo-

zadas pueden extenderse en buena medida a las otras áreas de gobierno comúnmente englobadas bajo el título de “políticas sociales”.

En primer lugar, es necesario comprender que las primeras víctimas de la falta de coordinación federal son los hogares pobres. La insuficiente compensación económica entre jurisdicciones, la falta de cooperación técnica o la intermitencia en la aplicación de programas tienen efectos directos sobre la vida cotidiana de las personas. En lugar de eso, muchos de los esfuerzos de las áreas técnicas se orientaban a establecerse como comentaristas y no como actores de nuestro destino, o a deslindar culpas y responsabilidades para justificar la inoperancia: la mayor parte de las visiones sobre la política nacional concebían a la política social como un juego de suma cero, donde todo lo que alguien ganaba significaba para otro una pérdida. La falta de un Plan entonces permitía que se impusieran fácilmente las presiones de sectores con mayor capacidad de cabildeo, de movilización social o de acceso a los medios de comunicación. La concertación previa a la planificación obliga a hacer públicos los motivos por los cuales se proponen unas u otras medidas, y eso favorece una mayor igualdad en el volumen de cada una de las voces que quieren hacerse oír.

**El objetivo central de un Plan Federal de Salud es entonces la justicia social, que no se agota en la equidad distributiva, sino que también incluye reconsiderar públicamente al sufrimiento evitable como resultado de una injusticia.**

La fragmentación de los sistemas de provisión de servicios públicos tiene como principal resultado la exclusión de miles de personas. A diferencia de otras naciones y por contraste con buena parte de su historia, la Argentina en 2002 y 2003 era un país pobre, pero sobre todo era un país injusto. Y como bien reconoció recientemente la Organización Mundial de la Salud, “la justicia social es una cuestión de vida o muerte”.

La pobreza genera enfermedad, pero también la enfermedad genera pobreza. Diversos estudios internacionales han demostrado en los últimos 15 años que existe una fuerte correlación entre niveles previos de mayor equidad en salud y una posterior sustentabilidad del crecimiento económico. Es decir, los países que crecieron sin consolidar mejoras en salud rápidamente vieron frenado su crecimiento.

El objetivo central de un Plan Federal de Salud es entonces la justicia social, que no se agota en la equidad distributiva, sino que también incluye reconsiderar públicamente al sufrimiento evitable como resultado de una injusticia. Es decir, el adjetivo “social” agrega al sustantivo “justicia” un fenómeno fácilmente verificable en determinadas etapas históricas: que las personas conciben que cierta privación o marginación es resultado de una injusticia que la sociedad les inflige.

En ningún otra área como en la salud esto es tan claro: habiendo en nuestro país personas que tienen acceso a tratamientos y medicamentos que permiten salvar vidas o aplacar dolores intolerables, la falta de acceso por insuficiencia de recursos o por mala regulación de los mercados es vista como una injusticia de la que es responsable toda la comunidad.

Ahora bien, la concepción de la justicia social no es constante en el tiempo, ni homogénea en todo el país. Es cierto que los valores sociales predominantes condicionan los objetivos y la actividad de cualquier área de gobierno, pero también las políticas públicas pueden y deben transmitir valores a la sociedad. Desde principios del siglo XX, todos los proyectos políticos transformadores tuvieron en la reforma sanitaria un capítulo central. Poco se entiende sobre las políticas de salud si se pretende que su único objetivo es mejorar el estado de salud de la población: deben también constituirse en carriles de integración a través de ideales compartidos. Por eso la política sanitaria es un motor de la lucha por la justicia social.

Un Plan Federal también permite organizar los servicios en torno a una correcta gestión de los recursos, para que cada argentino pueda acceder efectivamente a una red responsable de cobertura integral y no a servicios aislados.

Los modelos de salud pública que obtienen los mejores resultados son aquellos en los que el Estado asume un rol protagónico. Por eso un Plan Federal de Salud debe buscar redefinir las responsabilidades de cada actor, articulando sistemas provinciales diferentes, brindando soluciones flexibles, aprovechando las fortalezas de cada jurisdicción y adecuando las responsabilidades a las particularidades de cada región. En ellas tienen también un papel protagónico las provincias y los municipios, impulsando acciones de prevención y promoviendo conductas saludables. Son metas que no pueden alcanzarse con esfuerzos aislados o con acciones erráticas. Se trata de un modelo para armar entre todos.

Pero el Estado no sólo debe planificar la regulación de derechos y la compensación de desigualdades, sino que además debe cumplir con un papel activador, es decir, debe promover actividades de la sociedad civil que aporten a las prioridades concertadas. Por ello, lo más importante en la elaboración de un Plan no es poner en cuestión los aspectos instrumentales o financieros acerca de las políticas públicas, sino más bien algo previo y elemental: volver a hacer explícito para qué está el Estado y qué derechos debe garantizar. La política traiciona su esencia si perdiéndose en consideraciones técnicas renuncia a señalarle a la sociedad objetivos de largo plazo.

El mercado tiende naturalmente a consolidar lo dominante, mientras la planificación se genera para cambiar la realidad y no para conservarla. Planificar concertadamente es establecer un nuevo orden para los problemas que han de enfrentarse: es una manera de institucionalizar la solidaridad en el seno de la democracia, una forma de

operar el cambio en la que importa no sólo el futuro sino también el presente y los costos de su transformación. Planificar es creer en el futuro, pero también en el presente inmediato, ya que se requieren conocimientos especializados para reformar una situación determinada, pero sobre todo se necesita confiar en las capacidades de las instituciones y las personas.

Todo sistema de salud está compuesto por diversas instituciones que emplean a miles y miles de trabajadores, muchos de ellos con un elevado grado de preparación profesional. Pese a que la principal razón por la que la gran mayoría de ellos se formaron y eligieron su trabajo fue para servir a otros, lo cierto es que la falta de objetivos comunes —explícitamente establecidos y periódicamente renovados— en la organización suele ir desalentando y provocando desánimo. Un Plan, suficientemente debatido y acordado, insufla nueva fuerza en el espíritu de quienes integran las organizaciones: el convencimiento es el mejor incentivo para la mayoría de los trabajadores.

Formular un plan exige elaborar acuerdos y definir solidariamente las prioridades, los objetivos y los costos. Son acuerdos que se logran junto con los gobiernos provinciales y municipales, y no pasando por sobre ellos. Un Plan Federal no es un dogma destilado por expertos, sino una definición acordada y consciente de metas a ser alcanzadas mediante instrumentos que deben ser continuamente evaluados y corregidos.

A la vez, el hecho de participar en el proceso de concertación no sólo facilita un ajuste entre las acciones concretas a cumplir y las capacidades reales de cada actor, sino que obliga a cada una de las partes a asumir como propios los compromisos explicitados en el Plan. A diferencia de las situaciones en las que la autoridad pública emite órdenes, el hecho de participar en la decisión genera un compromiso adicional en cada uno de los involucrados, porque no pueden considerarla ajena a sus intereses o valoraciones. También en

este sentido un Plan Federal es ética en la acción. Y aun cuando un determinado actor o sector manifieste desacuerdo con alguna parte del Plan, siempre implica un nivel mayor de soberanía popular la exigencia de expresar las disidencias sólo invocando el interés común y no uno sectorial. Es decir, cuando no existe un Plan, cada medida parcial puede ser legítimamente cuestionada en función de un interés particular. Pero cuando en el Plan ya está explicitada la manera en que se provee al interés común, la única forma de cuestionarlo es invocando una manera más eficaz de servir a ese interés común.

Un Plan, por último, no es la verdad última acerca de cuál pueda ser la mejor política sanitaria posible. Es un acuerdo vinculante y perfectible entre varias versiones de esa verdad.

**Este Bicentenario nos impulsa a revisar las deudas y también a contar las existencias. Tenemos experiencias de políticas públicas concertadas que nos han llevado a realizar avances significativos: Salud es una de ellas.**

Este Bicentenario nos impulsa a revisar las deudas y también a contar las existencias. Tenemos experiencias de políticas públicas concertadas que nos han llevado a realizar avances significativos: Salud es una de ellas.

Reforzar el federalismo implica distribuir responsabilidades, asumir desafíos y enfrentar las deudas con la ciudadanía desde las realidades comunes y diversas, con igualdad de derechos pero también con la consideración que vivimos en un país signado por diferencias y donde justamente la disminución de esas diferencias implica la posibilidad de construcción de un destino común.

Para poder decir desde todos los rincones de la Patria: AL GRAN PUEBLO ARGENTINO, SALUD.

## ACTA DE LA INSTALACION DE LA JUNTA

“En la muy Noble y muy Leal ciudad de la Santísima Trinidad, Puerto de Santa María de Buenos Aires, á 25 de Mayo de 1810, sin haberse separado en la Sala Capitular los Señores del Excmo. Cabildo, se colocaron á la hora señalada bajo de docel, con sitial por delante, y en él la imagen del Crucifijo y los Santos Evangelios y comparecieron los Señores Presidente y Vocales de la nueva Junta Provisoria gubernativa, D. Cornelio de Saavedra, Dr. D. Juan José Castelli, Licenciado D. Manuel Belgrano, D. Miguel de Azcuénaga, Dr. D. Manuel Alberti, D. Domingo Mateu y D. Juan Larrea; y los Señores Secretarios Dr. D. Juan José Passo y Dr. D. Mariano Moreno, quienes ocuparon los respectivos lugares que les estaban preparados, colocándose en los demás los Prelados, Jefes, Comandantes y personas de distinción que concurrieron. Y habiéndose leído por mi, el actuario, la acta de elección, antes de jurar expuso el Sr. Presidente electo, que en el día anterior había hecho formal renuncia del cargo de Vocal de la primera Junta establecida, y que solo por contribuir á la tranquilidad pública y á la salud del pueblo, admitía el que se le conferían de nuevo, pidiendo se sentase en el Acta esta su exposición: seguidamente hincado de rodillas, y poniendo la mano derecha sobre los Santos Evangelios prestó juramento de desempeñar legalmente el cargo, conservar íntegra esta parte de América á nuestro Augusto Soberano el Sr. Don Fernando VII, y sus legítimos sucesores, y guardar puntualmente las leyes del Reino. Lo prestaron en los mismos términos los demás Señores Vocales por su orden, y los Señores Secretarios contraído el exacto desempeño de sus respectivas obligaciones: habiendo expresado el Sr. Don Miguel de Azcuénaga, que admitía el cargo de vocal de la Junta, para que por el Excmo. Cabildo, y por una parte del pueblo había sido nombrado en este día, atento al interés de su bien orden, y tranquilidad: más que debiendo ser la opinión, no solo del Exmo. Cabildo, sino la universal de todo el vecindario, pueblo, y partidos de su dependencia, pedía se tomara la que faltase y la represente; para la recíproca confianza, y seguridad de validez de todo procedimiento. Finalizada la ceremonia dejó el Excmo. Cabildo el lugar que ocupaba bajo el docel y lo tomaron los Señores Presidente y Vocales de la Junta; y el Sr. Presidente exhortó al concurso, y al pueblo a mantener el órden, la unión, y la fraternidad como también á guardar respeto, y hacer el aprecio debido de la persona del Excmo. Sr. Don Baltazar Hidalgo de Cisneros, y toda su familia; cuya exhortación repitió en el balcón principal de las casas capitulares, dirigiéndose a la muchedumbre del Pueblo que ocupaba la plaza. Con lo que se concluyó la acta de instalación, retirándose dicho Sr. Presidente, y demás Señores Vocales, y Secretarios á la Real Fortaleza por entre un inmenso concurso con repiques de campanas, salva de artillería en aquella, adonde no paso por entonces el Excmo. Cabildo, como lo había ejecutado la tarde de la instalación de la primera Junta, á causa de la lluvia que sobrevino, y de acuerdo con los Señores Vocales, reservando hacer el cumplido el día de mañana y lo firmaron de que doy fé Juan José Lezica; Martín Gregorio Yaniz; Manuel Mancilla; Manuel José de Ocampo; Juan de Llano; Jaime Nadal y Guarda; Andrés Domínguez; Tomás Manuel de Anchorena; Santiago Gutiérrez; Dr. Julián Leiva; Cornelio de Saavedra; Dr. Juan José Castelli; Manuel Belgrano; Miguel de Azcuénaga; Dr. Manuel Alberti; Domingo Mateu; Juan Larrea; Dr. Juan José Passo; Dr. Mariano Moreno; Licenciado Don Justo José Núñez, escribano público y de Cabildo.”



[www.asociacionag.org.ar](http://www.asociacionag.org.ar)

---

# A P O R T E S

**PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL**

## EDICIONES ANTERIORES

La Revista APORTES 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 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 1 REVISTA APORTES - Otoño 1994  
Gerard Mendel - Jorge Edmundo Bárbara - Mabel C. Thwaites Rey - José Nun - Oscar Oszlak / Ernesto Gantmand
- Nº 2 REVISTA APORTES - Primavera 1994  
Enrique Zuleta Puceiro - Jorge Maiorano - Carlos Cartañá - Alejandro B. Rofman
- Nº 3 REVISTA APORTES- Otoño 1995  
Félix Borgonovo - Eduardo Angeloz - Alicia Pierini - Carlos Auyero - Juan Carlos Maqueda
- Nº 4 REVISTA APORTES - Invierno 1995  
Domingo Cavallo - Rodolfo C. Barra - Natalio Botana - Alain Baiou - Ricardo Ferraro
- Nº 5 DESOCUPACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO - Verano 1996  
Armando Caro Figueroa - Julio César Neffa - Claudio Lozano / Roberto Feletti
- Nº 6 REFORMA ADMINISTRATIVA - Otoño 1996  
Jorge Rodríguez - Andrés Robríguez - David Osbome - Carl Böhret / Golfrid Konzendorf - Dora Orlansky
- 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 Zuviría
- Nº 8 COMPETITIVIDAD - Verano 1997  
Roberto Martínez Nogueira - Rodolfo Gabrielli - Hugo Cormick
- Nº 9 RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO - Otoño 1997  
Claudia Bello - Tim Barnhart - Ricardo Sidicaro - Frank P. Sipolla - Juan C. Torre
- Nº 10 POLÍTICAS PARA LAS PYMES - Verano 1998  
Ana Kessler - Juan Carlos Del Bello - Rodolfo Gabrielli - Arnaldo Bocco
- Nº 11 LAS PROVINCIAS Y LAS REFORMAS DEL ESTADO - Invierno 1998  
Jorge Rodríguez - Arnoldo Castillo - Jorge Escobar - José L. Gioja - Oscar Oszlack
- Nº 12 AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - Primavera 1998  
Juan Walsh - Alberto Morán - María Julia Alsogaray - Héctor Sejenovich - Silvia Vázquez

- N° 13 LA CUESTIÓN SOCIAL - Otoño 1999  
Bernardo Kliksberg - Eduardo Amadeo - Ernesto Aldo Isuani - Virginia Tedeschi / Mónica Desperbasques - Germán Sopeña
- N° 14 ¿QUÉ ESTADO? DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI - Primavera 1999  
Fernando de la Rúa - Eduardo Duhalde - Domingo F. Cavallo - Carlos Saúl Menem
- N° 15 EL DESAFÍO DE EDUCAR - Otoño 2000  
J. J. Lach - Marta Maffei - Susana Decibe - Adriana Puiggrós - Juan Carlos Tedesco - Guillermina Tiramonti
- N° 16 TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA - Primavera 2000  
José Massoni - Jorge Casaretto - Pablo R. Andiñach - Carlos M. Balter - Gustavo Béliz / Jorge Srur
- N° 17 SALUD Y POLÍTICA DE ESTADO - Otoño 2001  
Héctor Lombardo - Aldo Neri - Mario R. Rovere - Ginés González García - Roberto Oscar Tafani
- N° 18 DESARROLLO LOCAL - Primavera 2001  
René Bonetto - Hermes Binner - Claudio Tecco - Oscar Madoery - José Arocena - Daniel Arroyo - Roberto Bensi - Giovanni Scanagatta
- N° 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
- N° 20 EL DILEMA FISCAL - Primavera 2003  
J. C. Gómez Sabían y Darío Rossignolo - H. Castagnola - Alejandro Otero - Haydeé Ochoa Enríquez - J. Avila - A. Hernández - Juan Carlos Maqueda - J. J. Rubio Guerrero - Daniel Sabsay - Federico Sturzeneger
- N° 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 Donadío - José Luis García - Noemí Inés Rodríguez
- N° 22 MERCOSUR POLÍTICO - Primavera 2005  
Helio Jaguaribe - Alfredo Atanosof - Félix Peña - Cristina Bozzo y Graciela Ferro - Cecilia Mendoza - María Cristina Ueltschi - Silvia Régoli Roa, Gabriel Lenclud y Américo Demaría - Diego Guichón

- N° 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 - Crisitna Antoine - Octavio Getino
- N° 24 POLÍTICAS AMBIENTALES - Julio 2007  
Gustavo Bianchi - Alberto Morán - Raúl Estrada Oyuela - Roberto Page - Walter Pengue - Federico Rosales - Elva Roulet - Alejandro Vidal
- N° 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 Ruíz
- N° 26 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL- PRIMERA PARTE - Noviembre 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
- N° 27 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL- SEGUNDA PARTE - Agosto 2009  
Jorge M. Capitanich - José Luis Gioja - Hermes Binner - Marina Raquel Riofrío - Silvia Vázquez - Roxana Rubins, Horacio Cao, Jorge Kukulas y Gustavo Martinovich - Jorge Neme - Carlos Gervasoni - Omar A. Autón - Julio César Fernández Toro - Luiz Carlos Bresser-Pereira - Guillermo F. Schweinheim

## 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, Leónn 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, A.G. Dr. Horacio Cao
- 13 “POLÍTICAS SOCIALES COMPARADAS - EL CASO ARGENTINO”. A.G. Beatriz López

- 14 “CLASIFICACIONES Y AGRUPAMIENTOS DE PROVINCIAS Y TERRITORIOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA”. A.G. Horacio Cao, A.G. Roxana Rubins, Lic. Josefina Vaca
- 15 “PARTICIPACIÓN DESCONCENTRADA DE LA CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO PORTEÑO: ¿HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA?” Lic. Maximiliano Rey



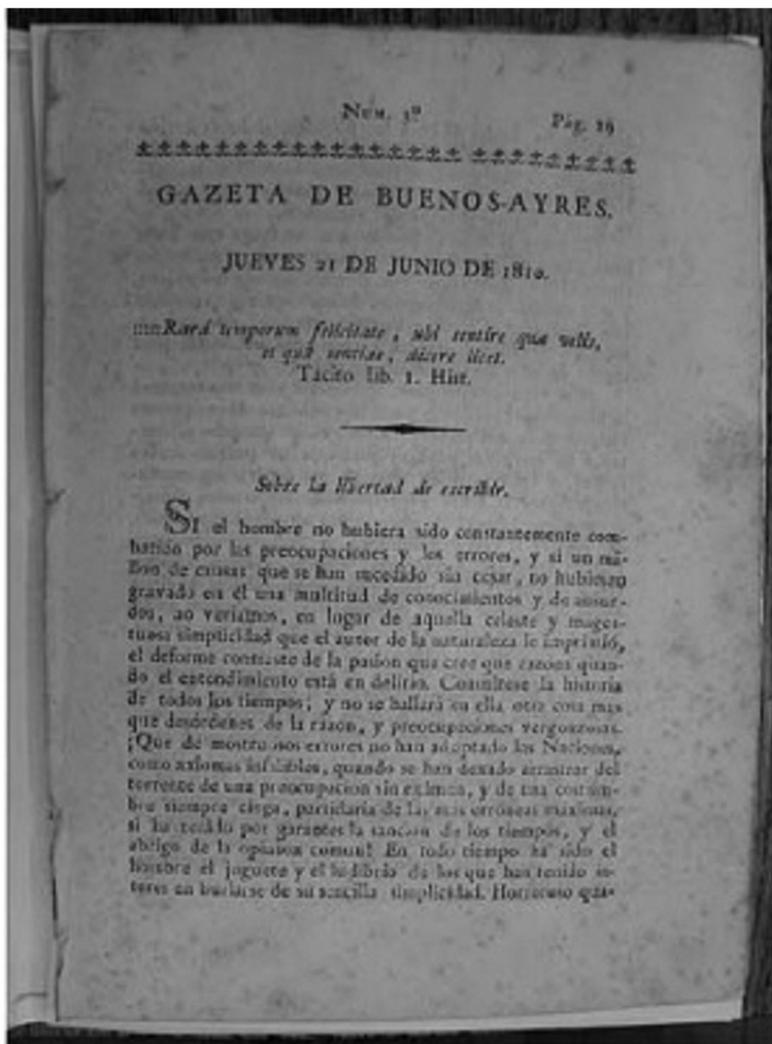
**Pintura que muestra la Buenos Aires de 1810. | Museo del Cabildo**

## 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 ARENTINA - SIFEM - UN AVANCE EN EL CAMINO DE LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN” . A.G. Lic. Ruth Zagalsky, Lic. Inés Pozzi
- 3 “ESTUDIO DE CASO DE REFORMA DEL ESTADO EN PROVINCIAS. LAS PLANTAS ÓPTIMAS DE HOSPITALES EN CATAMARCA”. A.G. Lic. Horacio Cao
- 4 “A CINCO AÑOS DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS - SIFEM - UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL”. Lic. Ruth Zagalsky
- 5 “LAS INUNDACIONES DE SANTA FÉ DE 2003, EL SIFEM Y LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS NACIONALES”. A.G. Sergio Negri - Lic. Ruth Zagalsky
- 6 “UNA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES”. A.G. Irene Saccone - A.G. Carlos E. Pravaz, 2006



**Pintura de Pedro Subercaseaux que muestra los debates de la Semana de Mayo. | Museo del Cabildo.**



Fue un periódico dirigido por Mariano Moreno. Su principal objetivo era publicitar los actos de gobierno de la Primera Junta. Contó con colaboraciones de Manuel Belgrano y Juan José Castelli. El primer ejemplar se publicó el 7 de junio de 1810, día en que se festeja actualmente el “Día del Periodista”.

---

# 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 la Administración Gubernamental.**

Los precios de suscripción son los siguientes (incluyen gastos de envío):

Argentina.....	\$100.-
Resto de América.....	\$140.-
Europa.....	\$160.-
Resto del mundo.....	\$180.-

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: [asociacionagasociacionag.org.ar](mailto:asociacionagasociacionag.org.ar),

o consultar nuestra página en Internet: <http://www.asociacionag.org.ar>