

---

# A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

---

Año 18 - N° 29

---

*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

Silvina Andrea Campisi

### Prosecretaria

Irene Saccone

### Tesorero

Eduardo Miguel Fernández

### Protesorera

Diana Bello

### Vocales titulares

Horacio Cao  
Viviana Gaviola  
Jorge Muñoz

### Vocales Suplentes

Héctor Schargorodsky  
Norberto Oneto  
Clelia López

### 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.

# APORTES

PARA EL ESTADO Y  
LA ADMINISTRACIÓN  
GUBERNAMENTAL

Año 18 - N° 29 - Junio de 2012

Editor responsable  
Gustavo Martinovich

Director Ejecutivo  
Fernando Duarte

Colaboran en esta edición  
Marisa Ballesteros  
Beatriz López

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:  
GRAFIK  
Tel: 4265-2202  
Paso 47, Avellaneda  
Pcia. de Buenos Aires

Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que APORTES, 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.

## ÍNDICE

<i>PRESENTACIÓN.....</i>	<i>5</i>
<i>PRÓLOGO</i>	
<i>Juan Manuel Abal Medina.....</i>	<i>7</i>
<i>UN MEJOR ESTADO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UN PARADIGMA DE INCLUSIÓN</i>	
<i>Lucas Nejamkis.....</i>	<i>9</i>
<i>MÁS ESTADO, MEJOR ESTADO</i>	
<i>Jorge Milton Capitanich.....</i>	<i>13</i>
<i>DESARROLLO, INSTITUCIONES Y TIPOLOGÍAS ORGANIZACIONALES PARA EL DESARROLLO</i>	<i>47</i>
<i>Guillermo Schweinheim.....</i>	
<i>LAS TRAYECTORIAS DIVERGENTES DE DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO</i>	<i>65</i>
<i>Cristina Zurbiggen.....</i>	
<i>EL ROL DEL ESTADO: MICRO - MASO - MACRO</i>	
<i>Oscar Oszlak.....</i>	<i>83</i>
<i>LAS NUEVAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES EN EL MARCO DEL SEGUNDO PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO</i>	
<i>María Carolina Podestá, Geraldina Brid.....</i>	<i>97</i>
<i>CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA, 2003 - 2010</i>	
<i>Guillermo V. Alonso, Valeria Di Costa.....</i>	<i>113</i>
<i>LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN PREVISIONAL EN ARGENTINA: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS</i>	
<i>Nancy Madera.....</i>	<i>139</i>
<i>POLITICAS SOCIALES ARGENTINAS: BASES INSTITUCIONALES ALGUNOS ASPECTOS EN EDUCACIÓN Y VIVIENDA</i>	
<i>Pedro E Andrieu , Ergasto Riva y Viviana Gamarra.....</i>	<i>159</i>
<i>PONENCIAS PRESENTADAS POR ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES EN EL SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....</i>	<i>179</i>



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

# PRESENTACIÓN

El Sexto Congreso Argentino de Administración Pública se llevó a cabo entre los días 6 y 8 de julio del 2011, en la Ciudad de Resistencia, Provincia del Chaco. Esta edición fue organizada por la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG) conjuntamente con la Gobernación de la provincia del Chaco, la Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).

Con más de 700 expositores distribuidos en 125 paneles, mesas temáticas y conferencias, y más de 2800 participantes, este Congreso ha logrado consolidarse como el ámbito de debate más importante a nivel nacional en torno a cuestiones tales como la administración y las políticas públicas por lo que concita el interés de reconocidos especialistas en estas materias, tanto a nivel nacional como internacional.

En esta edición de Aportes intentamos dar cuenta del nivel de excelencia que han adquirido las intervenciones y participaciones en este evento que, cada dos años, la Asociación de Administradores Gubernamentales apoya decididamente.

Prologada por el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, el Dr. Juan Manuel Abal Medina, que además, es un reconocido académico en temas de administración y políticas públicas, y acompañada por las reflexiones que nos hiciera llegar su Jefe de Gabinete de Asesores, el Lic. Lucas Nejamkis, en esta oportunidad Aportes presenta una selección de disertaciones y ponencias que, naturalmente, constituyen una pequeña muestra de lo que fue el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública en cuanto al número de ponencias presentadas, pero que no obstante, resultan representativas del alto nivel académico de la inmensa mayoría de las mismas.

De esta forma, se incluye en primer lugar la disertación del Gobernador de la provincia del Chaco, CPN Jorge Capitanich, que contiene las líneas estratégicas en base a las cuales se desarrolla su plan de gobierno, y a partir de las cuales se propicia un cambio profundo en el modo en el que se concibe la acción estatal a nivel provincial.

Guillermo Schweinheim, presidente de la AAEAP, aporta un conjunto de reflexiones acerca de la aparición de enfoques en teoría del estado, la gestión y las políticas públicas vinculados a la creciente reincorporación en la agenda académica, pero también política, de la cuestión del desarrollo.

El Dr. Oscar Oszlak nos invita a adentrarnos en el debate siempre inconcluso y apasionante acerca del rol del Estado planteando que para comenzar a hablar de este tema, más allá de las perspectivas ideológicas y simplificadoras, resulta indispensable emprender un análisis situado que permita evaluar el papel efectivamente cumplido en cada caso y momento por las instituciones estatales.

La presentación de la Dra. Zurbriggen, intenta dar respuesta al por qué del contraste entre el éxito de las políticas de fomento del desarrollo aplicadas en los países nórdicos y los llamados “tigres asiáticos”, y el notorio fracaso de las políticas aplicadas en Latinoamérica que fueron incapaces de dar respuesta a las demandas del nuevo paradigma tecnológico y de revertir los problemas de desigualdad social imperantes en la región. A partir de este análisis plantea la necesidad de generar políticas públicas basadas en una noción integral del desarrollo que considere la correlación existente entre los factores económicos, tecnológicos y sociopolíticos.

Por su parte, las licenciadas Podestá y Brid, intentan profundizar el debate en torno a los procesos de modernización estatal, con énfasis en la experiencia del Proyecto de Modernización del Estado Nacional en nuestro país. Asimismo, las autoras trazan algunas líneas teórico conceptuales, para luego ahondar en las herramientas que se han creado e impulsado en el marco del mencionado proyecto.

Guillermo Alonso y Valeria Di Costa describen en detalle las transformaciones producidas en las políticas sociales argentinas durante el período 2003-2011 a partir de los cambios producidos en el sistema de jubilaciones y pensiones y la universalización de las asignaciones familiares a través del programa de Asignación Universal por Hijo. De esta forma se intenta explicar cómo estas dos iniciativas representaron significativos puntos de ruptura con los patrones de funcionamiento del sistema de políticas sociales de nuestro país.

En esta misma línea de trabajo, Nancy Madera, en otra interesante ponencia, nos propone analizar la política de extensión de la cobertura previsional implementada en Argentina durante los años 2003-2010, plasmada -principal pero no exclusivamente- en el denominado Plan de Inclusión Provisional. Para emprender esta tarea, la autora describe el problema que dio origen a la política, la organización y diseño de la misma, y las características de su implementación.

Pedro Andrieu, Ergasto Riva y Viviana Gamarra analizan aspectos institucionales de las políticas de educación y vivienda aplicadas en los últimos años a partir de una breve descripción del desarrollo histórico de estas dos políticas en nuestro país.

Finalmente, a fin de compartir con los lectores los temas que suscitan debate al interior del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG), se publica la reseña de los trabajos presentados por los asociados a nuestra institución los cuáles constituyen una pequeña muestra de la riqueza y multiplicidad de temas abordados por los integrantes de este cuerpo profesional en su accionar cotidiano.

Tal como ya lo hemos manifestado en distintas oportunidades, Aportes tiene el afán de contribuir con la construcción de un Estado inteligente para perseguir el destino de grandeza que nuestro país tiene, y a su vez, sensible para multiplicar las oportunidades de gozar de una vida feliz para todos los argentinos. Creemos que con esta nueva edición de nuestra revista estamos dando un pequeño paso más en esa dirección.

*Los Editores*

# PRÓLOGO

Juan Manuel Abal Medina (\*)

Bien podría caracterizarse la tarea emprendida por el gobierno nacional a partir de 2003 como una reconstrucción: del tejido social, de la estructura productiva, de la legitimidad de la política como actividad fundamental para definir los destinos de una sociedad, y también del Estado, como actor necesariamente partícipe del rumbo que esa sociedad va escogiendo.

Porque si como consecuencia de la implementación de las políticas inspiradas en los preceptos neoliberales el Estado había quedado profundamente deteriorado, el modelo de crecimiento con inclusión social implementado a partir de la asunción de Néstor Kirchner a la Presidencia de la Nación precisó revertir urgentemente esa situación para poder contar con un Estado activo, capaz de incentivar el desarrollo de la economía pero garantizando una tendencia hacia cada vez mayores niveles de equidad, y a su vez enérgico en la ardua tarea de recuperación de la soberanía sobre las áreas que resultan clave para el desarrollo socioeconómico: porque la capacidad de un pueblo de definir autónomamente los destinos de sectores esenciales (como lo es el hidrocarburífero) no sólo fortalece su identidad sino que le permite contar con herramientas más poderosas al momento de diseñar y seleccionar los caminos que habrá de transitar.

Los desafíos que desde entonces hemos abordado guardan cierta correspondencia con aquellos que enmarcaban y otorgaban sentido a la constitución del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, allá por el año 1984, porque también se vinculaban a una reconstrucción: en ese particular, la del propio sistema democrático, en circunstancias en las que poderes civiles y militares aún conservaban una ostensible capacidad de desafiar sus instituciones. Y en miras a tal objetivo, la creación de un cuerpo de funcionarios altamente calificados, especialmente formados para desempeñarse en la

---

(\*) Jefe de Gabinete de Ministros

administración pública, y a su vez capacitados para hacerlo en sus más diversas áreas era, sin lugar a dudas, una iniciativa relevante.

Ahora bien, en la labor de reconstrucción luego de los años '90, que supuso emprender enérgicamente el fortalecimiento del Estado –y que para ello ha sido vital estimular la aplicación de las nuevas tecnologías en los procedimientos y la introducción de innovaciones en la gestión, o promover el mejoramiento permanente de los servicios ofrecidos a la ciudadanía y la planificación estratégica como labor fundamental para orientar en el largo plazo el rumbo de las decisiones tomadas (entre otros avances realizados)-, hemos dedicado particular empeño a una tarea que, también coincidente con el espíritu de los Administradores Gubernamentales, consideramos absolutamente central para toda pretensión de dotar al Estado de mayor agilidad, eficiencia y capacidad institucional: la capacitación y profesionalización de los agentes de la administración pública. Porque estamos convencidos que contar con funcionarios públicos y trabajadores cada vez más especializados y calificados es, en definitiva, el mejor camino para construir un mejor Estado.

Presentamos en esta ocasión un nuevo número de la revista “Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental”, lo cual no haríamos más que con gran satisfacción en función de la contribución de la publicación a reflexionar justamente sobre los desafíos que, como responsables de gestión pero también como sociedad, afrontamos para continuar mejorando el Estado y, de ese modo, seguir construyendo en conjunto un país más democrático e igualitario.

---

# UN MEJOR ESTADO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UN PARADIGMA DE INCLUSIÓN

D. Lucas Nejmkis (\*)

*“De lo que se trata es de cambiar los paradigmas”* anticipó certeramente Néstor Kirchner aquel 25 de mayo de 2003 que hoy, transcurridos nueve años desde entonces, parece tan alejado en el tiempo.

Pero así como la profunda crisis de representación, el escepticismo en la política como herramienta de transformación y en el Estado como equiparador de los desequilibrios generados por el mercado, o la dramática urgencia diaria por cubrir las necesidades más elementales de esos ingentes colectivos que el neoliberalismo había condenado a la marginalidad, son todas memorias de una Argentina ya franqueada; de aquel tiempo turbulento sí quedan los conceptos del ex Presidente: no sólo como cimiento de las grandes iniciativas políticas forjadas desde entonces sino que, con su vigorosa vigencia, legándonos una responsabilidad, situándonos frente a un compromiso ya asumido, pero de todos modos siempre inacabado.

Porque si efectivamente la implementación durante los años '90 de las reformas de mercado había tenido como previa condición de posibilidad la consagración de un paradigma –el neoliberal– que adjudicaba al Estado la principal responsabilidad por la profunda crisis que el país atravesaba entonces, del mismo modo, emprender a partir de 2003 las reparaciones necesarias luego de aquellos años de despojos y comenzar a construir un modelo de crecimiento con inclusión social también requería de la proyección de un nuevo paradigma, que reubicara al Estado como protagonista indispensable de las transformaciones por venir.

Pero el éxito de esa tarea residía no sólo en la voluntad política de hacer de ese Estado un actor con capacidad de intervención, sino en su efectiva reconfiguración respecto de cómo el neoliberalismo lo había moldeado: debilitado en su presencia

---

(\*) Jefe de Gabinete de Asesores de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

institucional por el cierre de dependencias; reducida su cantidad y calidad de los recursos humanos por las continuas remociones de personal, el recorte de salarios y la promoción de formas precarias de contratación; estrechados sus ámbitos de intervención por la desregulación y liberalización de mercados, y la atolondrada privatización de empresas públicas; y disminuidos sus recursos materiales, socavada su capacidad de arbitraje y reducida su autonomía de los sectores financieros por la subsunción de prácticamente la totalidad de las iniciativas de las distintas áreas de gobierno al pago de los servicios de la deuda y a los requisitos que los organismos internacionales de crédito fijaban como condición para la aprobación de nuevos préstamos.

Se trataba, entonces, de reconstruir al Estado, de rediseñarlo de acuerdo al nuevo proyecto de país que se ponía en marcha: porque si ahora aquel debía actuar como “el gran reparador de las desigualdades sociales”, tal como el entonces Presidente Kirchner anunciaba, su estructura y funcionamiento debían adecuarse a esa fundamental responsabilidad.

Y transcurrido el mandato de Néstor Kirchner y la primera gestión de Cristina Fernández de Kirchner, habiéndose efectivamente abordado tal compromiso, se advierte que el Estado ha recompuesto buena parte de su tejido institucional; que promoviendo la innovación tecnológica en sus procedimientos (a través de, por ejemplo, la Firma Digital o el Sistema de Contrataciones Públicas) y profundizando distintas herramientas estratégicas (como la Carta Compromiso con el Ciudadano) ha mejorado sustancialmente su capacidad de gestión; que a través de la dignificación de las condiciones de trabajo y de la capacitación permanente de sus funcionarios ha realizado notables avances en el fortalecimiento de sus recursos humanos; que en ese sentido fueron fundamentales la suscripción del Segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional en 2006, y del Primer Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (en términos de mayor democratización y fortalecimiento de las relaciones laborales, ampliación del alcance de la normativa a más trabajadores de organismos antes excluidos, modernización de los regímenes de carrera, aseguramiento de condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, etc.); que ha recuperado la capacidad de intervenir en ámbitos antes delegados al mercado (ya sea en la regulación de actividades económicas o del sistema de jubilaciones, o en la activa implementación de políticas sociales y de desarrollo); y que ha logrado ampliar sus recursos de modo de reforzar la eficacia de sus intervenciones, con particular consideración al abordaje de situaciones críticas (tal como lo demuestran las iniciativas de protección del mercado interno y las fuentes de trabajo en un contexto de crisis internacional, o la capacidad de afrontar corridas cambiarias de desestabilización monetaria).

En definitiva, la estructura institucional y el funcionamiento del Estado indudablemente se han robustecido luego de su debilitamiento durante los años '90, habiéndose también adecuado al nuevo camino que el país tomó en 2003. Sin embargo, la tarea

no está concluida, ni ha de concluir: es la propia evolución histórica la que trastoca la naturaleza de las problemáticas sociales y la que, en consecuencia, exige del Estado su constante actualización.

Y en efecto, a partir del 10 de diciembre de 2011, luego de la categórica ratificación popular del rumbo político adoptado desde 2003, se ha abierto una nueva etapa, caracterizada muy precisamente por nuestra Presidenta como de “sintonía fina”: donde la consolidación de lo hasta aquí realizado ha de combinarse con nuevos desafíos, propios de una Argentina que, tras casi nueve años de transitar por un sendero de crecimiento con inclusión social y de fortalecimiento institucional, ha desarrollado la capacidad de afrontar retos de un mayor nivel de complejidad.

**La estructura institucional y el funcionamiento del Estado indudablemente se han robustecido luego de su debilitamiento durante los años '90, habiéndose también adecuado al nuevo camino que el país tomó en 2003.**

Y en ello el Estado continuará cumpliendo un rol protagónico, lo cual exigirá continuar con su proceso de modernización y fortalecimiento: de acuerdo a una mirada estratégica que considera que no por diferenciarse sustancialmente del modelo añorado por la escuela neoliberal habrá de asemejarse al Leviatán de Thomas Hobbes; que de tal modo proseguirá en el mejoramiento permanente de su capacidad para complementarse con la iniciativa privada; y que, persistiendo en el empeño por dotar de mayor agilidad, eficacia y eficiencia a sus iniciativas, no replicará de manera acrítica modelos de reforma burocrática concebidos en y para otras latitudes, sino que mantendrá la iniciativa en el propio rediseño y mejoramiento continuo de su ingeniería.

Así, en consideración al arquetipo weberiano de burocracia, continuará guardando particular atención al apego a la normativa y a los procedimientos, pero procurando atenuar las rigideces características de toda estructura administrativa. Y en relación a los señalamientos de la corriente conocida como “Nueva Gestión Pública”, promoverá una cauta y juiciosa flexibilización de ciertos procesos, en miras a garantizar el cumplimiento de los objetivos de las políticas y los resultados de las acciones realizadas, pero atendiendo a prevenir determinados inconvenientes específicos de una implementación imprudente de las innovaciones sugeridas, tales como la excesiva discrecionalidad en la toma de decisiones o la desmedida fragmentación y consecuente descoordinación de las distintas unidades estatales.

En particular, desde la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros, se acentuarán los esfuerzos por continuar extendiendo la utilización de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Tal evolución, además de reducir la brecha digital, contribuirá a una mayor agilización y transparencia de los mecanismos e iniciativas del Estado Nacional, así como también mejorará la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía.

Por otro lado, valiéndose de las TICs y con inspiración en los preceptos del Gobierno Abierto, se incentivarán los mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información pública.

Asimismo, se continuará fortaleciendo el sistema de empleo público incentivando la capacitación permanente del personal, apuntalando los progresos en materia de condiciones de trabajo y contratación, estimulando las instancias de diálogo con los trabajadores y sus organizaciones representativas en pos de proseguir en la democratización de las relaciones laborales, y promoviendo la consolidación de una carrera administrativa asentada en el mérito como criterio principal para el ingreso y la promoción en ella, objetivo al que nos aproximaremos a través de la ampliación de los concursos para cubrir los cargos vacantes de la planta permanente.

A su vez, se extenderán las tareas de cooperación con los gobiernos provinciales y municipales, en consideración a que el incremento en sus responsabilidades los sitúa frente al desafío de ampliar sus capacidades y realizar progresos constantes en materia de gestión y de mayor institucionalización, y a que la efectiva satisfacción de las necesidades de la comunidad exige un abordaje conjunto y articulado por parte de los distintos niveles estatales (nacional, provincial y municipal).

Por último, el Estado mantendrá orgulloso sus puertas abiertas a la juventud: en reconocimiento no sólo a los notables aportes que las nuevas generaciones realizan, sino al inestimable valor que para un proceso político esencialmente transformador como el actual, tiene un sujeto eminentemente transformador, como son los jóvenes.

La Presidenta de la Nación afirmó con suma claridad que no son los principios esenciales ni los objetivos centrales que sustentaron y orientaron el proyecto de país en edificación desde 2003 los que habrán de modificarse: el crecimiento económico, la inclusión social, la democracia, la educación o la innovación tecnológica persistirán como fundamentos esenciales del conjunto de las iniciativas a emprenderse; pero sí son las herramientas y estrategias que nos acerquen a esos horizontes las que oportunamente deben renovarse y adaptarse a las diferentes circunstancias históricas.

“La gestión es cambio permanente, la vida es cambio permanente, lo que nunca se debe perder es la dirección que ese cambio tiene que tener” sostuvo Cristina Fernández de Kirchner. Nuestra responsabilidad será entonces la de interpretar correctamente las necesidades propias del actual momento histórico, diseñar las herramientas más aptas para abordarlas y poder materializar las transformaciones que continúen en la construcción de un país cada vez más equitativo: porque en definitiva, un Estado capacitado para afrontar exitosamente los desafíos de esta nueva etapa contribuirá notablemente a la consolidación del paradigma de inclusión social y democracia que Néstor Kirchner proyectó.

# MÁS ESTADO, MEJOR ESTADO

CPN Jorge Milton Capitanich (\*)

## I. MÁS ESTADO, MEJOR ESTADO

La complejidad tecnológica y relacional que influye permanentemente en el perfil de las sociedades modernas, vitalizan la diversidad y nivel de exigencias de sus demandas. Naturalmente, confluyen en el territorio, nuevas demandas que se adicionan a primitivas instancias irresueltas, removiendo la dinámica creciente de los hechos para solventar en forma permanente, en el marco del compromiso asumido para esta Sociedad, en términos de bienestar.

La síntesis de una demanda con mayor eficacia y eficiencia Estatal, constituye en sí misma, la articulación de los desafíos de la gestión pública en el contexto de las sociedades modernas.

Desde esta mirada, nos compete armonizar dicho escenario, no solamente para merituar la confianza recibida en el marco de una joven pero empoderada democracia, sino esencialmente para activar el diseño de transformación que elegimos generar, dando vuelta la página a una historia de provincia postergada y marginal.

Más Estado, Mejor Estado, significa de manera simultánea, garantizar estratégica y territorialmente, presencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos primarios que incumben a esta misión, y a la vez brindar los instrumentos, la competencia y el monitoreo necesario y suficiente en todos sus estamentos, para que las acciones y tareas puedan definitivamente cumplirse con eficiencia, transparencia y efectividad respecto a las metas de gobierno. Esto es, incorporar de manera apropiada, en los protagonistas de la acción, actitud proactiva respecto a la aceptación y práctica de paradigmas de transformación, que resulten mimetizables en torno a la exigencia que la convicción y el contexto impone, respecto a generar hitos que induzcan mayor calidad en la gestión pública.

---

(\*) Gobernador de la Provincia del Chaco



La propuesta es más Estado, mejor Estado, con normas muy claras, y una mayor participación del pleno de la sociedad. Se trata de encaminar un mayor desarrollo “con justicia social”, incorporar a nivel de la diversidad de las cadenas productivas, valor, innovación y productividad, para superar el tradicional perfil de provincia que por años, nos ha encasillado.

Estas páginas están abocadas a nivelar dos instancias que caracterizan mi accionar, el razonamiento y la acción, lo conceptual y lo práctico, los números y las obras. Por ello, el fortalecimiento de las iniciativas estratégicas, están direccionadas por principios rectores, cuya declaración consideramos la base de nuestro fundamento para instar a la aprehensión de nuevos paradigmas organizacionales, es decir, nuevas reglas de juego que posicionarán el cambio mediante la transformación. Transformación que puede apreciarse con la ilustración de casos testigos, como firme avance de los pasos aplicados.

## 2. ATRIBUTOS DEL LIDERAZGO MODERNO

Para lograr una perfecta combinación de más y mejor Estado, admitimos necesaria la construcción de un sistema político donde la concepción del liderazgo moderno se distinga por la conjugación de tres atributos esenciales:

- a) la ética de la convicción y de la responsabilidad en el sentido weberiano de ambos términos,
- b) la estética como medio adecuado para transmitir a través de las imágenes desde la acción práctica de la política hasta el camino mismo de la esperanza y,
- c) la poética, en donde la palabra adquiere el valor no solamente desde la perspectiva de la palabra hablada, como simple transmisora del conocimiento, sino desde la empatía emocional que subyuga e invita al sueño colectivo, a la construcción de utopías.

Podemos decir que los atributos a los que aludimos, tienen carácter intangible al perfil que se presume y asume desde el acervo tradicional y colectivo que promueven

las encuestas, incluso desde el aparato proselitista para definir fuerzas al lanzar una lista de candidatos.

Se trata pues, ya en un nivel de medir “fortalezas del jugador en la cancha”, de esgrimir cualidades que invocan la esencia más loable del ser humano, centrada en la dignidad de sus semejantes, pues puestos en pista de carrera, expuestos en multitud de apreciación y juicio, ajustados en compromisos por presiones que contraponen intereses sectoriales, denotan capacidad de ser artífices de decisiones que rinden culto a los valores más justos y apropiados de esa sociedad que les ha confiado.

**Para construir un nuevo modelo de liderazgo que prospere, es preciso cumplir con dos condiciones necesarias, la organización y el fortalecimiento institucional del sistema político.**

La calidad institucional, como capacidad de acción efectiva de ejercicio de gobierno, prioriza el marco más cercano a los consensos colectivos para construir un nuevo modelo de liderazgo que prospere, es preciso cumplir con dos condiciones necesarias, la organización y el fortalecimiento institucional del sistema político. y sectoriales, sin rescindir del cumplimiento de las responsabilidades emanadas de la voluntad popular y el respeto irrestricto por la plena vigencia de las instituciones de la república, con apego a la constitución y las leyes que reglamentan su accionar.

La construcción de liderazgos se da en el seno de los partidos políticos organizados, con transparencia en las fuentes de financiamiento y en la ocupación de los espacios públicos para la divulgación de ideas y propuestas, porque solo desde esos ámbitos se puede lograr armonizar la identificación ideológica, doctrinaria y filosófica con las formas de ejecución y la concepción de un proyecto que contenga las expresiones de todos. En este sentido constituye una exigencia el fortalecimiento institucional de estos espacios para la formación de cuadros directivos, pero además resulta relevante incursionar en promover proactivamente valores sobre los que la sociedad evalúa expectante, respecto a las condiciones objetivas y subjetivas del tipo de liderazgo que se pretende ejercer.

En este sentido, vengo sosteniendo que para construir un nuevo modelo de liderazgo que prospere, es preciso cumplir con dos condiciones necesarias, la organización y el fortalecimiento institucional del sistema político. En efecto, la combinación de una ética de la convicción y de la responsabilidad en el sentido weberiano, la estética y la poética constituyen elementos cualitativos esenciales en la construcción de este liderazgo moderno, siendo la educación y el respeto por el otro, célula de este perfil que atribuye valor intangible al adicionar conjugadamente los tres elementos, pues la legitimidad del poder, se reduciría meramente a un plano formal sujeta a fines, si no se encuentra sujeta a valores y a su vez, sujeta a acciones, pero ambas dentro del plano de la responsabilidad convencida.

### 3. DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS RECTORES PARA LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO MODERNO

La política en materia de gestión de pública se desarrolla bajo una serie de premisas entre las que destaca la intención de la Administración Central y sus dependencias por mantener el alto nivel de gestión mediante la correcta toma de decisiones, para hacer compatible un desarrollo sostenible y sustentable en términos de resultados sociales y productivos en armonía con la protección del ambiente, garantizados y contenidos en adecuada infraestructura, recursos fiscales para garantizar continuidad y especialmente establecer un sistema de seguridad que involucre a todos en el compromiso del mantener el orden social que nos merecemos.

Es por ello que en este contexto y en el marco de un espacio que convoca a la multiplicidad de aportes en materia de Administración Pública, declaramos la consecución de cinco (5) principios rectores que venimos aplicando para la organización de un Estado Moderno, cuya explicación y ejemplos pasamos a detallar:

#### *3.1. Riesgo moral*

El concepto de riesgo moral (“moral hazard”) con origen en el área de los seguros, actualmente tiene expansión en el campo económico y está relacionado con el estudio de los seguros de riesgo de trabajo. En la Administración Pública, pueden constituir ejemplos la contratación de Seguro Escolar y Seguro de Salud.

Este principio nos marca la inexorable necesidad de identificar procesos de internalización de las conductas individuales de las personas en la programación de las políticas públicas y en la generación de acciones específicas que permitan asociar los comportamientos y las conductas humanas con la asignación de recursos financieros, tecnológicos, humanos y materiales, para estimular o penalizar las mismas.

Riesgo moral es uno de los problemas originados por la presencia de información asimétrica y se lo puede modelizar como un problema del/para el agente público. Stiglitz, aplicó el tema de la imperfección en la información a problemas de riesgo moral y selección adversa, al monopolio y la teoría de la empresa. Esencialmente, indica que no se puede predecir con certeza el comportamiento humano, el mismo puede ser influenciado por temores y prejuicios y no siempre resulta racional, es por ello que la psicología adquiere un rol importante en la economía. La incertidumbre rodea toda actividad humana, la posibilidad de eventos fuera de nuestro control inquietan nuestra vida y desalientan las iniciativas que conllevan riesgo. Juzga las políticas de salvataje del FMI respecto a los países pobres, indicando que es menester fomentar en estos países otras alternativas, pues ante la misma acción por parte del gobierno, los habitantes de distintos países pueden tener reacciones disímiles, y en ello está implícito el riesgo moral, aunque no lo nombra en su obra “El malestar de la globalización”.

En términos generales, constituye un planteamiento del problema de las consecuencias indeseadas de ciertas prácticas sociales. Bajo cierta realidad, un sujeto que no tiene que pagar las consecuencias de sus actos, actuará en forma distinta a un sujeto que tenga que hacerlo.

A manera de variados ejemplos:

- Un sistema de seguro que tiene como propósito reducir riesgos, puede sin proponérselo incrementarlos.
- Una política de regulación que pretende hacer un sistema más transparente para los usuarios, puede introducir niveles de complejidad que no logren tal efecto.
- Los administradores de un organismo del Estado pueden utilizar su capacidad de decisión para obtener maliciosamente beneficios personales a expensas del ciudadano que paga los impuestos (gratificaciones extras, uso privado de vehículos, teléfonos, promoción arbitraria de subordinados).
- En mayor o menor medida, cualquier forma de contrato laboral también está expuesto al denominado riesgo moral, pues un trabajador contratado para cualquier tarea tiene siempre cierta capacidad de decisión y posibilidad de quitarse, eludir el control y reducir su esfuerzo.
- En este sentido, la evaluación del desempeño de los empleados públicos (ejemplo: un chofer) puede asociar la percepción de un ingreso proveniente de una bonificación al cumplimiento de un protocolo de manejo del vehículo, que implique buen mantenimiento, duración y reducción de riesgos de accidentes.
- Paralelamente, un paciente con actividad física, ingesta alimentaria equilibrada y sana reduce riesgos a contraer enfermedades y consiguientemente goza de buena salud y reduce el uso del hospital público.
- El riesgo moral del agente de seguridad está fuertemente asociado a la honestidad en el ejercicio de su función y a su foja de servicios.

**Riesgo moral es uno de los problemas originados por la presencia de información asimétrica y se lo puede modelizar como un problema del/para el agente público.**

Concretamente, en el ámbito provincial: la instrumentación de un Seguro Escolar que identifique al mismo tiempo rendimiento escolar, presentismo y sanidad, forman parte de la evaluación del comportamiento individual de los estudiantes con el objeto de estimular la asignación de recursos financieros de becas diferenciales para estos beneficiarios.

Paralelamente, la ejecución de un programa de Seguro de Salud con 381.000 beneficiarios en una primera fase hasta la universalización de los programas de la cobertura sanitaria, a través de recupero de gastos, número de transacciones de pacientes con

el sistema sanitario, historia clínica centralizada y provisión de medicamentos, indica en forma explícita la conducta de los individuos respecto a las enfermedades inmuno prevenibles y su impacto en el financiamiento estatal.

Estos ejemplos de internalización de conductas individuales asociadas a reducción del riesgo moral son múltiples y deben señalar un sendero para la organización del Estado.

### *3.2. Asimetrías de información*

La Teoría de las Asimetrías de la Información, por la cual George Akerlof, Michael Spence y Joseph Stiglitz fueron reconocidos con el Premio Nobel, se refiere a situaciones en las que una de las partes involucradas en una transacción tiene más información acerca de esta operación que la otra; esta información desigual puede llevar a una selección adversa, situación que se recrudece en un mundo de mercados globales y con una economía cada vez más centrada en el conocimiento.

En una sociedad moderna, la educación y la comunicación promueven accesibilidad por parte de la comunidad, a más y mejor información, por ello partimos en este sentido, al unísono con el Gobierno Nacional, en definir mayor inversión educativa, conjuntamente con mejoramiento del sistema de accesibilidad a tecnologías de información, las que permiten y permitirán mejores impactos cuantitativos y cualitativos en el funcionamiento de la sociedad, avanzamos así con:

- El Programa Conectar Igualdad, que inicio su implementación, previendo la entrega de alrededor de 28.000 net-books y más de 700.000 libros de textos, para ser distribuidos a establecimientos escolares, ratificando la política de posicionar a la lectura como razón de Estado y promover la democratización del conocimiento desde el ámbito educativo.
- TV Digital: como forma de federalizar nuevas tecnologías en el marco del Programa Argentina Conectada, se entrega gratuitamente a población vulnerable, un codificador que permite a través de un televisor común acceder a las señales que conforman un paquete de servicios para sintonizar señales de televisión digital. Asimismo, a través de nodos de acceso al conocimiento (NAC) se podrán acceder a Internet, wi-fi, recibir capacitación en informática y disponer de salas de entretenimiento, establecidos en dichos nodos (establecimientos escolares).
- Fibra Óptica, dentro del mismo Programa Argentina Conectada, mediante un acuerdo firmado entre Arsat y Ecom Chaco, la integración del territorio a la conexión de internet, está próxima a ser una realidad. Las inversiones en fibra óptica en toda la provincia, permitirán unir 1800 km de comunicación de alta calidad y confiabilidad, con 29 nodos de comunicaciones y la provisión de todo el equipamiento de electrónica necesaria para el funcionamiento del ser-

vicio ligado a la red provincial en una primera etapa y a la red troncal federal en una segunda etapa.

- Jornada Extendida es otro de los logros realizados en esta materia, mediante la inversión en 63 aulas informáticas equipadas con mobiliario y con equipamiento multimedial, lo que permite contar con escuelas de jornada extendida y a distancia, esta asistencia de equipamientos informáticos, para el mejoramiento de la calidad educativa se realiza a través del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PRO-MEDU).

El uso diario de las Nuevas Tecnologías les proporciona habilidades específicas para moverse en un espacio virtual en el que se halla conocimiento, información y comunicación. En este contexto, el principio seleccionado y el proceso enunciado, resulta fundamental a la hora de evitar la brecha digital, como una de las causas principales para que se produzca la brecha asimétrica en la información.

### 3.3. Costos de transacción

El concepto de coste de transacción, aportado por el Teorema de Coase, es una alusión constante en la teoría económica moderna y un hecho presente en la práctica de las resoluciones cotidianas. Ante presencia de determinados efectos externos, donde concurren intereses contrapuestos, siempre será posible la consecución de una externalidad óptima, y de un máximo nivel de bienestar a partir de un buen manejo de la negociación o la mediación. Los costes de transacción pueden definirse como “los costes de transferir derechos de propiedad” o, más sutilmente, como “los costes de establecer y mantener los derechos de propiedad”.

Es condición necesaria, que los derechos de propiedad de las distintas partes estén bien asignados y puedan defenderse como asimismo que el sistema de precios funcione sin costes y no existan efectos renta, en el marco del equilibrio general.

Joseph E. Stiglitz propone valorar las instituciones por lo que llama la eficiencia distributiva, que mide no solo los resultados que se obtienen, sino también la eficiencia con la que estos resultados se distribuyen en la comunidad. Douglas North responde a Stiglitz con el concepto de eficiencia adaptativa. Lo que se debe considerar

**Partimos, al unísono con el Gobierno Nacional, en definir mayor inversión educativa, conjuntamente con mejoramiento del sistema de accesibilidad a tecnologías de información, las que permiten y permitirán mejores impactos cuantitativos y cualitativos en el funcionamiento de la sociedad**

es el modo en que la economía evoluciona a lo largo del tiempo, la inclinación de una sociedad a adquirir conocimientos y a aprender, a inducir la innovación, a correr riesgos y a mantener una actividad creadora, así como a resolver problemas. La eficiencia adaptativa depende del marco institucional que incentive o no este tipo de actitud o predisposición al aprendizaje en un mundo de fuerte dinamismo.

La independencia del poder judicial, la autonomía de gobiernos provinciales y municipales, la generación de un clima favorable de inversiones, el funcionamiento calificado del Poder Legislativo, la libertad de reunión, expresión y/o asociación y el pleno respeto a los derechos, garantías y deberes constitucionales implican objetivamente parámetros para la reducción de los costos de transacción.

La reducción de estos costos implican menores primas, plazos, mejores accesos a condiciones de financiamiento, aspectos que permiten optimizar modelos alternativos de generación de riqueza y su consiguiente distribución.

La transparencia de los actos de gobierno, la plena vigencia de órganos de control, favorecer el clima de inversiones, brindar incentivos a las inversiones con seguridad jurídica, organización del Estado con solvencia fiscal de largo plazo, constituyen elementos que generan adecuadas posibilidades para el desarrollo de transformaciones productivas con alto valor agregado.

Muestra de ello, constituye la creación de organismos como Inspección de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio dotándolos de vigencia plena de facultades para el cumplimiento del deber, así como a los Organismos de Defensoría del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Seguridad Pública, entre otros.

No menos relevante, resulta garantizar los mecanismos de Concursos de Antecedentes y Oposición para Jueces de Superior Tribunal de Justicia, Organismos de Control y Empleados Públicos. En suma, la calidad institucional, no es más que el producto de acciones simultáneas en este sentido y coadyuvan al desarrollo de estrategias que permiten reducir el costo de transacción.

Cuando una operación económica, entre dos agentes A y B, tiene efectos sobre un tercer agente C sin que haya transacción monetaria o convención de cambio entre A y C, o entre B y C, se dice entonces que se crea una externalidad. Si la externalidad creada se opera en detrimento de C, es decir, si disminuye su bienestar actual, o le impide disfrutar de un bien, de un servicio potencial, se dice entonces que se trata de una externalidad negativa o de una deseconomía externa. Si debido a la transacción entre A y B, el agente C ve aumentar su bienestar, su riqueza, sus posibilidades de acción, de conocimiento, de mejorar su entorno, se dice entonces que hay creación de una externalidad positiva.

La identificación de externalidades positivas o negativas permite diseñar y regular estrategias adecuadas de maximización o minimización de impactos positivos y/o negativos de políticas públicas identificadas con el ambiente.

Partiendo de concebir una racionalidad productiva, instamos a construir a partir de este principio, el paradigma de la responsabilidad por la productividad eco-tecnológica donde el valor del ser humano y su ambiente, con mandato en nuestra Constitución, vincula a la naturaleza alineando sustentabilidad necesaria para generaciones futuras.

En este sentido, la polución ambiental exige un serio y franco compromiso del Estado para combatirlo. La regulación del suelo, agua y la vegetación, nos ocupa con agenda temática prioritaria en el seno de un ordenamiento territorial, industrial y ambiental de carácter integral. No menos importante, es la implementación de la ley de biocidas, especialmente en lo que refiere a la regulación/circulación de bienes no permitidos y en la concientización de la población respecto a su consumo. No escapa a nuestro conocimiento, que el derecho de consumidor debe basarse en la adecuada información, no obstante, resulta necesario persuadir en la autorregulación de hábitos de consumo responsable.

En correlato con el mandato prescripto de la regulación, para evitar impactos negativos externos, el desarrollo de parques y/o reservas naturales coadyuvan a disponer sistemas articulados de gestión en las políticas públicas, en búsqueda permanente de preservar el patrimonio natural y en los casos que indique, restaurar desarraigos del ancestro capital de nativos que albergaron a nuestros antepasados.

A nivel urbano e industrial, desde la regulación ambiental en materia de ruidos, tratamiento de residuos sólidos urbanos, residuos peligrosos, residuos patológicos y el tratamiento del código de aguas hasta el desarrollo de áreas verdes y de recreación, un programa de vida saludable, pasando por sustitución de combustibles fósiles, nos ocupan todas las acciones destinadas a contribuir a la identificación de impacto en prevención de externalidades negativas o potenciación de externalidades positivas que coadyuvan al ahorro de recursos públicos y esencialmente a evitar hipotecar el futuro de nuestras generaciones.

### 3.5. Sistema de incentivos

Dentro de la definición de políticas públicas, no puede dejar de tenerse presente el principio de sistemas de incentivos, en la medida que promueve proactividad y dinamismo en el sentido positivo y a la vez regula o minimiza riesgos respecto a acciones o actitudes negativas para la Administración, tanto al interior de su organización, como en relación al ámbito de interacción con el sector privado.

**La transparencia de los actos de gobierno, la plena vigencia de órganos de control, favorecer el clima de inversiones, brindar incentivos a las inversiones con seguridad jurídica, organización del Estado con solvencia fiscal de largo plazo, constituyen elementos que generan adecuadas posibilidades para el desarrollo de transformaciones productivas con alto valor agregado.**

Tal lo expresa Gregory Mankiw, uno de los principios de la economía convencional se refiere a que las empresas y las personas responden a los incentivos que reciben de las políticas oficiales o de las condiciones de los mercados. Por ese motivo, en línea con ese postulado, se afirma que los gobiernos deberían tomar en cuenta en sus medidas el papel fundamental que desempeñan los incentivos en la determinación de la conducta de los agentes económicos.

Los sistemas de incentivos pueden aplicarse a las fuerzas de seguridad mediante bonificaciones especiales por reducción de delitos hasta el área educativa para estimular la continuidad de días de clase pasando por programas de buen cumplimiento fiscal o seguros públicos de salud.

Sostenemos que los estímulos y penalizaciones de las políticas públicas coadyuvan a mejorar comportamientos y desempeños. Constituyen ejemplos de lo expuesto en ambos ámbitos:

- La reducción de la tasa marginal del impuesto a los ingresos brutos por buen cumplimiento fiscal, en el marco de la ley 6093, el nuevo sistema de bonificación del Impuesto a los Ingresos Brutos de la provincia, resulta una herramienta eficaz para incentivar el pago en tiempo y forma de los impuestos.
- El subsidio del 100% de aportes patronales durante 2 años por la incorporación de empleo genuino, resultó un excelente sistema de incentivos para que el empresario invierta en mano de obra o regularice la situación de puestos existentes.
- La fijación de una tasa de interés superior a la de mercado, constituye una penalización traducida en términos económicos, que junto a las sanciones pecuniarias (multas), reduce el riesgo de incumplimiento estricto de las obligaciones financieras.
- En el ámbito educativo, la instrumentación de un fondo estímulo a la calidad educativa, constituye un eficaz método para garantizar la concurrencia a clases de los trabajadores docentes y por ende, promueve la continuidad de los días de clase como precondition esencial para lograr la excelencia educativa de largo plazo.
- Los sistemas de evaluación de desempeño, constituyen en si procesos proactivos para la conducción de incentivos tendientes a lograr mayor eficiencia y reducir brechas de inequidad, a la vez que incorpora objetividad en la aplicación de sistemas de premios y castigos.

El conjunto de medidas que direccionadas por este principio rector, vayan sustentando un pilar en la organización de las políticas públicas, sin duda serán reflejadas en mayor eficiencia y productividad en el gasto público.

#### **4. INICIATIVAS ESTRATÉGICAS**

Para la construcción de un Estado Moderno y eficaz es preciso consolidar por lo menos tres iniciativas: a) Reforma de Estado; b) Sistema de Gobernabilidad; c) Reforma Administrativa

#### 4.1. Procedimiento de Reforma del Estado

La provincia del Chaco ha implementado un sistema de planificación estratégica que permite diseñar, monitorear y evaluar los programas de gobierno para la instrumentación de las políticas públicas. Este sistema logró el ordenamiento de las acciones jurisdiccionales, con su correlato con la estructura programática presupuestaria y organizacional, fundando, además, un modelo de programación y gestión por metas y resultados inédito en la administración pública chaqueña.

La reconstrucción sistémica de la organización y capacidad del Estado para instrumentar un proceso de planificación y evaluación de resultados, ha constituido una premisa básica para la incorporación de una visión prospectiva para programar las intervenciones gubernamentales territoriales en torno a tres ejes: a) desarrollo económico, b) equidad social y c) gobernabilidad democrática.

**Los gobiernos deberían tomar en cuenta en sus medidas el papel fundamental que desempeñan los incentivos en la determinación de la conducta de los agentes económicos.**

El Plan Quinquenal 2011 - 2015 expresa los lineamientos estratégicos de las políticas provinciales a mediano término, y aporta una mirada prospectiva que permite construir propuestas de cambio, gestionarlas y evaluarlas, superando la tradicional actitud de reaccionar y tomar decisiones ante los cambios o la coyuntura de la dinámica económica y social.

El concepto de desarrollo asumido implica, a su vez, superar la controversia entre crecimiento y distribución del ingreso. Induce a pensar el desarrollo económico con equidad social, asegurando, además, condiciones para la gobernabilidad democrática. El principal desafío es sostener el modelo iniciado basado en el desarrollo económico, la inclusión social, la redistribución del ingreso, la preservación del ambiente y el mejoramiento de la calidad institucional.

La misión radica en construir un Estado eficaz y eficiente que promueva la producción, el empleo privado formal, las inversiones públicas y privadas que transformen nuestra estructura productiva y mejore la distribución de los ingresos. Esto es, transformar el Estado en una herramienta moderna y eficiente para liderar el crecimiento económico con equidad social.

La visión estratégica construida en dicho Plan, consiste en convertir al Chaco en una potencia agroalimentaria, energética y siderúrgica.

El Plan combina lineamientos para la superación de restricciones y el aprovechamiento de las potencialidades que ofrece la Provincia en un horizonte de mediano plazo. Los ejes estratégicos constituyen el resultado de pensar el desarrollo de la Provincia de un modo amplio, plural y transversal.

Los ejes estratégicos son orientaciones que no se agotan en temáticas especializadas, sino que permiten una visión integral de los problemas. Son asumidos como agrupaciones conceptuales que se vinculan entre sí y se potencian mutuamente. La opción por el tratamiento de las cuestiones en torno a estos ejes facilita el abordaje de una realidad compleja, estableciendo las bases para analizar el escenario proyectado y la construcción de soluciones integradoras e integrales.

Alcanzar exitosamente los objetivos propuestos, requiere contar con una visión compartida entre el sector público y el privado. La construcción de consensos plantea las exigencias propias de los procesos de Planificación Estratégica, dado que resulta necesario contar con una herramienta colectiva de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones para construir estrategias de mediano plazo que permitan potenciar las capacidades de desarrollo económico y social.

Es por ello que consideramos una necesidad ineludible avanzar en el desarrollo de capacidades institucionales en la administración pública, de modo que ésta reúna las condiciones requeridas para cumplir satisfactoriamente su papel en el desarrollo provincial, asegurando capacidad operativa para instrumentar las políticas públicas con transparencia y cobertura territorial.

También ha constituido un desafío mejorar la calidad del gasto público mediante la progresiva aplicación del presupuesto por programa y la gestión por metas y resultados. Este proceso ha representado una de las prioridades de las políticas públicas para optimizar la asignación de recursos a los programas que presentan un mayor impacto social por su contribución al crecimiento económico, la creación de empleos y la reducción de la pobreza; favoreciendo, al mismo tiempo, la toma de decisiones y la institucionalización de una instancia de rendición de cuentas a la sociedad para aumentar la transparencia de la gestión de gobierno.

Lograr mejorar la calidad del gasto público ha implicado también enfrentar el reto que implica articular los objetivos últimos de las políticas públicas, expresados en impactos y resultados, con los productos institucionales y los recursos presupuestarios necesarios para alcanzarlos.

Este proceso, que implica la correcta caracterización y, en algunos casos, la reconstrucción de la cadena de valor de producción de bienes y servicios sociales del Chaco, se ha asentado en la identificación de la relación que vincula impactos con resultados; y el nexo entre estos con los productos; y la relación de estos, con los recursos presupuestarios.

### *4.1.1. Organización del Sistema de Planificación Provincial*

La inserción ordenada de la planificación estratégica en el ámbito de la administración pública, como herramienta para la toma de decisiones concernientes a las políticas públicas, ha constituido también un elemento indispensable para orientar el presupuesto al enfoque de una gestión orientada a metas y resultados, toda vez que la de-

terminación de impactos de mediano plazo representa la parte medular de los planes estratégicos sectoriales.

Por ello, y reconociendo que en el proceso de construcción de la cadena: recursos - productos - resultados - impactos, convergen cuatro funciones críticas: Planificación Estratégica, Planificación Programática, Planificación Operativa y Formulación Presupuestaria, hemos utilizado distintas metodologías, diferenciadas en sus características, pero que operan sobre un mismo proceso que, en última instancia, define la programación y gestión de las políticas públicas.

En este marco, la Planificación Estratégica es asumida como el proceso adoptado en la administración pública chaqueña para la definición de los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. Esta herramienta representa también la instancia donde se define el perfil de producción de los organismos públicos.

Por otro lado, asumimos la Planificación Programática, como el proceso a través del cual las políticas públicas se plasman en programas de gobierno, contemplando los eslabones que componen la cadena recursos – productos – resultados – impactos. En esta instancia se definen también los indicadores de productos, resultados e impactos, así como los medios de verificación utilizados en el seguimiento de los programas.

Desde este punto de vista, la Planificación Programática es asumida como el nexo que vincula la Planificación Estratégica con el proceso presupuestario, donde en este último eslabón se completa la cadena de valor, considerando la vinculación entre el proceso de asignación de recursos y la producción institucional.

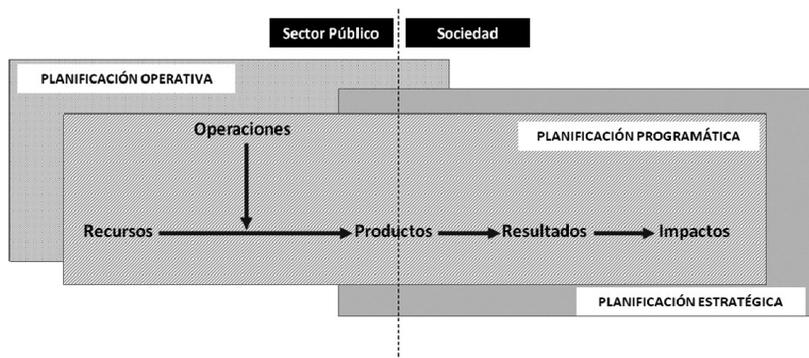
La diferenciación del proceso anterior, como vínculo entre la Planificación Estratégica y la Planificación Operativa, ha posibilitado, además, la definición de programas transversales o inter jurisdiccionales, contribuyendo de esta manera a mejorar la articulación del proceso de definición y ejecución de programas donde intervienen unidades ejecutoras de distintas jurisdicciones, incluyendo en este esquema a los programas con financiamiento nacional e internacional.

Por su parte, la Planificación Operativa constituye el proceso mediante el cual las diferentes jurisdicciones de la administración pública diseñan las acciones que permiten transformar, mediante un conjunto de operaciones, los recursos presupuestarios en los productos requeridos para alcanzar los resultados y los impactos de las políticas

**La misión radica en construir un Estado eficaz y eficiente que promueva la producción, el empleo privado formal, las inversiones públicas y privadas que transformen nuestra estructura productiva y mejore la distribución de los ingresos. Esto es, transformar el Estado en una herramienta moderna y eficiente para liderar el crecimiento económico con equidad social**

públicas. Estas relaciones son viabilizadas, anualmente, en el presupuesto, el que es asumido como instrumento de política para la asignación de recursos destinado a la producción de bienes y servicios públicos.

El siguiente esquema sintetiza la vinculación entre los tres niveles de planificación adoptados y adaptados en la administración pública chaqueña para la formulación de los programas de gobierno que permiten instrumentar las políticas públicas, con sus correspondientes presupuestos, vinculación que viabiliza y asegura la ejecución en cada ejercicio fiscal:



En cuanto a la Formulación Presupuestaria, este proceso permite garantizar que los recursos financieros estén asignados adecuadamente para el logro, y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva para la implementación de los programas de gobierno que permiten la producción de bienes y servicios públicos.

La Formulación Presupuestaria no se limita a la esfera de los recursos, sino que abarca el proceso completo de definición de resultados, productos y operaciones que permite una adecuada valorización y asignación presupuestaria. Es por ello que si bien tanto la Planificación Estratégica como la Planificación Operativa exceden el terreno de lo presupuestario, ambas son partes constitutivas de la Formulación Presupuestaria.

La profundización del modelo de gestión por resultados exige no sólo la presencia de mecanismos formales, en virtud de los cuales se establecen metas gubernamentales, sino también la adecuación de los procedimientos administrativos. Este proceso, esencialmente evolutivo, nos plantea el desafío de persistir en el esfuerzo para que este modelo de gestión se arraigue en la práctica cotidiana de la administración pública chaqueña.

### 4.1.2. Marco Lógico

En materia de “planificación”, la metodología de marco lógico constituye una forma de sistematizar, de manera bien específica y clara, la descripción de los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para el alcance de resultados físicos esperados

en tiempo y cantidad, permitiendo monitorear la optimización de tales recursos y la eficacia de las gestiones realizadas.

La Secretaria de Planificación y Evaluación de Resultados, bajo el rol de coordinar acciones relacionadas con la formulación de los planes, programas y proyectos del gobierno orientados a generar condiciones que favorezcan el desarrollo de la Provincia, utiliza esta herramienta con el objeto de perfeccionar la planificación de los programas por área, poniendo énfasis la articulación de objetivos e incorporación de indicadores de evaluación durante la vigencia de los mismos.

**La profundización del modelo de gestión por resultados exige no sólo la presencia de mecanismos formales, en virtud de los cuales se establecen metas gubernamentales, sino también la adecuación de los procedimientos administrativos.**

La utilidad del marco lógico resulta relevante para la planificación de la gestión orientada por objetivos, considerando que desde su diseño y hasta la evaluación, pasando por la definición, valoración ejecución y supervisión, involucra un conjunto de acontecimientos con una relación casual interna, tales como insumos, actividades, resultados, objetivos específicos y finalidad. Las incertidumbres del proceso se explican con los factores externos en cada nivel de tratamiento temático.

Hemos jerarquizado a esta herramienta como un instrumento válido direccionado a la planificación y el control de gestión en la estrategia de acción, para que este proceso se geste e implemente rápidamente y verifique resultados e impacto en un horizonte de tiempo de mediano plazo conforme al alcance de un programa de gestión de gobierno.

#### *4.1.3. Red Programática*

El cambio de una gestión basada en normas, a otra basada en resultados, no implica instaurar una administración que no esté sujeta a ellas, por contrario, el cumplimiento de objetivos medibles en término de bienes o servicios, constituye un verdadero aporte a la misión de la organización y una adecuada respuesta a las demandas de la sociedad.

En este sentido, partimos desde una visión sistémica de la organización Estado, tanto respecto al funcionamiento-comportamiento de sus propios componentes internos, como en relación al entorno inmediato con el cual interactúa con diferentes grados de incursión: referente, cliente, recaudador, proveedor, regulador, contralor, facilitador, mediador, concertador, gestor y creador de igualdades de oportunidades según las exigencias del bien común.

Es así que la organización del Estado Moderno basado en un nuevo modelo de gestión pública, nos orientó a forjar un entramado de programas inter-áreas bajo la concepción de asistir a las demandas de cada parte del territorio, condición necesaria

para ofrecer servicios de calidad que permitan incrementar la eficacia de las políticas públicas y lograr una respuesta satisfactoria a las expectativas de los ciudadanos.

Los planes estratégicos y operativos descriptos que proponen y asumen los referentes de Organismos a través de los cuales el Estado interactúa con la sociedad, toman consistencia y coherencia a través de un conjunto de metodologías y técnicas diseñadas para orientar acciones tendientes al logro de los objetivos planteados por el Gobierno en el “contrato social” ciudadano.

Los objetivos se plasman por medio de planes, programas y proyectos, cuya visión integral puede sintetizarse en una estructura programática, siendo ésta la manera en que se materializa la calidad de competencias y profesionalización de la función pública.

Desde el punto de vista de la Red Programática trabajamos en 46 programas que contienen dos núcleos relacionales de partes bien diferenciados:

- Un subsistema interno, que utiliza determinados recursos e insumos que aplicados adecuadamente a través de las diferentes áreas y responsables mediante procesos de gestión organizados, los convierte en bienes y servicios destinados a satisfacer las demandas de los ciudadanos.
- Un subsistema externo, que comprende al anterior, a partir de los resultados-productos que brinda a los ciudadanos, generando con distintos grados de alcance, impacto en la sociedad, en los distintos actores sociales y en el entorno de la jurisdicción - sector territorial.

La búsqueda de resultados hacia este subsistema, es producir con eficacia (cantidad/ cobertura y calidad de los productos) y efectividad, alcanzando los resultados esperados en las dos dimensiones que involucra este concepto: la satisfacción de los ciudadanos por los productos recibidos y el impacto a lograr en el entorno o en la sociedad.

El planteo que se ha propuesto la gestión de este Gobierno, tiene un proceso reorganizativo que se basa en la transversalidad, y se define desde dos dimensiones estructurales bien diferenciadas, la estructura orgánica y la estructura o redes programáticas.

Las Redes Programáticas, tienen carácter dinámico y relacional siendo el estamento donde se da la verdadera transversalidad de los servicios dirigidos a la comunidad, partiendo de los objetivos y lineamientos establecidos por el Gobierno para el cumplimiento de su plataforma política. A tal efecto, desde cada programa se deben prever acciones actuales o potenciales posibles de complementar con programas que se implementan en otras jurisdicciones, donde la posición actitudinal debe ser coincidente para acudir a cooperar en post de un objetivo sustantivo vinculado a un fin social determinado.

El cumplimiento de lineamientos que respondan a demandas concretas en el marco de determinado contexto, requiere dos aspectos que deben respaldar al nivel

de dirección: a) armonizar los aspectos técnicos específicos vinculados a la materia (educativa, social, vivienda, sanidad, producción, seguridad, etc.) disponibles dentro del propio ámbito gubernamental; b) proveer mecanismos de extensión y articulación, para garantizar alcance territorial y optimizar servicios directos vinculantes. La identificación y armonización de ambos aspectos, son atributos de un rol que se constituye en el epicentro de una gestión por resultados: la coordinación de programas para fines específicos, recurso cuyo perfil compete mayor análisis en materia de administración del recurso humano.

Lo expuesto, concreta la suma de un “proyecto político estratégico, de mirada horizontal y transdisciplinaria que propone y posibilita conjugar los esfuerzos en políticas y planes unitivos capaces de trascender, en una síntesis superadora, el excesivo fraccionamiento de la realidad causado por la aplicación de concepciones y técnicas aisladas”.

**El cambio de una gestión basada en normas, a otra basada en resultados, no implica instaurar una administración que no esté sujeta a ellas, por contrario, el cumplimiento de objetivos medibles en término de bienes o servicios, constituye un verdadero aporte a la misión de la organización y una adecuada respuesta a las demandas de la sociedad.**

#### *4.1.4. Sistemas de Administración Financiera – Órganos Rectores y Sistemas Informáticos*

La administración financiera del sector público comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que intervienen en las fases de programación, ejecución y evaluación de los procesos que permiten la obtención de recursos y la aplicación de los mismos para lograr los objetivos del Estado, teniendo alcance a todo el universo del sector público, institucionalizado a través de las diferentes Entidades y Jurisdicciones que lo conforman, donde las actividades relacionadas con la administración financiera se encuentra, como anteriormente lo expresamos, a cargo de los Servicios Administrativos. Sistemas que integran la administración financiera:

- Sistema de Ingresos Públicos
- Sistema Presupuestario
- Sistema de Crédito Público
- Sistema de Tesorería
- Sistema de Contabilidad Gubernamental
- Sistema de Contrataciones
- Sistema de Gestión de Bienes

Los Servicios Administrativos, mantendrán una relación directa de carácter técnico e informativo con los ÓRGANOS RECTORES de los sistemas con que interactúan sumando a esta base de insumos los datos proporcionados por las unidades de apoyo como parte integrante de este complejo sistémico.

La máxima autoridad del órgano rector de cada uno de los sistemas tendrá autoridad funcional sobre áreas que lo conforman en las cuestiones relacionadas con su competencia, y podrá disponer la constitución de Comités Intersectoriales de Coordinación.

La ley N°4787, en su artículo 14°, crea el Órgano Coordinador de los sistemas de la administración financiera, el que estará a cargo del titular del Ministerio de Economía, para coordinar, dirigir y supervisar la implantación y el mantenimiento de los sistemas que integran la administración financiera. Tendrá además, atribuciones para el dictado de todas las normas requeridas para el cumplimiento de tales funciones e impartirá a los órganos rectores de los diferentes sistemas las pautas que respondan a las políticas del estado provincial en materia de administración financiera.

#### *4.1.5. Presupuesto por Programas*

El Presupuesto por Programas es un conjunto de técnicas y procedimientos que, sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.

La Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados, en el marco de sus funciones, es el área encargada, en coordinación con la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, de articular con las distintas jurisdicciones del Estado, el relevamiento constante de información, para verificar y orientar el alineamiento de los instrumentos utilizados para la formulación y seguimiento de los programas de Gobierno.

Para la preparación del Presupuesto por Programa correspondiente al año 2012, se cuenta con asistencia técnica del Banco Mundial. A tal efecto, se implementa la utilización de herramientas de gestión que fueron indicadas en la presentación del Sistema de Planificación Provincial.

El Presupuesto por Programas y Actividades presenta una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal, mediante el establecimiento de programas y la clasificación de los gastos en: gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

Este presupuesto contiene una distribución por sectores o funciones, con el señalamiento de los programas a realizar, tomando como base las metas a alcanzar.

Para el cumplimiento de los programas, el logro de los objetivos en ellos señalados, y las labores a realizar, se distribuyen los montos entre las distintas secciones; formándose así diversas categorías dentro de los mismos programas, como son los subprogramas, actividades, proyectos, etc.

Las actividades a efectuar de un organismo, deberán estar enfocadas a lograr su ejecución en plazos no mayores de dos años, para lo cual se fijan los programas específicos de acción inmediata, que es una de las principales finalidades de Presupuesto por Programas.

Dentro del sector público, el Presupuesto por Programa es una eficaz herramienta de planificación, desarrollo, y control, en la medida que logra que la asignación de los recursos tenga que ver con las prioridades de las políticas públicas.

Conforme a los lineamientos de Gobierno Provincial, se determinó la aplicación de Presupuestos por Programas, en correlación con objetivos de bienestar y optimización de servicios trazados, en el marco de programas específicos por áreas, a través de la metodología de marco lógico, que implica la sistematización de las acciones en forma ordenada con definición de indicadores de gestión medibles y evaluables conforme a resultados por objetivos logrados.

#### *4.1.6. Asignación Territorial del Presupuesto*

En el marco de la Estrategia de Desarrollo Territorial de la Provincia, una de las acciones que se promueve a través de la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados de la Provincia es la continuidad del proceso de ordenamiento territorial, y a tal efecto, se ha planificado la organización del territorio a través de las denominadas Unidades de Desarrollo Territorial (UDT).

Desde la instancia de planificación y para ordenar la acción, se ha fraccionado el espacio geográfico provincial en UDTs, a los efectos de generar, recomponer e integrar las tramas productivas locales e incrementar la eficiencia en la utilización y asignación territorial de los recursos presupuestarios provinciales.

#### *4.2. Sistema de Información para la Gobernabilidad – SIGOB*

Desde agosto de 2009, el Gobierno de la Provincia del Chaco, en convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha instrumentado el Sistema de Información para la Gobernabilidad (SIGOB), con el propósito de fortalecer las capacidades de programación y gestión, así como para promover la Gobernabilidad Democrática.

En el marco del SIGOB, el Sistema de Programación y Gestión por Metas y Resultados ha constituido el instrumento de soporte de los programas gubernamentales. Este sistema se orienta hacia la consecución de dos propósitos: a) propiciar que la acción institucional incida en el logro de las metas definidas en los programas; y b) dar

**El Presupuesto por Programas y Actividades presenta una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal, mediante el establecimiento de programas y la clasificación de los gastos en: gastos de funcionamiento y gastos de inversión.**

cuenta de la evolución de las metas a partir de indicadores que muestren los avances, retrasos o paralizaciones.

El Sistema de Metas ha producido significativos impactos en varios planos de la gestión pública provincial: a) ha permitido transparentar los procesos de gestión de la acción gubernamental; b) ha posibilitado intervenir anticipadamente cuando se presentan problemas que retrasan la ejecución de los programas, detectando también oportunidades de comunicación de los avances, facilitando así la rendición de cuentas a la ciudadanía; c) ha facilitado el tránsito desde una gestión vertical a otra orientada al logro de resultados; y d) ha contribuido a la identificación de la red de producción de bienes y servicios sociales de la administración pública chaqueña.

Para mejorar la gestión pública debemos profundizar el fortalecimiento de la capacidad del Estado para realizar un seguimiento detallado de los ingresos y egresos presupuestarios. Esta acción resulta ineludible para garantizar una adecuada productividad del gasto y para asegurar transparencia en las finanzas públicas y en la acción de gobierno.

### *4.2.1. Esquema de organización y herramientas de gestión para la Implementación del SIGOB*

#### **Conformación del Equipo de Trabajo**

A los participantes en este sistema se los conoce como Miembros de la Red y es a ellos a quienes este sistema tiene que servir como apoyo a su gestión. Para ello se propone una rutina de trabajo y coordinación entre sus miembros, cuyos roles están perfectamente definidos:

- El Gerente de Meta es el encargado de la programación general de la meta hasta su logro, coordinando en forma semanal el monitoreo para identificar los avances y/o retrasos que las metas intermedias pudieran tener, y es el responsable de reportar las alertas y restricciones que se presentan.
- El Coordinador Institucional tiene el objetivo de contribuir con el gerente en el logro de los resultados, validando la información y acercándola al Ministro, a fin de realizar una atención oportuna de los problemas para que la meta se cumpla en los plazos establecidos. Asimismo, debe realizar la valoración política de las oportunidades comunicacionales que plantee el gerente a medida que se cumplimentan las metas intermedias.
- El Ministro es el encargado de atender la problemática que pueda resolver desde su ámbito y seleccionar aquellos que deba derivar al grupo de cierre o estratégico integrado por el Gobernador.
- El Grupo de cierre es quien utiliza la información recibida para la toma de decisiones y atiende restricciones y alertas que han llegado a ese ámbito para su resolución.

### **Tablero de Gestión**

Es una herramienta que permite a los miembros de la red (Gerente, Coordinador institucional, Ministro y Gobernador), acceder a las restricciones y alertas de las metas intermedias en gestión, atrasadas, reprogramadas y a las oportunidades de acción político comunicacional para las próximas semanas, visualizando el estado de situación de cada Meta para que puedan impulsar las acciones necesarias hasta lograr su conclusión.

**Para mejorar la gestión pública debemos profundizar el fortalecimiento de la capacidad del Estado para realizar un seguimiento detallado de los ingresos y egresos presupuestarios.**

### **Cartografía Digital**

Durante el año 2010 se gestionó la incorporación de una meta en el SIGOB que contemple la actividad del Equipo de Trabajo Interinstitucional en Sistemas de Información Geográfica de la Provincia del Chaco (ETISIG - CHACO), organismo que fue constituido con el objeto de optimizar los recursos en los equipos técnicos de diferentes organismos, reconociendo que los SIG se han posicionado como tecnología imprescindible para capturar, almacenar, manipular, modelar y presentar datos espacialmente referenciados.

En enero de 2011 fue aprobada la meta cuyo objetivo principal es sensibilizar a las autoridades y directivos del Estado Provincial, Municipios y Universidades acerca del uso de la información geográfica, alentando a la participación tanto de los productores de información geoespacial, como de las instituciones educativas, de investigadores y desarrolladores de nuevas tecnologías de información Geográfica.

### **Plan de Acción Comunicacional**

Es un Sistema que permite dar cobertura a la Acción Comunicacional del Gobernador, utilizando un proceso de trabajo pautado y probado en su eficacia y cobertura. Para ello se establece un proceso de trabajo mediante el cual se reúne la decisión política del mensaje a ser difundido y la acción de producción del mensaje comunicacional en la plataforma del sistema.

Este sistema se ofrece como un servicio a los medios de comunicación para que obtengan de manera directa y de forma gratuita la acción comunicacional del despacho del Gobernador, en diversos formatos en los cuales esta ha sido editada: audios, videos, notas de prensa, etc. Por otro lado y como parte del servicio se ofrece a los medios de comunicación, una plataforma de archivos en donde pueden ubicar la acción comunicacional del Gobernador almacenada por fechas, temas, medios de difusión, etc.

### *4.3. Reforma Administrativa*

#### *4.3.1. Decreto 315/2010. Salud Pública*

El objetivo del Decreto N°315 del 2010, es categorizar todas las instituciones y determinar las especialidades necesarias en cada una de ellas, con el objetivo de eficientizar la prestación de los servicios. Una experiencia similar ha sido realizada en el Ministerio de desarrollo Social y Derechos Humanos. El procedimiento se puede resumir en los siguientes pasos:

- Clasifica las instituciones según modalidad y tipo de atención.
- Aprueba el funcionamiento de los servicios de las instituciones.
- Detalla la descripción de los servicios, sus actividades generales y específicas, recurso humano óptimo, detallado según especialidad profesional, dependencia jerárquica y funcional.
- Determina la ubicación geográfica de las instituciones.

#### *4.3.2. Expediente Electrónico / Firma Digital*

Estamos en el ciclo de la revolución tecnológica y la provincia no es ajena a él. Un cambio en todos los ámbitos generado a partir del uso de las tic's (Tecnologías de la Información), una transformación sin precedentes en los procesos, constituye la incorporación de herramientas de Gobierno Electrónico, tanto al interior de la administración, como a la observancia de servicios al ciudadano. Podemos mencionar como avances en estas prácticas de Gobierno Electrónico la implementación de: Centro de Gestión, Guía de Trámites, Consulta on-line del Sistema de Seguimiento de Expedientes y otras actuaciones administrativas, concursos del personal, etc.

Una administración pública a la vanguardia es ágil, eficaz y eficiente. Es un servicio público de calidad que garantiza todos los derechos de los ciudadanos. Una administración con expedientes digitales, además de ágil y eficiente es al mismo tiempo sostenible porque se ahorran recursos y se cuida al medio ambiente, un bien de todos. Es también una administración más segura; la firma digital garantiza la validez, identidad, integridad y el no reproche de la información que se maneja en la administración que es de gran valor.

La eliminación del papel en los expedientes y actuaciones administrativas además de la simplificación en la gestión, elimina los plazos de espera para la recepción de documentos, como así también la inmediatez en las comunicaciones, repercutirá en una mayor celeridad en la adopción de medidas que permitirán el avance del proceso. El ciudadano, desde su propio domicilio podrá interactuar a través de una “ventanilla” privilegiada para conectarse con la administración pública, enviar documentación o conocer el estado de su trámite.

#### 4.3.3. Ley de Procedimiento Administrativo N° 1140

Las transformaciones que en materia de gestión pública se encuentra planificando y ejecutando el Gobierno de la Provincia del Chaco en todas sus áreas de administración, deben ser acompañadas por los instrumentos normativos idóneos que hagan posible su aplicación en forma sencilla, eficaz, eficiente y transparente.

Sin duda, uno de los aspectos de mayor trascendencia para lograr dicho objetivo es llevar adelante una revisión y actualización de la Ley Provincial de Procedimiento Administrativo N° 1140/72. Teniendo en cuenta los cambios y nuevos paradigmas a los que se encuentra sometido el Estado en su conjunto, éstos hicieron imprescindible la elaboración de una propuesta de modificación al texto legal que los contemple en su integridad, cuyo proyecto fue ingresado a la Cámara de Diputados en fecha 25 de noviembre del año 2010 y está siendo tratado en la Comisión de Legislación General.

El proyecto incorpora la posibilidad que el Estado provea a sus administrados de medios electrónicos para peticionar sus derechos, reclamos y/o sugerencias ante las autoridades correspondientes, mediante un mecanismo sencillo, con celeridad y economía, haciendo eficaz el desarrollo del trámite. Se resguardará la exigencia y seguridad de tener identificada a las partes intervinientes en el trámite. Además establece la reducción del plazo de caducidad de 1 año a 6 meses y no será necesaria la declaración de la misma, ya que el proyecto prevé que opere de pleno derecho.

#### 4.3.4. Cuenta de Inversión

En el año 2010, la cuenta de inversión, refleja un resultado positivo en el orden de los 5.477 millones de pesos que revierten los 2.313 millones de pesos de déficit que mostraba la Contabilidad Patrimonial del sector público en el año 2007, restando aún revaluar varios inmuebles y los activos de las empresas estatales prestatarias de servicios, que pasarán a engrosar el excedente.

Con la finalidad de reflejar la real incidencia económica en el Patrimonio del Estado Provincial, la Ley N° 6570 establece el relevamiento, identificación, revalúo de los bienes de uso en general y valuación de aquellos no evaluados anteriormente o incorporados con posterioridad a la fecha de la vigencia de dicha ley.

**Una administración pública a la vanguardia es ágil, eficaz y eficiente. Es un servicio público de calidad que garantiza todos los derechos de los ciudadanos. Una administración con expedientes digitales, además de ágil y eficiente es al mismo tiempo sostenible porque se ahorran recursos y se cuida al medio ambiente, un bien de todos.**

El Revalúo técnico de Bienes de Uso permitió incorporar en el ejercicio 2010 a la contabilidad patrimonial \$ 6.740 millones de pesos en dicho concepto.

4.3.5. Relevamiento de recursos

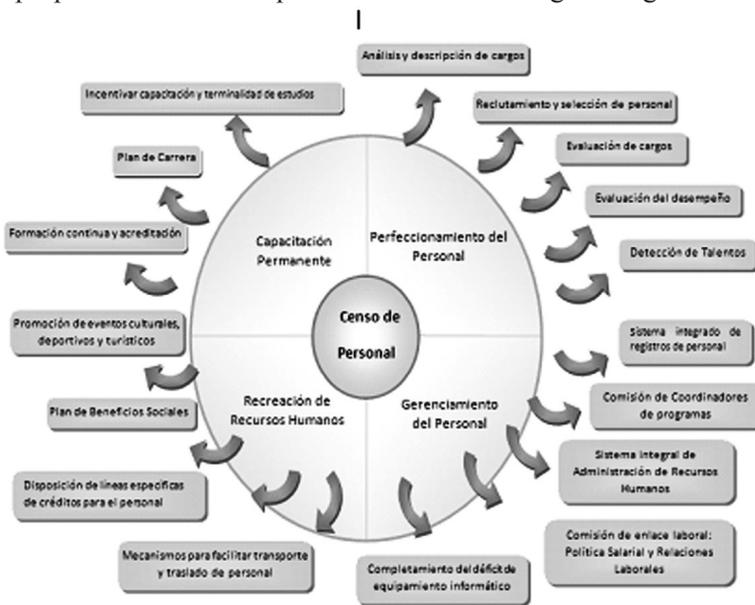
• **CENSO DEL PERSONAL**

El Decreto 348/08 dispuso la realización del censo de personal de planta permanente y transitoria, estableciendo para ello la creación de la Comisión Provincial del Censo de la Administración Pública Provincial.

Comprendió a todas las personas que prestan servicios en la administración central, organismos autárquicos, descentralizados, organismos constitucionales de control interno y de empresas del Estado provincial, con excepción del personal docente.

De manera similar, se realizó: a) el Censo Docente: 27.296 docentes censados. Por sexo, nivel de instrucción, situación de revista, capacitación, satisfacción laboral y necesidades. b) el Censo Escolar: Matrícula: 296.029 alumnos. Por nivel, estado edilicio y nivel de equipamiento. c) establecimientos escolares: 1487.

A partir de los resultados obtenidos en el censo de personal realizado a 28.878 agentes, se pusieron acciones que se sintetizan en el siguiente gráfico:



• **CENSO DE BIENES**

En el marco de la Ley N° 6570 por la que se establece el relevamiento, identificación, revalúo y valuación de bienes de uso para su incorporación a la Contabilidad Gubernamental a efectos de actualizar el Patrimonio Estatal, se realizaron las siguientes acciones:

### **Bienes muebles**

Se efectúa el Censo de Inventario físico y de existencia de bienes muebles, con la finalidad de regularizar las existencias y la correcta identificación mediante la utilización de código de barras, normalizando y reglamentando procedimientos de los inventarios. Las distintas Jurisdicciones -con excepción del Ministerio de Salud- han completado el 100% de la tarea censal obteniéndose como resultado 133.698 bienes censados.

### **Bienes inmuebles**

Se lleva a cabo el Censo de relevamiento y valuación de bienes inmuebles, formalizando un Convenio Específico con la Asociación Chaqueña de Agrimensores, para concretar el relevamiento parcelario, dominial y valuatorio de inmuebles, mediante el relevamiento físico y croquis de ubicación, valuación de la tierra, evaluación y valuación de las edificaciones y georeferenciación de inmuebles registrados patrimonialmente y de propiedad del Estado Provincial. Fueron 920 los inmuebles relevados y valuados cuyo valor determinado asciende a la suma de \$ 3.804 millones de pesos.

### **Bienes automotores**

Se realiza el censo de Bienes Automotores, a efectos de verificar su universo, cantidad, clasificación y estado de mecánica general. De los tres aspectos relevados del censo automotor, por tipo de bien, por modelo/año y por estado de conservación, fue éste último ítem, el de mayor implicancia para la toma de decisiones orientadas a la gestión eficaz y eficiente del recurso, en materia de optimización del gasto implica el mantenimiento de los rodados. Fueron 2.238 los vehículos censados, por tipo, jurisdicción, antigüedad y estado. A raíz del censo se mencionan algunas de las acciones estratégicas:

#### ***Centralización de seguros***

Se centraliza los seguros de todo tipo de vehículos, motos, lanchas, aeronaves de todos los organismos pertenecientes a la administración central, organismos descentralizados y autárquicos. Al efecto se contrató mediante licitaciones públicas la cobertura de todo el parque estatal, manteniendo en el ámbito de la Dirección General de Contrataciones Estratégicas e Interjurisdiccionales el control del contrato con el proveedor, informando altas y bajas, y gestionando con los SAF jurisdiccional toda información relativa a los vehículos asegurados. Con la centralización se logró:

**La eliminación del papel en los expedientes y actuaciones administrativas además de la simplificación en la gestión, elimina los plazos de espera para la recepción de documentos, como así también la inmediatez en las comunicaciones, repercutirá en una mayor celeridad en la adopción de medidas que permitirán el avance del proceso.**

- Disminución de costos de seguro por cuanto al contratar una flota importante los costos unitarios disminuyen.
- Control sobre los vehículos asegurados, gestionando información de áreas de movilidad y SAF jurisdiccional, manteniendo la vigencia solo para aquellos que estén en circulación.
- Aplicación de marco jurídico único para toda la flota, no estando descentralizada la interpretación normativa que generaba distintos criterios.
- Triangulación de información de vehículos destinados a remate, ajustándose las pólizas por estos vehículos que se dan de baja del seguro desde su puesta a disposición para remate.

***Saneamiento de deudas municipales***

Con el producido de las cuatro subastas públicas llevadas a cabo durante los dos últimos años se sanearon deudas por \$500.000 aproximadamente, en concepto patentes y se resolvieron demandas por deudas en proceso de gestión judicial.

***Remate de vehículos***

Por Decreto del Poder Ejecutivo se procede a ofrecer en subasta pública, aquellos vehículos que tenían una antigüedad mayor a 10 años, continuando en una segunda etapa, con los vehículos que por su condición y estado, no justificaban la erogación necesaria para ser reparados. El resultado económico de lo establecido, se puede apreciar en el siguiente cuadro resumen:

<b>Orden de Subastas</b>	<b>Fecha</b>	<b>Cantidad de unidades</b>	<b>Producido Total</b>
Primera	17/12/2009	174	\$ 547.000,00
Segunda	21/04/2010	172	\$ 617.990,00
Tercera	30/07/2010	92	\$ 1.059.680,00
Cuarta	30/11/2010	81	\$ 497.790,00
<b>T O T A L E S</b>		<b>519</b>	<b>\$ 2.722.460,00</b>

***Convenio con Dirección Provincial de Vialidad***

Otra de las acciones o estrategias tomadas como resultado del Censo, fue utilizar la misma estructura del Estado, optimizando la especialidad de la Dirección de Vialidad Provincial, para los servicios de mantenimiento preventivo y verificación del Parque Automotor.

A tal efecto, a partir del mes de Agosto del 2010, a través del Decreto N° 1549/10 del Poder Ejecutivo se estableció que la Dirección de Vialidad Provincial actuará como taller único del Poder Ejecutivo para la revisión, ficha técnica y service de vehículos, y será la encargada de capacitar sobre normas de tránsito y seguridad vial y entrega de carnet habilitante a los agentes del estado provincial que cumplan la función de chofer se realiza un convenio con la Dirección de Vialidad Provincial para la realización de los servicios nombrados anteriormente.

### **Sistema Informático de Gestión de Bienes Patrimoniales**

Se procede a la reingeniería y nuevas funcionalidades del Sistema Informático de Gestión de Bienes Patrimoniales, a través de ECOM CHACO S.A. en reemplazo del obsoleto sistema informático, mejorando procesos e incorporando nuevos módulos de “muebles”, “inmuebles”, “rodados”, “semovientes”, “accesorios”, “obras en construcción”, “censos y controles” dada la aplicación de nuevas tecnologías disponibles y los procesos de gestión dinámicos de la información partiendo de un concepto de “Sistema de Gestión de Bienes Patrimoniales” de carácter integral e integrado.

**La misión radica en construir un Estado eficaz y eficiente que promueva la producción, el empleo privado formal, las inversiones públicas y privadas que transformen nuestra estructura productiva y mejore la distribución de los ingresos. Esto es, transformar el Estado en una herramienta moderna y eficiente para liderar el crecimiento económico con equidad social.**

#### *4.3.6. Reestructuración Orgánica del Estado*

Respecto a la reestructuración del Estado, se trabajó en un triple proceso reorganizativo que incorpora la transversalidad y se observa desde dos dimensiones estructurales bien diferenciadas:

**Estructura Orgánica:** como un pasaje de la estructura piramidal a la estructura matricial, explicada ésta por la incorporación de acciones transversales que son de carácter iterativo en todas las estructuras y que en tal sentido denominamos unidades de apoyo, las que constituyen la base de interrelación funcional entre cada Jurisdicción y las áreas centrales de apoyo, organizando adecuadamente los canales que permiten centralizar la administración contable, financiera, de gestión de bienes y de recursos humanos.

**Estructura Programática:** siendo en éste estamento donde se debe dar la verdadera transversalidad de los servicios dirigidos a la comunidad partiendo de los objetivos y lineamientos establecidos por el Gobierno para el cumplimiento de su plataforma política. A tal efecto, desde cada programa, se deben prever acciones actuales o potenciales posibles de articular con el resto de las jurisdicciones, desde donde

la respuesta actitudinal debe ser coincidente para acudir a cooperar en post de un objetivo sustantivo.

Con la organización de las áreas de apoyo se observa la horizontalidad de acciones y el flujo de información permiten optimizar recursos y servicios para el cliente interno de la organización, contribuyendo a la eficiencia económica, optimización de procesos y desburocratización administrativa de la Administración Central.

Reestructurar este modelo, fue el desafío que ha tomado el Poder Ejecutivo en la plataforma de Gobierno y en tal sentido, se ha manifestado la jerarquía de Programa a la Modernización del Estado, siendo que se trata de un proceso que involucra cambios de paradigmas en la estrategia, en la estructura y en la cultura de la organización estatal.

Una de las herramientas que se reciclan para este objetivo, son las estructuras orgánicas y la vinculación entre áreas a través de las dependencias jerárquicas, funcionales y programáticas, cambiando a través de este instrumento, la composición de estructura hacia un modelo matricial, donde las composiciones y relaciones de las unidades sustantivas y de apoyo se reorganizan para estos efectos y en tal sentido, pasamos a delinear propuestas de composición y dinámica en términos de la macroestructura.

### **Organización**

Las unidades sustantivas, son las responsables de tomar decisiones y lograr la concreción de los objetivos que forman parte de la plataforma de Gobierno; dichos objetivos conforme a criterios sectoriales o territoriales, se agrupan en programas destinados a beneficiarios comunes; los programas deben ser propuestos e implementados en forma integral y coordinados por las diversas áreas sustantivas en la medida que desde distintos servicios, contribuyen al “objeto bienestar” que tienen correlato con el objetivo programático. En un modelo transversal, uno de los criterios tomados para su aplicación, se manifiestan en los grados de integración – articulación – cooperación con que las distintas áreas sustantivas contribuyen e impactan al objetivo que apunta el programa, aspecto proveído por la programación.

A efectos de su organización, las Unidades Sustantivas, al estar vinculadas a la generación de productos finales, requieren analizar, proponer y consensuar tanto a nivel de cada jurisdicción como a nivel interjurisdiccional, las dos dimensiones organizativas vinculantes.

#### *4.3.7. Regularización Laboral*

La ley N° 6655 establece que el Poder Ejecutivo incorporará a la planta permanente del Estado Provincial, con carácter de excepción, en el proceso de Regularización Laboral y Estabilidad en las relaciones de trabajo en el Sector Público Provincial, a aquellas personas que estén vinculadas al estado provincial bajo la modalidad de contrato de servicio, contrato de locación de obra y personal

jornalizado conforme con las resoluciones que constan en planillas anexas I y II de la ley, al 31 de julio de 2010.

Asimismo, para cubrir los cargos necesarios e imprescindibles en aquellos servicios del Estado Provincial, que al 31 de julio de 2010 estén siendo prestados en forma efectiva y demostrable por personal jornalizado, becado, conveniados o beneficiario de distintos Programas, el Poder Ejecutivo deberá proceder a realizar exámenes a dichas personas, ponderando aptitudes, antecedentes y antigüedad en la labor, incorporándolas al proceso de pase a planta previsto en esta ley, para la normal continuidad de los servicios considerados.

**A efectos de su organización, las Unidades Sustantivas, al estar vinculadas a la generación de productos finales, requieren analizar, proponer y consensuar tanto a nivel de cada jurisdicción como a nivel interjurisdiccional, las dos dimensiones organizativas vinculantes.**

En el ámbito de la salud pública, las leyes N° 6528 y 6529 establecen concursos de antecedentes y/o oposición para cubrir 3000 cargos para profesionales de distintas especialidades, a fin de acceder a recursos humanos fortalecidos y altamente calificados para las distintas prestaciones requeridas por esa área estatal de tan alta sensibilidad social.

#### *4.3.8. Ley de Negociaciones Colectivas del Sector Público N° 6421. Convenio Colectivo de Trabajo. Proceso de Gestión*

El Poder Ejecutivo toma la decisión política de emprender el camino hacia un Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Provincial. Se remite a la Cámara de Diputados el proyecto de ley sobre el Régimen de Negociaciones Colectivas que tiene por objetivo facilitar el debate de las condiciones laborales inherentes al empleo público, la ley se aprueba el 21 de octubre de 2009 con el N° 6421 y es reglamentada por el decreto N° 483/2010 el 16 de marzo del año siguiente.

Esta norma constituye una propuesta innovadora en la provincia puesto que permite la discusión de las cuestiones laborales en un marco de participación plural e igualitaria, entre las partes intervinientes. Significa un avance en la democratización de la participación de los empleados públicos en las cuestiones laborales en un pie de igualdad, marcando un hito en el ámbito del empleo público provincial, al implementar un régimen que regule espacios de consenso.

El marco normativo luego de la sanción de la Ley no era suficiente para lograr el objetivo propuesto. Las partes intervinientes, se encontraban frente a un escenario donde contaban con la herramienta normativa pero carecían del conocimiento y experiencia suficiente para encarar dicho proceso.

Fue entonces que se inició un proceso de sensibilización y capacitación, organizando jornadas de negociación colectiva en el sector público donde profesionales, de nación y

provincias, referentes en la materia, han comentado las experiencias de la negociación, los beneficios y la problemática de dicho proceso. Estas jornadas promovían el fortalecimiento de las instituciones mediante la capacitación conjunta de los negociadores de los sectores gubernamental y sindical y del personal de las áreas relacionadas.

Las reuniones y charlas previas y posteriores a la sanción de la Ley y su reglamentación ponían en el centro de la discusión temas como la discriminación, la higiene y seguridad, la carrera administrativa, la capacitación, la evaluación de desempeño y la necesidad profunda de profesionalizar el empleo público.

### *4.3.9. Centro de Gestión*

**Objetivo:** concentrar las demandas e inquietudes de los ciudadanos en un solo espacio físico e institucional, a fin de profesionalizar la atención y el asesoramiento.

**Acciones:** orientar y agilizar trámites para evitar que recorran las dependencias administrativas sin resultados concretos; recibir, evaluar y canalizar las denuncias, reclamos, sugerencias y peticiones que formulen los interesados.

**Modalidad:** los reclamos y pedidos son tomados por distintos medios de comunicación (teléfono, chat, correo electrónico ) a través de la web de la provincia y en forma directa en las oficinas que funcionan en la planta baja de Casa de Gobierno.

**Resultados:** garantizando seguimiento y compromiso de respuesta en 48 horas.

### *4.3.10. Reglamentación Concursos de Personal por Decreto N° 1618/10*

Reglamenta los llamados a concurso en el ámbito de la Administración Pública Provincial. Aprueba el Reglamento del procedimiento de Concurso para cubrir los cargos jerárquicos de Directores Generales, Directores, Jefes de Departamentos y cargos de nivel inferior no jerárquicos vacantes no comprendidos en el artículo 9 de la ley N° 2017 con estructura orgánica y presupuestos aprobados, la guía metodológica para la descripción de puestos de trabajo y requisitos para desempeñarse en el puesto, el modelo de formulario de evaluación de coloquio, y el formulario de inscripción.

### *4.3.11. Carta Compromiso con el ciudadano*

Instituye deberes del servicio desde los organismos públicos, plasmado en un documento que establece los estándares de calidad que la dependencia o entidad pública se compromete a cumplir, proporcionando a la ciudadanía, a través de una aplicación web en el portal oficial, toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio, así como en la incorporación de formas de participación ciudadana. Otorgando un mayor transparencia a la gestión pública a través de la publicación de los resultados obtenidos. Se encuentra incorporada como uno de los componentes de calidad, que apunta a lograr la mejora continua en todos los servicios que presta el Estado.

**Cartas Compromiso Provinciales Firmadas:**

1. Carta Compromiso Centro de Gestión
2. Carta Compromiso Aportes Especiales

Cartas Compromiso Nacionales a firmarse:

3. Carta Compromiso 911
  4. Carta Compromiso Personas Jurídicas
- 4.3.12. Participación Ciudadana

La participación ciudadana como herramienta de compromiso, balancea distribución del poder en suma de actores, donde la búsqueda de consensos y la confrontación de argumentos, constituye, elemento esencial de representación democrática, convirtiéndose en fuente de legitimación.

El proyecto de Participación Ciudadana, tiene por objetivo, conocer la percepción de los ciudadanos respecto de la eficiencia con que son prestados los servicios públicos a fin de obtener información para la evaluación del desempeño de la acción del Estado.

Con la convicción que la Administración Pública debe propender a involucrar a toda la comunidad en la elaboración de diagnósticos y estudios de necesidades antes de determinar acciones a seguir, es propósito del Proyecto, fortalecer la relación del Estado con los ciudadanos en todo el ámbito provincial.

La permanente interacción Estado – Ciudadano, permitirá profundizar la relación del Estado como proveedor de servicios públicos y la sociedad como consumidora de los mismos. Además, la información obtenida servirá de base para el control de gestión y la toma de decisiones respecto del funcionamiento de los servicios públicos en toda la provincia. Servicios evaluados por los ciudadanos:

- *Educación:* Establecimientos Educativos en su aspecto docente, edilicio, limpieza y comedores escolares;
- *Salud:* Establecimientos Sanitarios, Hospitales y Centros de Salud en su aspecto profesional, edilicio y limpieza;
- *Seguridad:* Comisarías en su aspecto edilicio, servicio del personal policial y percepción de seguridad o inseguridad del barrio;
- *Agua y energía domiciliaria:* su percepción acerca de prestación en ambos servicios;
- *Asistencia social:* Hogares y Comedores en su aspecto edilicio, limpieza, funcionamiento y atención profesional.

**La Carta Compromiso con el ciudadano instituye deberes del servicio estableciendo los estándares de calidad que la dependencia o entidad pública se compromete a cumplir, y proporcionando a la ciudadanía, a través de una aplicación web en el portal oficial, toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio**

### 5. RESULTADOS

Si somos capaces de identificar la complejidad de las sociedades modernas, sus respectivas demandas y la necesidad de un mejor Estado en el marco de una mayor intervención estatal, de sus principios rectores, de sus iniciativas estratégicas, naturalmente, tenemos que medir resultados desde el punto de vista fiscal, social, económico, de seguridad e infraestructura. A continuación realizamos una síntesis de los resultados obtenidos:

#### *Política Fiscal:*

- » A excepción del déficit fiscal que tuvimos en el año 2009 producto de la recesión internacional y de la crisis internacional, vamos a consolidar durante cuatro años de nuestro mandato, superávit fiscal primario y financiero equivalente a 1200 millones de pesos. Es el mejor resultado fiscal de una serie histórica de largo plazo en la provincia.
- » Evolución de la recaudación provincial: pasamos de 323 millones de pesos de recaudación a una proyección de 1000 millones de pesos en el transcurso del año 2011. La provincia del Chaco en el primer semestre tiene una recaudación del 60% superior al mismo período del año anterior y es la más alta en materia de evolución positiva de recaudación de todas las provincias. Y eso es muy importante por el sistema de incentivos, de fiscalización, tecnología, actividad económica y empleo.
- » Ingresos Nacionales / recaudación ATP (Enero 2009 a mayo 2011): en julio de 2010 los ingresos nacionales presentaron un 36% y los provinciales un 39%, a partir de este mes, la recaudación provincial fue mayor que los ingresos nacionales a la provincia, con una brecha promedio mensual del 15%.
- » Reducción de deuda pública: por primera vez en la historia tenemos a partir del año 2011 reducción nominal de la deuda. Casi 1000 millones de pesos entre el año 2008-2009 al 2011. Es la primera vez en la historia desde 1977 que la deuda pública se reduce en valores corrientes y nominales.
- » El patrimonio neto provincial: la provincia de un patrimonio neto negativo de 2.313 millones que tenía en 2007 pasará a tener un patrimonio neto positivo de 13.000 millones de pesos en 2015.

#### *Política Social*

- » Tasa de mortalidad infantil (1970-2011): en el año 2007 la tasa alcanzó el 21,2 ‰. En el año 2010 disminuye con 14,4 ‰ y tenemos una perspectiva durante el año 2011 de llegar al 12,5 ‰. De esta manera se observa una caída abrupta de este indicador a lo largo de los últimos años.
- » La muerte materna es muy alta en la provincia, en el año 2007 teníamos una tasa de 5,8%, creciendo en 2008 a 7,8% y en el año 2009 a 8,8%. A partir del año 2010, el

indicador desciende a 7,5% y la proyección de 2011 tiende a ser 5,3% (tasa de mortalidad materna por cada 10.000 nacidos vivos)

- » Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza / indigencia: en el primer semestre del año 2003, este indicador alcanzó un 73,5%. Los datos del primer semestre del año 2010, nos muestran que el mismo a disminuido a 21,5%. Similar comportamiento mostró el índice de indigencia, que de 45,4% (primer semestre de 2003) disminuyó a un 8,4% (primer semestre de 2010) y la proyección para 2011 es menor del 5%.
- » Hogares y Población con Necesidades Básicas Insatisfechas: el índice muestra una evolución favorable. En el caso de los hogares, de 44,8% en 1980 se redujo a 15,3% en 2010-2011; y el de población disminuyó del 52,1% en 1980 al 24,6% en 2010-2011.
- » Tasa de desempleo 2007-2010 (promedio provincial): en el cuarto trimestre del año 2007, teníamos una tasa del 11,1% que disminuyó en el año 2010 (cuarto trimestre) a 3,6%. Estamos proyectando que bajará al 2,2% de acuerdo a la tasa de generación de empleo este año. El 2011, según nuestras estadísticas, es el año con la mayor tasa de empleo en el sector privado formal en la historia de la provincia del Chaco, con una tasa de crecimiento equivalente al 12%.

**El proyecto de Participación Ciudadana, tiene por objetivo, conocer la percepción de los ciudadanos respecto de la eficiencia con que son prestados los servicios públicos a fin de obtener información para la evaluación del desempeño de la acción del Estado.**

### *Política Económica*

- » Tasa de variación del PBG (1980-2010): tuvimos 2.500 dólares de estancamiento del producto durante casi 30 años. Crecimos 15% en el año 2010. Es la primera vez que la serie es alta y sistemática, y es probable de acuerdo a nuestras proyecciones que terminemos cuatro años de gestión con 43% de crecimiento del PBG.
- » Índice Mensual de Actividad Económica del Chaco IMACH (enero de 2005-abril de 2011) tenemos la misma tendencia que el PBG. En diciembre de 2007 tenemos un índice de 137,07 y en abril de 2011 un índice de 195,70.
- » Industria: 64 nuevos proyectos de promoción industrial, 12.500 nuevos empleos
- » Calificación crediticia de los títulos públicos 2026: La provincia del Chaco regularizó su sistema de deuda. Moodys Latin America tiene Calificación A3.ar y Fitch ratings Calificación A-. En todas hemos mejorado la calificación y hemos salido del default por primera vez desde el año 2000.

- » La campaña agrícola es la mejor. Comparando un promedio de 1.428.690 toneladas del año 1980 al año 2005, estamos estimando para esta temporada 4,6 millones de toneladas. Tenemos el mismo comportamiento en materia de estructura productiva ganadera, la evolución del: rodeo bovino, ganado caprino, ganado ovino y la producción forestal.

### *Política de Seguridad Pública*

- » Pasamos de 49.400 hechos delictivos identificados en el año 2002 -con el mayor nivel de crisis- a 21.200 en el año 2011 (primer trimestre). Hemos tenido incorporación de equipamiento policial (417 vehículos incorporados) y nuevas tecnologías para combatir el delito (emergencias 911, video vigilancia, sistema identificación dactilar, etc.)

### *Política de Infraestructura Pública*

- » Construcción de autovías, acueductos (926 Km.), gasoductos (inversión de \$1.500.000.000), Red de Belgrano Cargas (360 Km. de vías), Redes de Fibra Óptica (1.800 Km.), 11.571 nuevas conexiones rurales a la red eléctrica, 22.480 viviendas construidas, 21 hospitales con 42 existentes, 74 centros de salud ampliados y remodelados, 94 escuelas que queremos inaugurar en 4 años.

## 6. CONCLUSIONES

Señala el Cardenal Jorge M. Bergoglio: “La palabra, el sentimiento y la acción resultan una misma cosa, real e indivisa y, a la vez, una actitud que no abandona ni el ejercicio de la libertad ni una responsabilidad del orden social”, en esa línea de pensamiento, no resulta azarosa la expresa mención de las bases constitucionales de la Provincia en el presente trabajo, ellas señalan el punto de partida, la piedra fundacional en la que se cimenta el accionar de gobierno, los principios rectores, que provocan, condicionan y dan razón a la concepción expuesta de: Más Estado, Mejor Estado.

Desde el Estado Provincial, a la luz de los lineamientos integradores, convocantes y a la vez movilizados de nuestra Constitución, hemos concebido, apuntalado y encarado de modo contundente los planes, metas, y acciones catalizadoras de los cambios producidos y que permiten visualizar y ser optimistas respecto de concreciones aún más profundas.

Más Estado, Mejor Estado, es sinónimo de Más Chaco, Mejor Salud, Mejor Educación, Mejores condiciones de vida, Mayor acceso y posibilidades para todos, en síntesis Más Estado, Más Chaqueños felices.

Las políticas, herramientas y acciones encaradas por el Estado exigen y convocan a que cada chaqueño desde su lugar asuma el compromiso de desterrar la mera condición de “habitante” para ejercer responsablemente la de Ciudadano, solo así Más Estado, será también Mejor Ciudadano.

# DESARROLLO, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIÓN PÚBLICA. NIVELES DE GOBIERNO, REGLAS INSTITUCIONALES Y TIPOLOGÍAS ORGANIZACIONALES PARA EL DESARROLLO<sup>1</sup>

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 financiero orientado por principios neoliberales que está afectando su economía real

---

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

(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 ha dado lugar a la aparición de enfoques en teoría del estado, la gestión y las políticas públicas que parte de la literatura reciente denomina neodesarrollistas (Bresser, 2007). Una porción significativa de

estos enfoques neodesarrollistas ha estado fuertemente influenciada por perspectivas teóricas que consideran a las dimensiones institucionales, en particular las estatales, como determinantes al momento de la explicación del desarrollo (Evans, 1995). Al mismo tiempo, otra parte significativa de esta literatura neodesarrollista está planteando 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), que está implicando la recuperación de una tradición político intelectual donde las ciencias sociales latinoamericanas tuvieron un fuerte protagonismo.

Las perspectivas institucionalistas han representado un aporte muy significativo para la comprensión de los procesos de desarrollo. Sin embargo, como se argumentará en esta ponencia, ya se ha demostrado como un enfoque de unos escasos sino contraproducentes efectos a la hora del diseño e implementación de políticas públicas, particularmente las vinculadas con las reformas administrativas y de gestión pública. Una porción muy significativa de las reformas administrativas denominadas de segunda generación en los años 90 en América Latina estuvo influenciada por las perspectivas institucionalistas<sup>1</sup>. Como se sabe, 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 sí mismos, a la construcción de una administración

**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.**

1 - En esta ponencia incurro en una simplificación deliberada sosteniendo que las reformas administrativas, de gestión y de políticas públicas de los años 90 en América Latina, estuvieron “solo” influenciadas por la perspectiva institucionalista. Como he sostenido en Schweinheim (2009) y estoy sosteniendo de modo más preciso en esta misma ponencia, otros enfoques como el enfoque de sistemas o la gestión por resultados han tenido una influencia similar.

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 organización administrativa pública requerida para lograrlo.

En otros artículos recientes, he sostenido que una perspectiva que debiéramos comenzar a explorar es retomar la tradición de conceptualizar y diseñar la organización pública para el desarrollo. Ciertamente las teorías de la administración pública de los años 50 a los 70 vinculadas 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) de las organizaciones públicas o del aparato burocrático estatal. Y el planteo es que retomar, en parte, estos enfoques nos debería permitir repensar la necesarias características organizacionales de la administración pública para el nuevo desarrollo latinoamericano.

En esta ponencia abordaré básicamente tres cuestiones. En primer lugar, esclareceré la noción de desarrollo utilizada en la ponencia. En segundo término, sostendré una serie de posiciones críticas sobre la utilización adecuada desde lo explicativa e inadecuada desde las políticas de reforma administrativa de los enfoques institucionalistas sobre la relación entre Estado, Administración Pública y Desarrollo. Finalmente, elaboraré una serie de hipótesis sobre el diseño organizacional más adecuado que requerirían las administraciones públicas orientadas por criterios de desarrollo, tanto a nivel del Estado nacional como de las administraciones públicas provinciales, estatales o departamentales como de las administraciones públicas locales, municipales o comunales. Desde el punto de vista conceptual, las consideraciones sobre diseño organizacional se basan en Mintzberg (2005).

### EL DESARROLLO

Procedo primero a definir la noción de desarrollo. El desarrollo puede ser considerado como 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. El desarrollo re-

quiere 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. 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. 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>2</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>3</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,

**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.**

2 - 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-b).

3 - 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.

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 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.

Las teorías tradicionales del desarrollo han tenido claramente un sesgo economicista. 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, el consumo y el 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, en este punto tienen un punto de coincidencia en su mirada economicista con la ortodoxia neoliberal.

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.

Algunas de las principales dimensiones que hoy se postulan como intervinientes de modo decisivo en los procesos de desarrollo son el grado de desarrollo humano, el nivel de capital social, cultura cívica, y capital cultural asociado a la justicia y la

identidad, el nivel de desenvolvimiento de la sociedad del conocimiento, el despliegue de comunidades epistémicas de políticos, líderes socioeconómicos, expertos y tecnoburócratas y el capital institucional del Estado (en sus dimensiones legal, nacional y burocrática) que tienda a la construcción del ciudadano como agente libre.

## INSTITUCIONES, DESARROLLO Y REFORMAS ESTATALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Distintos enfoques han señalado la importancia de las instituciones en los procesos de desarrollo. Las instituciones pueden ser definidas como un conjunto de reglas formales e informales que organizan, incentivan o restringen el comportamiento social en sus múltiples dimensiones. Y que, desplegadas a lo largo del tiempo en un sistema social y político, son determinantes (tanto en un sentido positivo como negativo) del nivel de desarrollo, tanto en sus componentes de crecimiento económico, como de acumulación de capital, de innovación tecnológica y de adquisición de capacidades igualitarias por parte de los individuos.

Las primeras teorías neoinstitucionalistas de orientación liberal (North, 1990) han postulado particularmente a la consolidación del derecho de propiedad y las dimensiones legales (consagración estatal del derecho de propiedad), extractivas (nivel del gasto público y sistema impositivo) y del sistema coactivo (fuerzas policiales y militares) del sistema político como determinantes del desempeño económico. Sin embargo, en estas perspectivas institucionalistas de orientación liberal, el desempeño económico está básicamente asociado al crecimiento del producto, a la acumulación de capital y la innovación tecnológica, y concede escasa importancia a la dimensión de adquisición de capacidades igualitarias.

Otras teorías neoinstitucionalistas de orientación desarrollista han tenido una mirada más amplia. Se han postulado como dimensiones institucionales intervinientes en los procesos de desarrollo al nivel de autonomía del aparato estatal (Evans, 1995) frente a las clases sociales (en particular, las dominantes), a la consolidación de una burocracia estatal profesional autónoma (Evans, 1999) o la existencia, continuidad y desempeño de organismos de fomento al crecimiento económico, la inversión o la formación de capital (Sikkink, 1993). Sin embargo, una vez más, estas perspectivas institucionalistas de orientación desarrollista asocian el desarrollo al crecimiento económico y la acumulación de capital y conceden escasa importancia a

**Aunque solo parcialmente se reivindican a sí mismas como de orientación institucionalista o neoinstitucionalista, la teoría de los sistemas nacionales de innovación ha aportado enfoques analíticos sustantivos sobre las distintas instituciones que juegan en la construcción de sistemas nacionales y locales de innovación y por lo tanto sobre la innovación tecnológica como dimensión del desarrollo.**

cuestiones como las tasas de innovación tecnológica o la adquisición igualitaria de capacidades.

Por cierto, aunque solo parcialmente se reinvidican a sí mismas como de orientación institucionalista o neoinstitucionalista (Jonhson, 2009), la teoría de los sistemas nacionales de innovación (Lundvall, 2009-a) ha aportado enfoques analíticos sustantivos sobre las distintas instituciones que juegan en la construcción de sistemas nacionales y locales de innovación y por lo tanto sobre la innovación tecnológica como dimensión del desarrollo. Incluso, últimamente, Lundvall (2009-b) ha sostenido las posibles vinculaciones entre este enfoque y la teoría del desarrollo como libertad de Sen.

La preocupación por la relación entre instituciones y desarrollo económico más preocupada por un aumento general del bienestar son debidos fundamentalmente a Stiglitz (Hoff y Stiglitz, 2001) y Sen (2000). Crecientemente comienzan a existir enfoques teóricos e investigaciones empíricas que intentan brindar marcos analíticos más adecuados que permiten vincular los procesos de desarrollo con instituciones vinculadas al desarrollo humano (educación, salud, ordenamiento urbano y territorial, seguridad social, regulaciones del mercado de trabajo, las formas de propiedad de la tierra), a la cultura cívica, al capital social o a las identidades culturales, nacionales o valores de justicia distributiva.

Sin embargo, a esta altura del despliegue de este tipo de investigaciones, ya existe un acuerdo más o menos generalizado de que si bien el enfoque institucional es adecuado para comprender la importancia de las instituciones en los procesos de desarrollo, es notoriamente débil para contribuir a la formulación de políticas públicas, en particular de la reforma en las políticas públicas o en las reformas del aparato administrativo del estado.

El “descubrimiento” de que las instituciones importan derivó a partir de los años 90 hacia una tendencia perversa. Esta tendencia estuvo representada por un sesgo consistente en “identificar” las instituciones que en los países más desarrollados habían favorecido el proceso de desarrollo, recomendar su implantación en los países de menor grado de desarrollo relativo, seguir una secuencia consistente en la promoción de la adopción de normas legislativas o ejecutivas que buscaran “implantar nuevas instituciones”, poner en marcha nuevas políticas públicas o nuevos procesos administrativos y de gestión pública y financiar a través de la cooperación a la banca multilateral estos procesos de cambio<sup>4</sup>.

En verdad, este sesgo estaba claramente en contradicción con respecto a la propia teoría neoinstitucionalista, sea la de raíz más liberal o de tono más desarrollista o neodesarrollista. La teoría tiene en cuenta la evidencia empírica de que las instituciones que permiten explicar los procesos de desarrollo económico tienen una clara dependencia de trayectorias o circunstancias históricas particulares. Y que si bien los

4 - Ejemplos notorios de esta tendencia son Banco Mundial (1997, 2002) y Banco Interamericano de Desarrollo (1998)

estudios empíricos pueden permitir generalizaciones parciales, de allí a que a partir de estas generalizaciones se puedan generar recomendaciones de política pública para casos particulares existe una larga distancia.

No es de extrañar entonces que los resultados de múltiples reformas recomendadas para América Latina hayan resultado de escaso impacto o incluso de impacto negativo con respecto al proceso de desarrollo. Tanto en las políticas recomendadas para la reforma de los sistemas educativos, de salud, de ciencia y tecnología, de seguridad social, o financiero, como aquellos más transversales al aparato estatal como las reformas de la administración financiera o de los sistemas de personal público o de los sistemas de control o de ética pública o transparencia o la implantación de la agencialización o la gestión orientada a resultados han dejado de tener en cuenta que “las reglas informales” preexistentes<sup>5</sup> se iban a recombinar de modo contradictorio o nulo en términos de desarrollo.

**Crecientemente comienzan a existir enfoques teóricos e investigaciones empíricas que intentan brindar marcos analíticos más adecuados que permiten vincular los procesos de desarrollo con instituciones vinculadas al desarrollo humano, a la cultura cívica, al capital social o a las identidades culturales, nacionales o valores de justicia distributiva.**

Por cierto, este “error” ha sido muchas veces analizado (sino denunciado) por muchos autores como Stiglitz (Hoff y Stiglitz, 2001), Evans (2004) o Ludvall (2009-a).

Diseño Organizacional Estatal y Desarrollo: de la adhocracia a la construcción de la organización pública para el desarrollo

La consecuencia organizacional de intentar “implantar instituciones” a través de políticas o reformas administrativas o de gestión en los años 90 a partir de las recomendaciones de reforma de expertos y organismos multilaterales ha sido la generalización de la adhocracia como forma organizativa.

Esta generalización de la adhocracia como forma organizativa puede ser explicada por causas de distinto peso. Por un lado, efectivamente la teoría (Mintzberg, 2005) ha señalado que la adhocracia constituye la forma organizativa propia de situaciones de un entorno fuertemente cambiante (en los 90: globalización, cambio tecnológico productivo, reforma de los sistemas económicos, reformas del aparato estatal) que requieren unidades responsables relativamente pequeñas que puedan adaptarse a dicho entorno y que puedan gestionar por proyectos de alto contenido de innovación, constituida generalmente por staff de expertos, asesores, etc. Por lo tanto, es explicable su generalización en el contexto de las reformas de primera y segunda generación de los años 90.

5 - He realizado un análisis de estos problemas en Schweinheim (2005).

Desde otro punto de vista, no es menos cierto que hubo una suerte de “deslumbramiento” con la adhocracia como forma organizativa. El propio Mintzberg, a principios de los años 80 y siguiendo a Toffler (1975) y observando además las tendencias en materia de investigación en diseño organizacional, consideraba que la adhocracia iba a constituir la forma organizativa propia del contexto de fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

Finalmente, no es menos cierto que el paradigma de gerencia pública o gestión por resultados, por un lado, y las reformas de los sistemas de administración financiera, basadas en particular en el modelo de presupuesto por programas, por otro, promovieron modelos organizacionales de adhocracia tales como la organización por programas y proyectos, las unidades de gestión y resultados, las estructurales matriciales o similares, en sus distintas variantes. Un papel significativo lo tuvieron además el financiamiento por programas y proyectos impulsados por la cooperación internacional o la banca multilateral (Martínez Nogueira, 2002).

Este impacto de la forma organizacional de adhocracia en el despliegue del aparato organizacional de los estados latinoamericanos más complejos y del argentino en particular supuso una enorme ruptura con respecto a su configuración estructural. Las décadas del desarrollo latinoamericano del tercer cuarto del siglo XX asistieron a un amplio despliegue divisional/departamental y funcional.

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 latinoamericanos 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.

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 (1972-a). 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, 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 una modernización organizacional y de procedimientos en las administraciones subnacionales.

**La influencia de los staff de proyectos de reforma desde los años 90 contribuyó a que el conjunto de las organizaciones públicas se organizaran en torno a programas y proyectos.**

Como hemos señalado anteriormente, en la mayor parte de América Latina, estas reformas fueron llevadas adelante por expertos reformistas, que determinaron un incremento de los staff de proyectos de reforma, en general financiados por organismos multilaterales de crédito o donantes<sup>6</sup>. Esta importancia de los staff de reforma, contribuyó al debilitamiento de los núcleos operativos, las líneas medias y las tecnestructura de las organizaciones estatales.

La influencia de los staff de proyectos de reforma desde los años 90 contribuyó a que el conjunto de las organizaciones públicas se organizaran en torno a programas y proyectos. Tecnologías de gestión tales como los presupuestos por programa y los marcos lógicos para el diseño, gestión y control de programas y proyectos, el principio de subsidio a la demanda y la importante proporción de las gestiones públicas latinoamericanas financiadas por donantes y organismos multilaterales de crédito y cooperación fueron los principales instrumentos de gestión implementados desde esa época.

La consecuencia de la aplicación de este paradigma de gestión sobre las organizaciones públicas es que el conjunto de los partes sustantivas de las organizaciones (líneas medias, núcleo de operaciones y tecnestructuras) se comportaran todas ellas

6 - Para los efectos contradictorios que surgieron de las reformas tecnocráticas en contextos de democracia delegativa, ver Schweinheim (2005).

bajo la lógica de proyectos ad hoc, tal como sí toda la organización funcionara bajo formas de adhocracia y staff de apoyo.

Aún resta investigar más profundamente en qué medida este modelo organizacional imperante ha influido en la persistencia o aumento de la desigualdad en el acceso a servicios y derechos universales o cuánto ha sido provocado por las reformas orientadas por el mercado. Asimismo, se requiere investigar más en detalle cuanto de este modelo organizacional por proyectos ha derivado en nuevas formas de clientelismo o de sistemas prebendarios de todo tipo.

En cualquier condición, actualmente se necesita volver a pensar el modelo organizacional de las administraciones públicas para alcanzar metas nacionales de desarrollo. Ciertamente la teoría de la administración pública vinculada a las teorías del desarrollo, daban un fundamente conceptual (estructural funcionalista) que permitía explicar que el proceso de diferenciación estructural social, económica y política propia de la modernización, suponía a un mismo tiempo, una diferenciación y especialización departamental y una tecnoburocratización de los procedimientos (Almond y Powell, 1972; Lapalombara, 1970). Y el planteo es que retomar, en parte, estos enfoques nos debería permitir la necesaria administración pública para el nuevo desarrollo latinoamericano.

Incluso, no es menos cierto, que el propio Mintzberg señala que desde un punto de vista teórico la evolución natural de la adhocracia debiera ser posteriormente hacia formas organizacionales burocrático maquinales, profesionales o grandes organizaciones divisionales. A continuación sigo este planteo para postular una serie de hipótesis sobre el tipo de configuración estructural requerida a nivel del Estado Nacional y en las Administraciones subnacionales, si queremos incidir de algún modo en el proceso de desarrollo desde las reformas administrativas y desde las políticas públicas.

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 de 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 el nivel directivo 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.

Por cierto, la fenomenal revolución en materia de tecnología de información y comunicación a la que asistimos permite hoy día este nuevo despliegue divisional así como el fortalecimiento de la tecnoestructura. Tecnologías disponibles tales como los sistemas de información de ciudadanos y beneficiarios de prestaciones, el registro informatizado de los ciudadanos, la administración de beneficiarios de los sistemas de seguridad social y salud, las bases de datos fiscales de empresas, los sistemas de censo continuo, los sistemas de información geográfica y satelital, permiten nuevas capacidades para la puesta en marcha de políticas y programas de carácter universal o cuasi universal. En áreas tan distintas como las prestaciones sociales, la cobertura de salud, la cobertura educativa, la seguridad social, la urbanización de áreas social y ambientalmente degradadas, las acciones de protección del medio ambiente, la seguridad ciudadana, las políticas de crédito y fomento a la inversión y la innovación, entre otras.

Este fortalecimiento no puede ser otro que el abandono del generalizado modelo organizacional por proyectos y diseñar las unidades organizacionales y los procesos de gestión, de información y de administración financiera de tal modo que administren servicios universales y garanticen un acceso universal a derechos<sup>7</sup>.

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 institucionalización de las estructuras administrativas y sus núcleos operativos, una consolidación de la

**Aún resta investigar más profundamente en qué medida este modelo organizacional imperante ha influido en la persistencia o aumento de la desigualdad en el acceso a servicios y derechos universales o cuánto ha sido provocado por las reformas orientadas por el mercado.**

7 - Nuria Cunill Grau caracteriza como “proyectismo” a este modelo organizacional que ha permeado a todas las organizaciones públicas y que no puede dar el soporte organizativo para políticas públicas basadas en un enfoque de derechos.

dirección pública y el fortalecimiento de la tecnoestructura, en el sentido señalado de garantizar servicios universales y acceso universal a derechos.

Naturalmente, es evidente que las organizaciones estatales vinculadas con la producción de conocimiento científico y tecnológico o la prestación de servicios de innovación o con la producción de bienes culturales o la prestación de servicios culturales, entre los más destacados, sigan requiriendo por la naturaleza de su entorno y tipo de producción un tipo de organización por proyectos. Pero, de lo que se trata, es de construcción de organizaciones burocráticas, profesionales y grandes organizaciones divisionales que aseguren la prestación de servicios que garanticen el acceso universal a derechos.

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

Las hipótesis expuestas en los párrafos precedentes, se refieren básicamente a las administraciones públicas del Estado Nacional, a efectos de garantizar políticas públicas de enfoque universal. Por el contrario, es seguro que por las necesidades de reforma de administraciones tradicionales o por la lógica de las estrategias de desarrollo territorial y local, la organización por proyectos y la organización adhocática tenga un papel importante en las administraciones públicas subnacionales en los próximos años, cuando se trata de la promoción del cambio o modernización estructural o del desarrollo territorial o local.

Aún así, las administraciones provinciales requieren más que de una organización basada en programas y proyectos de la reconstrucción de sus formas burocráticas y divisionales basadas fundamentalmente en la modernización de sus tecnoestructuras y de la supervisión de sus líneas medias sobre la base de la introducción sistemática de tecnología de información y comunicación, de las reformas de los sistemas administrativos y de gestión y de la introducción de criterios de gestión, evaluación y control por resultados. Del mismo modo, reforzar la formación de profesionales debiera ser el sentido principal del fortalecimiento de las organizaciones de educación básica y salud, actualmente bajo jurisdicción de administraciones provinciales.

Por lo tanto, de lo que se trata es de atender básicamente a los factores de contingencia<sup>8</sup>. El entorno o necesidades de cambio, el tamaño de la ciudadanía a atender, el tipo de producto, el tipo de normalización requerida deberían determinar el tipo de configuración estructural requerida.

---

8 - El pensamiento de Mintzberg supone como antecedente la denominada teoría de la contingencia en teoría de las organizaciones. En particular, ver Lawrence y Lorsch (1993).

## CONCLUSIONES

En esta ponencia he tratado de argumentar básicamente que el principal aporte que podemos realizar para reforzar el rol del Estado y de las Administraciones Públicas para avanzar sobre el desarrollo consiste en volver a retomar el criterio analítico de diseñar de modo contingente las configuraciones estructurales de las organizaciones públicas. Seguir insistiendo en que el único modelo organizativo es el modelo de organización por programas y proyectos puede constituir un gravísimo error, cuando la evidencia muestra en que el Estado Nacional debiera concentrarse en la configuración de grandes organizaciones públicas que garanticen el acceso universal a derechos para todos los ciudadanos. Todo ello,

independientemente de que la forma contingente de algunas organizaciones públicas (ciencia, tecnología, innovación, cultura) requiere formas organizativas por proyecto. Tampoco es necesario olvidar que luego de dos décadas de insistir en la gestión por resultados a nivel universitario, solo el fortalecimiento profesional de los docentes e investigadores universitarios permitirá que la Universidad Pública logre ofrecer los resultados que de ella se esperan. Naturalmente, las administraciones subnacionales que aún requieren importantes progresos en materia de modernización de sus sistemas administrativos o de gestión y que requieren aún un cambio radical en las competencias de los servidores públicos, pueden requerir durante un tiempo razonable una importante presencia de unidades ad hoc que impulsen los cambios estructurales en los modelos de gestión y en las políticas públicas. Del mismo modo, la gestión de proyectos de desarrollo local o territorial requerirá a este nivel una significativa presencia de organizaciones por proyecto. Sin embargo, aún a nivel subnacional no puede dejar de considerarse que una vez producidos los procesos de modernización estructural del modelo de gestión, se trata de construir burocracias públicas y organizaciones divisionales de prestación de servicios, fuertemente basadas en tecnología de información y comunicación que permita prestar de modo igualitario servicios universales. Del mismo modo las burocracias profesionales médicas y educativas, que se encuentren bajo supervisión de los niveles provinciales de gobierno, solo mejorarán en la medida en que fortalezcamos la formación profesional y el financiamiento de tales burocracias.

Si nuestra construcción de organizaciones públicas adquiere una conciencia de los factores contingentes de su configuración, es probable que entonces estemos dando lugar a la lenta construcción de instituciones públicas más adecuadas para acelerar o favorecer los procesos de desarrollo, en el sentido definido en esta ponencia.

**De lo que se trata es de atender básicamente a los factores de contingencia. El entorno o necesidades de cambio, el tamaño de la ciudadanía a atender, el tipo de producto, el tipo de normalización requerida deberían determinar el tipo de configuración estructural requerida.**

cia. Una institucionalización organizacional de las administraciones públicas nacionales, provinciales y municipales que revierta veinte años de proyectos de gestión ad hoc, es posible que en el mediano plazo logren incentivar comportamientos de gobernantes y administradores públicos que incidan favorablemente en el proceso de desarrollo.

### BIBLIOGRAFIA

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

Banco Mundial (1997), *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Nueva York: Banco Mundial.

Banco Mundial (2002), *Building Institutions for Markets. World Development Report*, Nueva York: Banco Mundial.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *Instituciones Políticas e Instituciones Económicas: Nueva Visión sobre las Relaciones entre Estado y Mercado* (mimeo), Washington: BID.

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

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

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.

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

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

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.

Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press

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 (2004), *Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation*, en *Studies in Comparative International Development* 38 (Winter).

- Ferrer, Aldo (2004), *La Economía Argentina*, Buenos Aires: FCE.
- Germani, Gino (1962), *Política y Sociedad en una época de transición*, Buenos Aires: Paidós.
- Germani, Gino (1969), *Sociología de la Modernización*, Buenos Aires: Paidós.
- Germani, Gino (comp.) (1976), *Urbanización, desarrollo y modernización*, Buenos Aires: Paidós.
- Graciarena, Jorge (1967), *Poder y Clases sociales en el Desarrollo de América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Gunder Frank André (1972), *Lumpenburguesía: Lumpendesarrollo*, Barcelona: Editorial LAIA.
- Huntington, Samuel (1972), *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Buenos Aires: Paidós.
- Hoff, K. y Stiglitz, J. (2001), *Modern Economic Theory and Development*, en: Hollingsworth, J., Muller, H y Stiglitz, J. (2001) (eds.), *Frontiers of Developments Economics*, New York: Oxford University Press.
- 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.
- Johnson, Björn (2009), *Aprendizaje Institucional*, en Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (2009-a) (ed.), *Sistemas nacionales de innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. San Martín, Argentina, Provincia de Buenos Aires: Editorial UNSAM Edita.
- Kliksberg, Bernardo (1999), *Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo*, Revista de la Cepal N° 69 (diciembre), Santiago de Chile: CEPAL.
- Lapalombara, Joseph (comp.) (1970), *Burocracia y Desarrollo Político*. Buenos Aires: Paidós.
- Lawrence, Paul y Lorsch, Jay (1993), *Organización y ambiente*, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización*, Madrid: INAP.
- Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (2009-a) (ed.), *Sistemas nacionales de innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. San Martín, Argentina, Provincia de Buenos Aires: Editorial UNSAM Edita.
- Lundvall, Bengt-Åke (2009-b), *Postscriptum. Investigación en el campo de los sistemas nacionales de innovación: orígenes y posible futuro*, en Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (2009-a) (ed.), *Sistemas nacionales de innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. San Martín, Argentina, 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.
- Mintzberg, Henry (2005), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

- North, Douglas (1993), *Desempeño Económico en el transcurso de los años*. Estocolmo: Academia Nobel.
- O'Donnell, Guillermo (1972-a), *Modernización y Golpes Militares*, en *Desarrollo Económico* N° 47 Vol. 12, Buenos Aires: IDES.
- O'Donnell, Guillermo (1972-b), *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires: Paidós.
- 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.
- Prats, Joan, (1997), *Gobernabilidad Democrática en la América Latina Finisecular*, en PNUD (ed.), *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva York: PNUD.
- Prebisch, Raúl (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- 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.
- Schweinheim, Guillermo (2005), *Un enfoque institucional de la reforma administrativa*, en: *Revista ASAP*, XVII Seminario Nacional de Presupuesto, Buenos Aires: ASAP.
- 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), *Desafíos provinciales en materia de gestión pública: aprendizajes a partir de la experiencia nacional*, ponencia presentada en el V Congreso Argentino de Administración Pública, San Juan.
- Schweinheim (2010), *Estado, Administración y Desarrollo. Contribución a un paradigma de investigación y políticas estatales para un nuevo desarrollo en América Latina*, *Revista Aportes* N° 28: El Estado del Bicentenario, Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Schweinheim (2011), *¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicaciones en políticas públicas, Estado y Administración*, *Revista Reforma y Democracia* N° 49, (febrero), Caracas: CLAD.
- 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.
- Stiglitz, Joseph (1998), *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington*, en: *Desarrollo económico* N° 151, Vol. 38, (octubre-diciembre), Buenos Aires: IDES.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Toffler, Alvin (1975), *El Shock del Futuro*, Barcelona: Plaza y Janés.
- Vázquez Barquero, Antonio (1993), *Política Económica Local*, Madrid: Ediciones Pirámide.
- 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.

# LAS TRAYECTORIAS DIVERGENTES DE DESARROLLO EN UN MUNDO GLOBALIZADO

## Lecciones para la política y el papel del Estado en América Latina

Cristina Zurbriggen (\*)

En primer lugar, quiero agradecer a las instituciones organizadoras del Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, la Asociación de Administradores Gubernamentales – AAG - la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública – AAEAP, la Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Chaco.

El tema de debate que planeo en este Congreso es como en los últimos treinta años los países nórdicos, al igual que los llamados tigres del Este asiático, lograron consolidar una estrategia de desarrollo que les permitió transformar su estructura productiva, transitando de economías agrarias a prósperas economías industrializadas y con integración social. Por el contrario, América Latina no fue capaz de responder a las demandas del nuevo paradigma tecnológico, ni revertir los problemas de desigualdad social. En este escenario, cobra relevancia identificar y analizar las posibles causas de las trayectorias divergentes. En particular, resulta importante considerar cómo determinados países lograron definir una estrategia de inserción internacional en la nueva economía del conocimiento, su relación con las capacidades estatales, el rol de las políticas públicas y la dimensión política de dicho proceso.

Es importante comenzar señalando que el debate sobre el rol del Estado y del mercado en los procesos de desarrollo se bifurcó en los últimos años en dos concepciones. Por un lado, los estudios que han puesto el relieve en la importancia del mercado, la estabilización macroeconómica, los derechos de propiedad privada, la competencia interna y la competencia económica internacional para el fomento de la innovación y el crecimiento. El “Consenso de Washington”, que resume estas medidas, ha sido ampliamente

---

(\*) Directora del “Proyecto Uruguay” de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

aplicado en una alta gama de contextos institucionales y económicos, teniendo ejemplos tanto en América Latina como hasta en Europa Oriental y Asia Oriental<sup>1</sup>.

Por otra parte, otra forma de economía política del desarrollo se impulsó en el sudeste de Asia, logrando excepcionales tasas de crecimiento económico con equidad social. El rápido crecimiento de estos países es explicado por el rol desempeñado por el Estado desarrollista. Johnson<sup>2</sup> argumenta que el Estado actuó no sólo como agente central de la planificación estratégica del desarrollo, sino también en el control de divisas para alentar el crecimiento de un número reducido de grandes conglomerados en sectores estratégicos elegidos, con una gran inversión en la última tecnología. Autores posteriores como Peter Evans<sup>3</sup> plantean que el Estado desarrollista fue particularmente favorecido por una burocracia autónoma y enraizada en una densa red de instituciones que le permitió vincularse al sector privado (consejos deliberativos, grupos de estudios de políticas, etc.). Estos espacios proveyeron de relevante información y un aprendizaje interactivo para la elaboración e implementación de políticas<sup>4</sup>.

Los adjetivos que mejor describen al Estado desarrollista asiático son “flexibilidad”, “gobierno en red” y “autonomía enraizada”. Este modelo sugiere que un Estado, para apoyar un desarrollo industrial en sectores de uso intensivo de tecnología, debe cultivar una intensa interacción con la industria local. Más que planificación a largo plazo, el Estado necesita de una estructura flexible que permita poner en práctica las diferentes políticas y cambiar tan pronto como sea posible ante un cambio de las condiciones del contexto<sup>5</sup>.

El éxito de los países asiáticos y los limitados logros alcanzados en los países que implementaron las recomendaciones pro-mercado condujeron a una reformulación de las mismas. El “Consenso de Washington” se amplió con consideraciones tales como el papel de la intervención del Estado, el rol de las instituciones, la regulación financiera y las políticas sociales para mitigar la pobreza. Sin embargo, tales recomendaciones tuvieron limitados alcances por proponer una reforma centrada en fortalecer las capacidades de los Estados, poniéndoles al servicio del funcionamiento de los

1- Sachs, Jeffrey (1993) *Poland's Jump to the Market Economy*. Boston, MA: MIT University Press; Wade, Robert (2005) *Bringing the State Back In: Lessons from East Asia's Development Experience*. Internationale Politik und Gesellschaft / International Politics and Society (IPG), 2/2005; Williamson, John (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC: Institute for International Economics.

2 - Johnson, Chalmers A (1982) *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford CA: Stanford University Press.

3 - Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press

4 - Ibid; Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press; Wade, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in the East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press; Chang, Ha-Joon (1999) “The Economic Theory of the Developmental State”, en Meredith Woo-Cuming (Ed) *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.

5 - Amsden, A. and Chu, W.W. (2003) *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Process*, MIT Press; Chibber, V. (2003) *Locked in Place*, Princeton University Press; O'Riain, Sean (2004) *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press; Evans. (1995) *Op Cit*.

mercados y transfiriendo instrumentos de gestión, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país <sup>6</sup>.

En la actualidad, nuevas ideas, prácticas políticas y enfoques de teorías del desarrollo están surgiendo. Estamos frente a un nuevo contexto internacional caracterizado por una economía mucho más globalizada, con un rol preponderante de las nuevas tecnologías de la información; un crecimiento de la economía del conocimiento, una relevancia de las cadenas mundiales de valor, así como la aparición de grandes

potencias en el mundo en desarrollo, tales como Brasil, Rusia, India y China. Estos países operan en el mercado mundial no sólo como competidores de productos primarios sino también como productores de bienes y servicios de alto contenido tecnológico.

En la medida en que los mercados están más abiertos que nunca, tanto los países en desarrollo como los desarrollados, están sujetos a las presiones de la competencia mundial, lo que implica una constante necesidad de innovar. Para responder a estos desafíos es cada vez más relevante un papel activo del Estado y un nuevo diseño de políticas públicas.

La nueva economía política del desarrollo revaloriza el papel del Estado y hace hincapié en su capacidad estratégica como elemento clave para alcanzar el desarrollo. El gran énfasis debe estar en la innovación de productos y procesos para lograr y mantener la competitividad a nivel internacional, así como en la acción del Estado capaz de fomentar dicha innovación. En este sentido, tener ventajas comparativas no sólo depende de la dotación inicial de cada país, sino que también entran en juego factores a construir. Es por ello que se requiere de una política estratégica, de experimentación y de la colaboración público-privada, con el fin, entre otros objetivos, de buscar nichos rentables de la economía mundial<sup>7</sup>.

En el siglo XXI se necesita un nuevo Estado y nuevos enfoques de políticas de desarrollo. Las políticas pueden ser muy variadas, pero lo relevante es que sean

**En los últimos treinta años los países nórdicos, al igual que los llamados tigres del Este asiático, lograron consolidar una estrategia de desarrollo que les permitió transformar su estructura productiva, transitando de economías agrarias a prósperas economías industrializadas y con integración social.**

6 - Banco Mundial (BM) (1997) Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación, Oxford University Press, Washington, D.C; Zurbriggen, Cristina (2007) “La “falacia tecnocrática” y la reforma del Estado” en Revista Nueva Sociedad. N° 210, Caracas, 2007, pp.156-172; World Bank (2008) Governance, Growth, and Development Decision-making. Washington, D.C.

7 - Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik, (2006) Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament. (Unpublished MSS); Sabel, Charles F, (2005) Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth (Unpublished MSS).

suficientemente flexibles como para permitir variedad de esfuerzos y de marcos regulatorios; lo suficientemente revisables para que los frutos del aprendizaje se puedan incorporar fácilmente y lo suficientemente cooperativas entre el sector público y privado para disponer de información y legitimidad en las decisiones adoptadas. El Estado debe organizar un diálogo entre las empresas para el suministro de los insumos públicos identificados por este tipo de colaboración, fomentar la mejora continua con el fin de crear un sistema que permita supervisar los proyectos que surjan de las deliberaciones, y garantizar que los frutos del aprendizaje a través de estos procesos compartidos se difundan. Para tal fin es necesario la creación de “consejos deliberativos” público-privados, modelo del este de Asia que dio lugar a la retroalimentación de políticas y proyectos.

En consecuencia, un análisis sobre el rol del Estado en los procesos de desarrollo debería centrarse en el proceso político y no solo preocuparse si el instrumento es el adecuado. Se necesita saber más cómo diseñar un marco que posibilite que los actores públicos y privados estén en contacto para resolver los problemas de la esfera productiva, cada lado aprendiendo sobre las oportunidades y restricciones enfrentadas por el otro.

Estas innovaciones institucionales tienen importantes implicaciones para el Estado. El desarrollismo clásico suponía que el Estado podría, más o menos por sí mismo, desarrollar el conocimiento necesario para lograr una inversión eficaz, creando los ministerios de planificación y los planes quinquenales, y con la idea de la necesidad de que las empresas estatales debían ser creadas en muchas áreas de la industria y las finanzas. Por el contrario, el neoliberalismo tomó la posición contraria, afirmando que los Estados siempre - o casi siempre - se equivocan. La solución consistía en prohibir a los Estados la toma de decisiones de inversión en la mayoría de los sectores de la economía por lo que el mercado podría encontrar el camino correcto por sí mismo. La “política industrial” se convirtió en una mala palabra.

Actualmente se abandona la fe en el desarrollismo clásico del Estado y la planificación central detallada. Varios autores reconocen que las señales del mercado son importantes y los actores privados tienen la información necesaria para definir estrategias eficaces. Al mismo tiempo ellos asumen que sin los insumos y las directrices del Estado, los sectores privados no podrán obtener el cuadro completo necesario para hacer una buena inversión o ser capaces de sacar provecho de lo que saben. En tal caso, una política eficaz del desarrollo requiere de una estrecha coordinación entre los actores públicos y privados, de la experimentación y de la adaptación de la acción pública a las necesidades y los contextos específicos<sup>8</sup>.

---

8 - Rodrik Dan (2008) The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn? Harvard University Revised Draft disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/> Rodrik, Dani, (2004) Industrial Policy for the Twenty-First Century, [www.ksg.harvard.edu/rodrik/](http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/).

Por ello se rechaza la idea de “una talla para todos”, y se subraya que no existe una política o un modelo que llevará al progreso económico en todos los países, en todo momento. Los nuevos enfoques subrayan la idea de que las políticas deben ser construidas a través de la experimentación y adaptadas a las necesidades de determinados sectores y regiones, variando dentro de cada nación. Por su parte, ésta concepción señala la necesidad de formas abiertas y transparentes de gobierno. Esto plantea dudas sobre la viabilidad de los Estados más autoritarios y se le da importancia a las formas democráticas de participación.

En este nuevo contexto, las nuevas concepciones del Estado de Bienestar plantean que la prosperidad económica y seguridad social no tiene por qué ser antagónicos o ideales mutuamente excluyentes. Diversos autores sugieren, que tanto los países nórdicos como los asiáticos, pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales articuladas con un patrón de acumulación basado en una economía del conocimiento en un contexto globalizado. La inversión en educación superior, educación continua, capacitación laboral y otros programas para obtener la reincorporación de los desempleados al trabajo es más que recuperado que a través de la reducción del gasto en prestaciones por desempleo y costos sociales.

En el caso de los países nórdicos, los estudios han caracterizado estos países como “Estados schumpeterianos de Bienestar”<sup>9</sup>, “Estados desarrollistas de Bienestar”<sup>10</sup>, “Estados de bienestar desarrollista de inserción productiva”<sup>11</sup>, “Estados activos”<sup>12</sup>. En los mismos tiene lugar una fuerte valorización del capital humano, se hace hincapié en las políticas de pleno empleo, educación y formación continua.

**Un análisis sobre el rol del Estado en los procesos de desarrollo debería centrarse en el proceso político y no solo preocuparse si el instrumento es el adecuado. Se necesita saber más cómo diseñar un marco que posibilite que los actores públicos y privados estén en contacto para resolver los problemas de la esfera productiva, cada lado aprendiendo sobre las oportunidades y restricciones enfrentadas por el otro.**

9 - Jessop, Bob (2000) “From the KWNS to the SWPR”, en Lewis, G.; S. Gewirtz and J. Clarke (eds) Rethinking Social Policy. London: Sage/Open University.

10 - Zeitlin, Jonathan and David M. Trubek (eds) (2003) Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments. New York: Oxford University Press.

11 - Kuhnle, Stein and Hort, Sven. (2004) The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons to the Developing World. Social Policy and Development Programme Paper Number 17 September 2004 UNRISD.

12 - Boyer, Robert (2006) “El Estado social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes”, en Revista de Trabajo, Año 2, Número 3. Buenos Aires.

En los países asiáticos el rasgo más distintivo es la articulación de las políticas sociales a la estrategia de desarrollo económico. Es así que estos Estados han sido tipificados como “Estados productivos de bienestar”<sup>13</sup> o “Estados desarrollistas de bienestar”<sup>14</sup> (Developmental Welfare State). El énfasis está puesto en la protección de la capacidad de trabajo y su articulación con el modelo de producción más que en la seguridad laboral de los trabajadores.

Estos cambios en la teoría y la práctica plantean la necesidad de repensar el rol del Estado y las políticas de desarrollo en América Latina. Para ejemplificar estas transformaciones se torna relevante considerar la estrategia de desarrollo en países nórdicos y asiáticos, analizando una serie distintiva de políticas de esta nueva corriente del desarrollo y, al mismo tiempo, divergentes con las recomendaciones del “Consenso de Washington”. En términos generales, se constata que los responsables políticos pudieron responder a los nuevos desafíos del contexto internacional por confiar en el rol “experimental” del Estado<sup>15</sup>.

### APRENDIENDO DEL ROL “EXPERIMENTAL” DEL ESTADO EN LOS PAÍSES NÓRDICOS

Desde 1990, los países nórdicos han superado no sólo a los países de Europa continental, sino también a los modelos del Reino Unido y los Estados Unidos. En el Foro Económico Mundial (2011) los países nórdicos ocupan cinco de las nueve posiciones superiores. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estas naciones muestran superávit en sus cuentas públicas y balanzas de pagos así como la más baja deuda pública. En el año 2011, Noruega, Suecia y Finlandia aparecen como los países de menor riesgo financiero para invertir, seguidos por Holanda y Dinamarca.

---

13 - Holliday, I. (2000) “Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia”, en *Political Studies*, Vol. 48, No. 4, 2000, pp. 706-

14 - Gough, I (2001) “Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case”, en *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 2, 2001, pp. 163-189; Kwon, Huck-Ju (ed.) (2005) *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Londres, Palgrave, Macmillan.

15 - Breznitz, Dan (2007) *Innovation and the state: Political choice and strategies for growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. New Haven, CT: Yale University Press; Lundvall, Bengt-Åke (Ed.) (2002) *Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish Model*. Cheltenham: Edward Elgar; O’Riain, Sean (2004) *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press; Ornston, Darius (2009) *Creative Corporatism: Institutional Innovation and High-Technology Competition in Northern Europe*. PhD thesis, UC Berkeley; Rodrik Dan (2008) *The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn?* Harvard University Revised Draft disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/The%20New%20Development%20Economics.pdf>; Sabel, Charles and Jonathan Zeitlin (2010) “Learning From Difference: the new Architecture of Experimentalist Governance in the EU.”, en *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, edited by C. F. Sabel and J. Zeitlin (Eds.). Oxford: Oxford University Press; Schulze-Cleven, Tobias, Bartholomew C. Watson, et al. (2007) “How Wealthy Nations Can Stay Wealthy: Innovation and Adaptability in a Digital Era.” en *New Political Economy* 12(4): 451- 475.

Asimismo, los países nórdicos han alcanzado en la OCDE los mejores niveles de PBI con bajas tasas de desempleo, menos horas de trabajo por habitante y una significativa tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Uno de los logros más importantes ha sido reducir la tasa de desempleo sin la introducción de una estructura dual del mercado de trabajo como en los EE.UU. Esto también se refleja en los coeficientes más bajos de desigualdad (de 22 a 24) entre los países de la Unión Europea<sup>16</sup>.

El interrogante que se plantea es cómo y por qué estos países han tenido avances significativos en su desarrollo económico y social y qué se puede aprender de ello. Un ejemplo claro es Finlandia que pasó, en treinta años, de ser una de las economías menos intensivas en tecnología en la OCDE, basada en la producción de madera y metal, a ser un líder mundial en comunicaciones inalámbricas y producción intensiva de conocimientos<sup>17</sup>.

En este proceso es importante resaltar la capacidad estratégica y de coordinación de más alto nivel que ha desarrollado el gobierno finlandés. La gran crisis de los años 90 planteó enormes desafíos al país, frente a la cual los responsables políticos consideraron que una economía pequeña y abierta necesitaba diseñar nuevas políticas de desarrollo para estimular al sector privado y diversificar la base productiva. La primera redefinición de la política industrial se encuentra en el año 1990 con la revisión que realiza el Consejo de Ciencia y Tecnológica<sup>18</sup>, el cual introduce el concepto de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) como piedra angular de la política de desarrollo. Este consenso tuvo como consecuencia la alta prioridad que el gobierno le dio a las inversiones en capital humano, en educación y en Investigación y Desarrollo (I + D).

**En este nuevo contexto, las nuevas concepciones del Estado de Bienestar plantean que la prosperidad económica y seguridad social no tiene por qué ser antagónicas o ideales mutuamente excluyentes. Diversos autores sugieren, que tanto los países nórdicos como los asiáticos, pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales articuladas con un patrón de acumulación basado en una economía del conocimiento en un contexto globalizado.**

16 - Banco de Datos del Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/>

17 - Koski, Heli and Pekka Ylä-Anttila (2006) "Structural Changes in the Finnish Economy: From Agriculture to High-Tech.", en Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned, edited by C. J. Dahlman, J. Routti and P. Ylä-Anttila (Eds.). Washington DC: World Bank Institute.

18 - Denominado así desde 2006, anteriormente Consejo de Política Científica y Tecnológica. El mismo es responsable de formular, de dar seguimiento y de evaluar las políticas de CTI, así como emitir declaraciones de las orientaciones de los fondos públicos. Es presidido por el Primer Ministro y esta conformado por otros ocho Ministros y diez especialistas en el área representantes de universidades, empresas, la Academia de Finlandia, Tekes y sindicatos.

Este consejo, con la máxima representación política y social, emergió como un importante instrumento para dar prioridad a la innovación, lograr una coordinación con los departamentos de los Ministerios de Educación y de Comercio e Industrias, así como entre los actores principales del sistema de innovación<sup>19</sup>. Sin embargo, el desarrollo de la política de innovación no implicó que Finlandia siguiese un “plan maestro”, sino un gobierno que desempeñó un fuerte liderazgo, un énfasis en las políticas de largo plazo para mejorar las condiciones generales para las empresas, especialmente en el desarrollo del conocimiento de sectores de alto valor agregado<sup>20</sup>.

En este sentido, la capacidad prospectiva del Estado ha tenido un papel importante en dicho proceso. Los primeros trabajos fueron iniciados por el Ministerio de Comercio e Industria, llevado a cabo en cooperación con TEKES (Finnish Funding Agency for Technology and Innovation) en 1996-1997. Posteriormente, se ha convertido en una práctica habitual de todos los actores del SNI. La Academia de Finlandia y Tekes han finalizado el proyecto “FinnSight 2015”. SITRA (Finnish Innovation Fund) también ha llevado a cabo la primera ronda de prospectiva en cinco áreas temáticas que incluyen el bienestar y la vida cotidiana, la vida laboral, el sector público, el multiculturalismo, y la tecnología del medio ambiente. Los primeros resultados fueron publicados en agosto de 2006. Por su parte, los Centros de Empleo y Desarrollo Económico (TE-Centros) han desempeñado un papel activo en la prospectiva regional, así como otros institutos de investigación del sector, investigadores académicos y consultores privados.

Además, una serie de estudios de prospectiva se han llevado a cabo bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, a menudo co-financiado por fondos estructurales de Europa. El Consejo Nacional Finlandés de Educación también administra una base de datos de previsión y basada en Internet de servicios de conocimientos de prospectiva (ENSTI) con el foco en la educación y las demandas a futuro de trabajo. Un amplio alcance de perspectivas están presentes en los informes que prepara el “Comité para el Futuro” del Parlamento para cada período electoral.

---

19 - Entre los principales organismos públicos se destaca: TEKES, organismo dentro del Ministerio de Comercio e Industria que orienta sus recursos a la investigación aplicada y desarrollo en universidades, instituciones de investigación y empresas, SITRA, fundación bajo la supervisión del Parlamento que centra su financiación en capital de riesgo, puesta en marcha empresas de frontera y actividades de difusión. La Academia de Finlandia, responsable de financiar la investigación básica en las universidades e institutos de investigación y el VTT. Asimismo, Finlandia tiene un sistema universitario público amplio que comprende a nivel regional 20 universidades, de los cuales diez son multidisciplinarios, tres son las universidades de administración de empresas, tres universidades técnicas, y cuatro son las universidades de artes. Además, hay seis centros universitarios y un sistema de 28 institutos politécnicos.

20 - Murto, Eero, Mika Niemelä, et al. (2006) *Finnish Technology Policy from the 1960s to the Present Day*. Helsinki, Finland: Finnish Ministry of Trade and Industry; Andersen Dannemand, Mads Borup, Thorvald Finnbjörnsson, Eirny Vals and Thomas Malmér (2007) *Foresight in the Nordic research and innovation council systems*, Risø-R-1613(EN) Risø National Laboratory Technical University of Denmark; Pelkonen Antti, Tuula Teräväinen and Suvi-Tuuli Waltari (2008), “Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland”, en *Science and Public Policy* 35(2008):4, 241-252.

Por su parte, el consenso político y la participación público-privada en todos los niveles de decisión fue determinante en este proceso. Los representantes de las empresas fueron muy bien representados en el Consejo y con fuertes el TEKES. Los empresarios se basaron a su vez en sus propias redes para difundir ideas sobre la importancia de la investigación en los procesos productivos. Estas redes crearon una credibilidad a nivel empresarial y presionaron a las empresas a participar activamente en los programas de nuevas tecnologías.

En correspondencia con la literatura reciente, la experimentación y los ajustes flexibles están presentes en el Estado finlandés<sup>21</sup>. Se destaca la relevancia de la capacidad estratégica y prospectiva, orientada a la construcción de una visión de futuro y mecanismos de consensos entre los actores claves de la sociedad (gobierno, sector productivo y academia), lo que ayuda a la coordinación de políticas. Por su parte, la creciente importancia del conocimiento como una ventaja competitiva de activos se expresa en la construcción de diagnósticos compartidos, la cooperación público-privada, la coordinación entre agencias del sector público y la cooperación entre empresas-universidades. Estos espacios ayudan a responder a los cambios y al diseño de nuevas políticas. Todo ello refuerza un enfoque sistémico de formulación de políticas, basado en la idea de simultaneidad no secuencial de las distintas etapas del proceso de innovación.

**Es destacable del proceso, tanto en Finlandia como en el resto de los países nórdicos, el haber sido capaz de mejorar sus habilidades para la creación no sólo de crecimiento económico, sino también de altos niveles de integración social en un contexto globalizado.**

Es destacable del proceso, tanto en Finlandia como en el resto de los países nórdicos, el haber sido capaz de mejorar sus habilidades para la creación no sólo de crecimiento económico, sino también de altos niveles de integración social en un contexto globalizado. Se ha hecho compatible en estos países una economía competitiva y tecnológicamente avanzada, con un fuerte Estado de bienestar, en un sistema democrático, al tiempo que se conserva su identidad cultural. Diversos autores sugieren que los países nórdicos pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales orientadas a compartir riesgos, al expandir la educación a la mayoría de la población, con nuevos formatos institucionales basados en la experimentación y la innovación en forma dinámica y colaborativa. Esto explica las distintas denominaciones

21 - Leiponen, Aija (2004) "Knowledge Services in the Finnish Innovation System.", en Embracing the Knowledge Economy: The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System, edited by G. Schienstock (Ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar; Luukkonen, Terttu (2006) The Venture Capital Industry in Finland (2003). Helsinki, ETLA; Maula, Markku and Gordon Murray (2003) Finnish Industry Investment Ltd: An International Evaluation. Helsinki: Ministry of Trade and Industry

que diversos autores se han atribuido a estos Estados, mencionadas anteriormente, derivadas del hecho que le asignan igual valor a los objetivos económicos y sociales.

Con otras palabras, promover el pleno empleo y valorizar la inversión en capital humano son políticas sociales que no afectaban únicamente la redistribución de la riqueza sino que desempeñan un importante papel productivo. Es así que cobran relevancia en estos países las políticas activas de empleo y la formación profesional continua, orientadas a desarrollar habilidades básicas que permitan a las personas insertarse en un mercado laboral en permanente transformación. Los servicios públicos, el acceso a la educación y la capacidad de dominar la nueva economía parecen generar un círculo virtuoso.

Es así que Dinamarca y Finlandia han transformado los planes sociales en instrumentos para la activación, centrado en la formación más profesional que permite a las personas tener y explorar competencias más allá del alcance actual. Finlandia también en la última década, ha creado un sistema regional de centros de formación profesional como herramientas para la gradual transformación económica que se han convertido en herramientas de políticas activas del mercado laboral en el futuro. Simultáneamente, Dinamarca con su reforma estructural administrativa, fusión de los municipios y el establecimiento de cinco regiones en lugar de los condados, ha organizado foros regionales de crecimiento con la intención de fortalecer la I + D y la colaboración entre universidades, instituciones de formación, y empresas de las comunidades.

La educación continua se ha convertido en la columna vertebral de las sociedades modernas. Sin embargo, el éxito de los países nórdicos no se basa solo en una mayor inversión del gasto público, sino en el aspecto cualitativo. La educación no sólo es considerada un privilegio, sino también como un derecho y un deber. Es el fundamento de la vida de la gente. Los resultados positivos del principio de igualdad de derechos y acceso a la educación son reflejados directamente en el know-how y la productividad de la mano de obra. Este asegura un alto grado de competitividad en tiempos de cambio y la capacidad de adaptarse a nuevas condiciones y circunstancias. Es, además, una responsabilidad que debe ser compartida por diferentes actores y la estrecha cooperación público-privada.

La palabra “flexiseguridad” expresa esta realidad, es decir, la combinación de mercados laborales flexibles y la seguridad individual y social. Los países nórdicos se desarrollan sobre la base de a) la seguridad social sólida y disposiciones generales de bienestar, b) políticas educativas activas, y c) un mercado laboral altamente móvil, donde los actores sociales (sindicatos y asociaciones de empresarios) son los actores clave con un alto grado de responsabilidad para la competitividad y la sostenibilidad social.

Esto sugiere que no hay evidencia que la competencia global socava los Estados de bienestar. Estas experiencias, por tanto, pueden inspirar a otros países a cambiar sus mercados de trabajo y sus fundamentos, y, si se adaptan a los contextos locales, hacer una diferencia en la competitividad, el empleo y el crecimiento en un país.

## EL ESTADO DESARROLLISTA ASIÁTICO<sup>22</sup>

El Este asiático fue una de las regiones más dinámica de la economía mundial en el siglo XX y comienzos del siglo XXI. Los rápidos logros económicos y sociales se expresan en las altas tasas de crecimiento. En la década del 50, el ingreso per cápita de estos países alcanzaba tan solo la cifra de 500 dólares, en los años 90 se elevó a 3.500 dólares<sup>33</sup>. Por su parte, los niveles de desigualdad son menores que en América Latina, con índices de Gini menor a 35 (Corea del Sur con un 31 y Taiwán con un 32).

**Promover el pleno empleo y valorizar la inversión en capital humano son políticas sociales que no afectaban únicamente la redistribución de la riqueza sino que desempeñan un importante papel productivo.**

En términos generales, el éxito de estos países se vincula a la capacidad estratégica de los Estados, su fuerte vinculación con el sector empresarial, así como la matriz de políticas macroeconómicas, comerciales, industriales y educativas implementadas por los gobiernos.<sup>35</sup> Chang<sup>36</sup> argumenta asimismo que el éxito estuvo también asociado al desarrollo de políticas realistas (selección de sectores prioritarios en función de diferentes factores como las condiciones del mercado internacional y el Estados de las capacidades tecnológicas locales) y flexibles (los decisores de políticas fueron capaces de reconocer errores y re-direccionar las políticas).

Taiwán, es un ejemplo de estos países, que logró transformar su estructura productiva desarrollando una industria de alta tecnología en el área de la informática, al mismo tiempo que logró mejorar la inclusión social. En este proceso fue central el papel desempeñando por el Departamento de Desarrollo Industrial (DDI), en el Ministerio de Asuntos Económicos, responsable de la política industrial. Dichas políticas industriales, insertas en un plan estratégico de desarrollo, se centraron en subsidiar iniciativas privadas innovadoras, regular las licencias tecnológicas y controlar las inversiones extranjeras directas. El éxito se explica no sólo por disponer de una burocracia capacitada y un conjunto de instrumentos claves sino también por elegir “una práctica de gobernar el mercado” caracterizada por fuertes redes de articulación público-privadas<sup>23</sup>.

La esencia del proceso político del desarrollo nacional fue un intenso diálogo entre los componentes organizativos del Estado desarrollista, el gobierno y tres actores

22 - Maddison, Angus (2001) *The World Economy: A Millennium Perspective*, OECD Development

Bases de datos Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/>

35 Johnson (1982) *Op Cit.*, Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press; Wade (1990) *Op Cit.*, Evans (1995) *Op Cit.*; Woo-Cummings, M. (1999) *The Development State*. Ithaca, NY: Cornell University Press; Woo-Cummings 1999, Chang Ha-Joon (2010) “The East Asian Development Experience”, en Chang Ha-Joon. *Rethinking development economics*. Anthem Press

23 - Weiss, L. and Thurbon, E. (2004): “Where there's a will there's a way: Governing the Market in Times of Uncertainty”, en *Issues and Studies*, 40, 1, March 2004, p. 63

centrales: las asociaciones industriales por sectores, los laboratorios de investigación y el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (Industrial Technology Research Institute (ITRI)). En particular, gran parte de la lluvia de ideas se da entre los laboratorios, el ITRI y las asociaciones industriales lo cual ayuda a construir las redes entre las firmas con una colaboración responsable entre los miembros.

El rol experimental del gobierno se expresa en la flexibilidad del Estado para adaptarse a los cambios del entorno. Hacia 1995, el Directorio de Planificación Económica, agencia piloto desde comienzos de los años 60, fue abolido, y el mercado de capital se abrió para los préstamos extranjeros y las empresas de servicio financiero extranjeras. Esta flexibilidad del gobierno se manifiesta también en la nueva estrategia, creando nuevos organismos e instituciones, para desarrollar el sector de biotecnología. Con tal fin se crearon parques científicos, como el de Hsinchu (HSP) e instituciones de investigación, tales como el ITRI<sup>24</sup>.

Las características distintivas de esta estrategia de política difieren de las anteriores, dado que el impulso proviene del gobierno, con una importante inversión en parques científicos y la utilización de una variedad de fondos de capital riesgo nacionales. También se ha dado un cambio sustancial en las rutinas y objetivos de la colaboración en la investigación. Se pasa de un proceso de innovación basado en la importación de tecnología del extranjero a la creación de su propia capacidad nacional de innovación. Asimismo, la preocupación por la propiedad intelectual, la regulación de la fabricación, la comercialización y la distribución se convierten en aspectos centrales.

Otro ejemplo de la flexibilidad de los Estados para responder a las demandas del nuevo contexto internacional es Corea con la liberalización de las telecomunicaciones. En este país una única empresa del gobierno suministraba los servicios de telecomunicaciones. En la década de los noventa los avances tecnológicos en telecomunicaciones móviles digitales y la presión de Estados Unidos a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) obligaron a este país a privatizar y liberar el sector. Sin embargo, la liberalización fue gradual y conducida por el Estado en relación con los objetivos de desarrollo nacional.

El gobierno reconoció que las telecomunicaciones serían un “sector líder” a escala mundial en las siguientes décadas y que Corea tenía que mantener una fuerte presencia de las empresas coreanas. Primero, comenzó el proceso creando otra empresa pública para competir con la primera; privatizándolas luego; después invitó a unas pocas empresas coreanas a que solicitaran las licencias; luego invitó a algunas empresas extranjeras de telecomunicaciones a entrar como socios minoritarios en las empresas coreanas (para así obtener la tecnología); y solamente entonces permitió que algunas empresas totalmente extranjeras compitieran, bajo condiciones que restringían sus

---

24 - Dodgson, Mark, John Mathews, Tim Kastle & Mei-Chih Hu (2008) “The Evolving Nature of Taiwan’s National Innovation System: The Case of Biotechnology Innovation Networks”, en *Research Policy*, 37(3) 430-445.

posibles proveedores de equipos y sus estándares en tecnología, pautados en ambos casos por el gobierno.

Al mismo tiempo, se desarrolló una asociación pública-privada para desarrollar la tecnología de transmisión digital para el Código de División de Acceso Múltiple, considerando que las empresas de telecomunicaciones extranjeras no venderían la tecnología de avanzada a los coreanos. El Ministerio de Industria y Comercio formó una red con el gobierno con el patrocinio del Instituto de Investigación en Telecomunicaciones y Electrónica, relacionado con la antigua compañía de telecomunicaciones pública y un número de fábricas privadas coreanas. Gran parte de los fondos para esta red vienen de la venta de acciones de las empresas públicas privatizadas. Lo recaudado también se usó para subsidiar la respuesta a la demanda de los servicios de telecomunicaciones,

incluyendo el acceso a internet, lo que hace un círculo virtuoso entre el suministro y la demanda. Los resultados fueron muy buenos convirtiéndose Corea en un importante jugador en el área y con la penetración de banda ancha más alta en el mundo.

Estos ejemplos ilustran que el rápido desarrollo alcanzado por los países asiáticos se debió en gran parte al papel estratégico del Estado, un Estado enraizado y flexible adaptándose a las transformaciones del contexto internacional, donde las redes de articulación público-privado jugaron un papel importante en estas adaptaciones y al mismo tiempo se convierten en un elemento de legitimación política, generando consenso social. Sin embargo, no fue sólo la política económica sino también el papel de la política social que se institucionalizó con el fin de ser capaz de desempeñar un papel en la estrategia global de desarrollo económico. Los autores Hort y Kuhnle<sup>44</sup> muestran que los países asiáticos pusieron en marcha programas de seguridad y de bienestar social como instrumentos de política para el desarrollo económico. El rasgo más distintivo de las políticas es que desalientan la dependencia del Estado, promueven fuentes privadas de bienestar y canalizan recursos de la seguridad social hacia las inversiones en infraestructura.

Estos Estados han sido tipificados como “Estados productivos de bienestar” o “Estados desarrollistas de bienestar”<sup>25</sup>. Kwon (2005) distingue entre el tipo de “Estados de bienestar desarrollista inclusivo”, propio de Corea y Taiwán, y el “bienestar

**No hay evidencia que la competencia global socava los Estados de bienestar. Estas experiencias, por tanto, pueden inspirar a otros países a cambiar sus mercados de trabajo y sus fundamentos, y, si se adaptan a los contextos locales, hacer una diferencia en la competitividad, el empleo y el crecimiento en un país.**

25 - Gough (2001) Op Cit; Kwon, Huck-Ju (ed.) (2005) Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. Londres, Palgrave, Macmillan.

desarrollista selectivo” de Singapur y Hong Kong. El primero es más inclusivo socialmente, protege a la mayoría de la población y se apoya en programas predominantemente universales. El Segundo restringe la protección social a los trabajadores del mercado formal del trabajo y focaliza las acciones asistenciales tan sólo en los segmentos más pobres de la población.

Por su parte, las políticas han cambiado en función de las transformaciones productivas. Así el tránsito producido por el pasaje de una política económica de crecimiento extensivo, basado en mano de obra barata, a la competitividad económica basada en la alta productividad, provocó nuevas definiciones de políticas sociales. El énfasis es puesto más sobre la protección de la capacidad de trabajo que en la seguridad laboral de los trabajadores, como ocurre también en los países nórdicos. Especialmente en Corea y Taiwán se creó el espacio suficiente para acomodar las demandas políticas de mayores derechos sociales a partir de un diálogo nacional.

### LOS DESAFÍOS PENDIENTES PARA AMÉRICA LATINA

América Latina ha tenido una estrategia divergente. Si bien la región ha crecido a una tasa media del 3,4% anual en los últimos 20 años, desde una perspectiva de largo plazo, el crecimiento ha quedado rezagado con respecto a las economías emergentes y, por supuesto, de las desarrolladas. El ingreso anual promedio en 1960 en la región era una cuarta parte del de Estados Unidos, mientras que en la actualidad es un sexto. En comparación, varios países del sudeste asiático que comenzaron más atrás en la misma época se encuentran cerca de ser calificados como países de altos ingresos.

La región continúa con su especialización en productos primarios y manufacturas de bajo contenido tecnológico. En los años 70, el 50% de PBI era explicado por los recursos naturales, treinta años después tales recursos componen el 51% del PBI. Los sectores intensivos en conocimientos aumentaron en dicho período tan solo del 21% al 28%, mientras que en el Sudeste Asiático representan el 60% del PBI. La inversión en I+D, si bien llegó al 0,62% del PBI en 2008, está lejos del rango de 1,5% a 3% usual en las naciones desarrolladas o en las economías emergentes de mayor crecimiento. En Finlandia y Corea dicha inversión alcanza el 3,6% del PBI<sup>26</sup>.

Tampoco logra la región revertir los altos niveles de desigualdad. El 20% más rico tiene un ingreso promedio 14 veces mayor que el ingreso promedio del 20% más pobre, mientras que en países como Japón, Finlandia o Bélgica el 20% de la población perteneciente al quintil más alto tiene un ingreso promedio de entre cuatro y cinco veces el promedio del quintil más pobre. Por su parte, el índice de desigualdad en la región está por encima de 50, siendo por ejemplo 59,3 para Brasil y 44,6 para Uruguay, uno de los más bajos. En contraste, dicho índice es de 31,6 para Corea del Sur y 26,9 para Finlandia.

---

26 - RICYT (Red de indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e interamericana) (2010) El estado de la ciencia 2010. CEPAL (2010). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010. Santiago de Chile: CEPAL

Por su parte, asistimos a una “transformación silenciosa” del Estado, la cual creó un nuevo tipo de capacidades, orientadas a la “comoditización” de la economía, al flujo de capitales externos, así como a la implementación de políticas sociales focalizadas para bajar los altos niveles de pobreza. Estas reformas inspiradas en el modelo neoliberal fortalecieron las capacidades institucionales para que los mercados funcionen, al mismo tiempo que debilitaron las capacidades estratégicas de los Estados para lograr un desarrollo integrado, que apuesta a la nueva economía del conocimiento con integración social.

Del análisis y el debate de los casos de estudio analizados se plantea como interrogante qué lecciones podemos aprender para América Latina. En los países de reciente industrialización, el Estado ha desempeñado un papel relevante, fortaleciendo las capacidades estratégicas, la capacidad de experimentación y los espacios de colaboración público-privado en los procesos de innovación. En el caso de los países asiáticos se plantea que las capacidades tecnológicas, es decir, la habilidad para crear y usar el conocimiento comercialmente, no reside solo en las firmas, sino también en cómo se organizan las redes público-privados y las formas en que están reguladas las mismas para explotar el conocimiento, las capacidades de financiamiento, así como los factores estructurales y el entorno socio-político institucional<sup>27</sup>.

Por su parte, es de descartar la forma sistémica de definir una estrategia de desarrollo que se expresa, por ejemplo, en el diseño de políticas sociales articuladas al nuevo modelo de crecimiento basado en el conocimiento. Las políticas sociales están centradas en la educación y en la formación técnico- profesional con el fin de preparar a los ciudadanos para los nuevos requerimientos del mercado laboral. Estas acciones del Estado, a su vez, dependen de los procesos políticos detrás de su accionar. El desarrollo económico debe ser visto como parte del proyecto de construcción nacional<sup>28</sup>.

No hay un único modelo, ni una sola trayectoria, sino que hay varias. Sin embargo sí hay ciertos aprendizajes sobre el proceso político. La política importa. Las

**Estos ejemplos ilustran que el rápido desarrollo alcanzado por los países asiáticos se debió en gran parte al papel estratégico del Estado, un Estado enraizado y flexible adaptándose a las transformaciones del contexto internacional, donde las redes de articulación público-privado jugaron un papel importante en estas adaptaciones y al mismo tiempo se convierten en un elemento de legitimación política, generando consenso social.**

27 - Kim, Linsu (1997) Imitation to innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning, Harvard Business School Press

28 - Gerschenkron, A. (1968) El atraso económico en su perspectiva histórica. Barcelona, Ariel.

sociedades a través del proceso de elaboración y selección de modos alternativos de acción, pueden seguir caminos diferentes y lograr al mismo tiempo el éxito industrial y la integración social.

En consonancia con ello, diferentes estudios recientes muestran la fuerte correlación entre capacidades tecnológicas, regulación empresarial y factores socio-culturales en el desarrollo. En este sentido, cobra gran relevancia considerar otros factores en la capacidad de innovar una sociedad, es decir, el sistema de educación, la gobernanza o regulación empresarial (regulación propiedad intelectual, mercado de trabajo). Así como los altos niveles de corrupción y la exclusión social que se convierten en limitantes importantes de dicho proceso.

En consecuencia, es preciso pensar integralmente el desarrollo y la correlación entre factores económicos, tecnológicos y socio-políticos. Se necesita una mirada más sistémica del desarrollo y desarrollar políticas públicas en consecuencia. Un proceso de transformación productiva no se debe concentrar solo en políticas de innovación específicas orientadas a las empresas, sino también deben estar integradas con políticas relacionadas con las condiciones sistémicas, educación empleo, etc.

Al mismo tiempo cobran relevancia las políticas de innovación más centradas en el proceso y formulación, explorando la forma de fortalecer los mecanismos innovativos, los canales de comunicación entre asociaciones público-privadas, con otras palabras en los mecanismos institucionales no de mercado. Por ejemplo, cómo fortalecer los espacios de diálogo público-privado, cómo financiar redes de aprendizaje, cómo crear centros de transferencia tecnológicas, cómo desarrollar habilidades que están fuertemente asociadas a la educación formal y no formal. Tanto en los países nórdicos como asiáticos, la educación se convertido en un importante valor social de la sociedad y de gran utilidad para el desarrollo y la promoción de las personas en los ámbitos sociales y laborales, así como un elemento de crecimiento económico y de prevención de la exclusión social. Esta importancia se refleja en los esfuerzos que realizan tanto los países asiáticos como nórdicos para apoyar el sistema educativo y las acciones de formación continua y formación a lo largo de la vida (desde la alfabetización a la formación profesional ocupacional y continua).

Esta influencia positiva de la educación depende también del modelo económico del país y de los ciclos de la economía, lo que resalta la importancia de la visión sistémica y no tomar las políticas aisladas. Así, es evidente que en países, donde el modelo económico se centra en el I+D este efecto protector de la educación es más evidente, mientras que en países donde la construcción o el turismo han sido sectores fundamentales, el efecto es menos claro (dado que la generación de puestos de trabajo no cualificados es mayor que en los países nórdicos o asiáticos, por ejemplo).

Las experiencias de los países nórdicos y asiáticos pueden ser utilizadas para inspirar el proceso de reforma de América Latina y pensar de una forma más integral el

desarrollo no como políticas sectoriales aisladas. Esto exige también la creación un nuevo “contrato” con los ciudadanos que entran en contacto con el sistema - que obligue a una solución mutua. Un contrato, basado en los derechos y deberes. Se necesita de más recursos que defiendan la dignidad de cada ciudadano, restaure su confianza en sí mismo, y los motive a buscar nuevos retos en sus vidas. De esta manera, la educación en un modelo de desarrollo basado en la innovación puede ser un trampolín para nuevas oportunidades, en lugar de fomentar un esquema de dependencia pasiva como lo han generado las políticas sociales focalizadas en América Latina.

Estos aprendizajes deberían ser un punto de partida para iniciar un debate en América Latina sobre el rol del Estado en las estrategias de desarrollo, y debatir sobre las fuertes tensiones no resueltas entre crecimiento, equidad y gobernabilidad, que son los tres componentes de la ecuación capitalismo (en tanto modo de crecimiento económico), social (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y democrático (en tanto modo de gobernabilidad)<sup>29</sup>. América Latina debería generar un nuevo pacto social para lograr un crecimiento económico con equidad en democracia. Entre ellos sería relevante llegar a un consenso básico sobre una estrategia de desarrollo a seguir. La evidencia empírica muestra que un crecimiento basado en una economía en recursos naturales no integra. Por el contrario, la experiencia internacional muestra que los países que han basado su modelo de crecimiento en la innovación han logrado construir sociedades más igualitarias.

Sin embargo, los debates en la región hasta el momento han sido limitados y se han centrado más en la reforma administrativa del Estado (funcionarios capacitados, carreras burocráticas, nuevos instrumentos de gestión, etc.), sin responder a otras preguntas centrales como: ¿para qué generar capacidades estatales?, ¿qué modelo de desarrollo queremos? Asimismo, la mayoría de los análisis han sido más bien compartimentados en segmentos sectoriales (políticas económicas, sociales, etc.), o bien en efectos concretos positivos o negativos (crecimiento, pobreza, desigualdad).

Por lo que se necesita un análisis integrado de las políticas públicas a desarrollar. En consecuencia, para un mayor entendimiento del papel del Estado en la sociedad del conocimiento, hay que partir de una comprensión más sistémica del desarrollo, un papel más activo y estratégico del Estado, entendiendo la importancia de la desigualdad como límite al desarrollo para América Latina y la centralidad del proceso

**Es preciso pensar integralmente el desarrollo y la correlación entre factores económicos, tecnológicos y socio-políticos. Se necesita una mirada más sistémica del desarrollo y desarrollar políticas públicas en consecuencia.**

29 - Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman (2007) “La agenda estatal y sus tensiones”, en Ibero-Americana2, Nordic Journal of Latin American Studies vol. XXXVII, 1/2007, Estocolmo.

político. En este sentido, no solo cobra relevancia aprender de las nuevas políticas en innovación y las nuevas políticas sociales de los países de reciente industrialización, sino también de la importancia del proceso de toma de decisiones basado en la negociación y el diálogo, dado que la mayoría de las políticas se toman en contexto relativamente cerrados.

Con este foco más amplio se pueden identificar los vínculos entre políticas públicas, instituciones del Estado, estrategias macroeconómicas y sociales y su contribución en el fortalecimiento de un desarrollo equitativo y sostenible. Es posible realizar una lectura desde América Latina que apoya la idea de que algunos Estados están experimentando con nuevos enfoques del desarrollo.

# EL ROL DEL ESTADO: MICRO, MESO, MACRO

Oscar Oszlak (\*)

## INTRODUCCIÓN

Las teorías sobre el Estado han intentado develar su esencia, sus orígenes históricos, su poder, sus recursos, sus manifestaciones institucionales y, sobre todo, su papel en el desarrollo de las sociedades capitalistas contemporáneas. Mis reflexiones de hoy se concentrarán en este último tema, habitualmente planteado como “rol del estado”.

El tema ha merecido múltiples enfoques y desatado fuertes polémicas respecto a la necesidad y alcances de su intervención. Estado o mercado, estatización o privatización, han sido los términos polares de un debate que, cada tanto, actualiza ese péndulo que tan bien marcaba Hirschman cuando se refería a los cambiantes involucramientos de una sociedad en la vida pública o privada (Hirschman, 1982). El joven Marx atribuía al estado un papel fundamental en la reproducción de la sociedad capitalista, considerándolo un mero comité ejecutivo de la clase dominante. Visto desde esa perspectiva, su rol resultaba prácticamente inmutable ya que como máxima instancia de articulación de relaciones sociales, la intervención del estado se reducía a preservar y reproducir el funcionamiento de esa forma de organización social. Así planteada, claro está, tal afirmación podría tildarse de teleológica, lo cual no sería totalmente desacertado.

Por cierto, el tema está fuertemente teñido de connotaciones valorativas e ideológicas, como las que suelen dominar este tipo de preocupaciones cuando recurrentemente se plantean cuál debería ser el rol del estado. La pregunta, por supuesto, no tiene ninguna posibilidad de ser respondida objetivamente y, menos todavía, de una manera agregada, ya que exigiría inmediatamente descomponer la “presencia” estatal en sus múltiples manifestaciones, sin perjuicio de que el conjunto de sus intervenciones apunte en una cierta dirección político-ideológica.

---

(\*) Director del Programa de Posgrado en Administración Pública - Convenio INAP - Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

Algunas veces se cree haber hallado la piedra filosofal, como cuando se plantean “fórmulas” tan ambiguas como la que propone la necesidad de tener tanto menos estado como sea posible pero, a la vez, tanto más estado como sea necesario. ¿En qué aspectos minimizar su presencia? ¿Cuándo maximizar su intervención? En cierto modo, esta fórmula recuerda aquella otra consigna que requería obtener de cada cual según su posibilidad y dar a cada cual según su necesidad.

Conceptualmente, sin duda, el rol del estado resulta fácil de entender pero, a la vez, es difícil de analizar sin caer en interpretaciones simplistas. Desde una posición prescriptiva, podríamos definirlo como el papel atribuido a una o más de sus instituciones en la producción de bienes, regulaciones o servicios destinados a resolver ciertas cuestiones problematizadas que plantea la organización o el funcionamiento de una sociedad, así como los impactos y consecuencias que se derivan de esas formas de intervención sobre la correlación de poder y la distribución del producto en esa sociedad. Por cierto, la definición propuesta puede resultar demasiado extensa y compleja para describir un concepto que el sentido común interpreta de modo mucho más sencillo.

Si, en cambio, se analiza ese rol desde la explicación o la evaluación del papel cumplido por quienes actúan en nombre del estado, la perspectiva es diferente: en estos casos, interesa comprender por qué esa actuación se produjo de la manera ocurrida, en qué medida los resultados se ajustaron a lo prescripto (si es que hubo manifestación explícita de qué se buscaba con la intervención estatal), si se satisficieron las expectativas de determinados actores sociales, si se alcanzaron, en definitiva, los objetivos, metas y resultados que se aspiraba lograr.

Por supuesto, no estoy partiendo de ningún rol “deseable”, atribuido a priori al estado, o a sus instituciones; me interesa más bien evaluar críticamente el papel efectivamente cumplido en cada caso por sus instituciones. Tampoco quiero colocar el acento en el desempeño del estado, entendido en el sentido de establecer el grado de éxito o fracaso alcanzado en la consecución de objetivos previamente fijados o de estándares técnicos predeterminados. Sólo pretendo identificar modificaciones en los roles de las instituciones estatales, entendidos en términos de cambios verificados en la forma, alcance y magnitud de su intervención respecto del pasado, así como en las consecuencias que han tenido esas modalidades de actuación sobre la capacidad de las instituciones estatales.

De existir “políticas de estado”, es decir, continuidad en la interpretación de una problemática social que debe ser resuelta y en la elección de los instrumentos destinados a resolverlos, el rol del estado probablemente sería bastante estable. O sea, aún cuando se produjeran innovaciones o ciertos cambios de rumbo en la selección de los cursos de acción, sería de esperar que no variara significativamente la orientación ni se registraran cambios abruptos en el papel desempeñado por sus instituciones. Es

también probable que los problemas tendieran a resolverse con menor grado de conflictividad. Lo contrario ocurriría de no consensuarse políticas de estado: se perderían recursos y posiblemente, los problemas se agravarían.

Sin embargo, los cambios en el papel estatal no dependen siempre de acciones deliberadas y sistemáticas orientadas a su transformación. Podría hipotetizarse que las transformaciones en el papel del estado pueden deberse a factores heterogéneos y relativamente independientes entre sí, cuyas manifestaciones podrían observarse a través de muy diferentes indicadores. Y que, por lo tanto, el denominado, simplificada-mente, “rol del estado”, podría conceptualizarse desde perspectivas sumamente variadas.

Sostendré que el análisis del rol del estado puede abordarse desde tres niveles y perspectivas diferentes, si bien estos niveles se encuentran estrechamente relacionados entre sí. En un nivel, micro, podría interpretarse el rol del estado observando las diversas maneras en que su intervención y su “presencia” pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes. En un segundo nivel, que podríamos denominar meso, el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del estado. Finalmente, en un nivel, macro, podemos observar el rol del estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad.

**De existir “políticas de estado”, es decir, continuidad en la interpretación de una problemática social que debe ser resuelta y en la elección de los instrumentos destinados a resolverlos, el rol del estado probablemente sería bastante estable.**

## EL NIVEL MICRO: UN DÍA EN LA VIDA DE JUAN

Para iniciar el desarrollo del esquema propuesto, empezando por el nivel micro, elegí una forma poco convencional, casi como un ejercicio preparatorio para el desarrollo de una reflexión teórica que está lejos de haber sido completada. Así, comenzaré relatando una historia en apariencia trivial, aunque ilustrativa del punto de vista que quiero desarrollar: describiré un día típico en la vida de un personaje de ficción, que llamaré Juan, al estilo de los antropólogos sociales, que emplean historias de vida como instrumento de trabajo:

*Una mañana, muy temprano, Juan se despierta en la humilde pieza que alquila desde hace años. Todavía está oscuro. Enciende la luz, se afeita e higieniza rápidamente, mientras escucha en la radio un valsecito criollo. Se viste con la misma ropa de ayer, apaga la estufa encendida antes de acostarse,*

*toma unos mates con su mujer; ayuda a su hija a ponerse el delantal blanco, sale al frío de la mañana y camina las 12 cuadras de cada día hasta la estación ferroviaria. Tal vez, piensa Juan, el año que viene pavimenten la calle que conduce a la estación.*

*El tren, como de costumbre, llegará atrasado y en la terminal de Constitución, deberá correr y treparse al colectivo que lo llevará hasta la fábrica. Todavía no sabe si el sindicato decidió o no levantar el paro. En el apuro por no perder el tren olvidó la vianda. Hoy -piensa Juan- deberá almorzar en la fonda de la esquina. Alcanza a escuchar el “pip” de la hora oficial en el momento de ingresar a la fábrica. Llegó a horario.*

Como puede verse, una historia cotidiana por demás simple. Pero agreguemos a esta historia algunos datos aún no revelados. Estamos en 1952. Juan se despertó en la pieza que ocupa con su familia desde 1948, por la que paga un alquiler que el gobierno del Gral. Perón mantiene congelado a pesar de la inflación. La radio emite ritmos folklóricos, porque el gobierno obliga a las emisoras a transmitir, al menos, un 50% de música nacional. Consiguió iluminar su pieza colgándose a la red, pero como la empresa de electricidad es pública y el gobierno tolera el “enganche” a la red de distribución, no le preocupa el posible corte del servicio. La ropa que usa le costó muy barata, gracias a que el gobierno dispuso que todas las tiendas ofrezcan mercadería etiquetada como “flor de ceibo”, a precios muy económicos. El día anterior, su hija había hecho la “cola del querosén” provisto por la empresa estatal YPF y pudieron encender la estufa. También, por suerte, ese año se había inaugurado una nueva escuela a ocho cuadras de su casa y su hija ya no debía faltar tanto a clase, como lo hacía cuando debía viajar a la anterior. La municipalidad había anunciado la pavimentación de la calle que conducía a la estación, pero Vialidad Nacional todavía no había enviado la cuadrilla para realizar los trabajos. Desde la nacionalización de los ferrocarriles, los trenes llegaban atrasados y cada vez se viajaba peor, pero al menos, el boleto era muy barato. También el del colectivo, que el gobierno subsidiaba. El Ministerio de Trabajo y Previsión había dispuesto la conciliación obligatoria en la fábrica y por eso, la jornada sería normal. Podría cobrar seguramente el aumento dispuesto por el gobierno y así compensar la inflación producida en los precios de los productos de primera necesidad. Y a pesar de que había olvidado la vianda para el almuerzo, la fonda de la esquina tenía un menú económico que debía ofrecer a sus parroquianos, obligatoriamente. Cuando a las 12 sonara nuevamente la hora oficial, la sirena de la fábrica anunciaría el descanso del mediodía.

Mil historias similares podrían mostrar cómo, en breves momentos de la vida cotidiana, el estado está presente de múltiples maneras en las relaciones y circunstancias de la gente. En cada momento histórico, el estado puede intervenir en todas, en muchas o sólo en algunas de estas vivencias sociales. La historia relatada podría haber sido muy diferente si la trasladáramos, en el tiempo, a la década del 90. O a la última.

Y en cada uno de estos momentos, el estado habría desempeñando un sinnúmero de roles bastante diferentes.

Por lo tanto, el llamado “rol del estado” es una usual simplificación de las incontables formas en que sus instituciones eligen producir determinados bienes, ofrecer ciertos servicios, promover algunas actividades o regular de modos diversos las interacciones sociales. De hecho, los roles son múltiples y heterogéneos, además de mutar constantemente, agregándose algunos a la lista, abandonándose otros, profundizando o debilitando su alcance o sus impactos. Además, la capacidad de sus instituciones para desempeñarlos suele ser bastante dispar.

**En breves momentos de la vida cotidiana, el estado está presente de múltiples maneras en las relaciones y circunstancias de la gente. En cada momento histórico, el estado puede intervenir en todas, en muchas o sólo en algunas de estas vivencias sociales.**

Lo que me interesa destacar en este análisis es la “capilaridad social” del rol del estado, o sea, las manifestaciones de su presencia celular en la organización de la vida de una sociedad. Visto así, el estado no es una entidad que está arriba o afuera de las interacciones sociales. Está presente (o también ausente) de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie.

Para usar otra metáfora orgánica, el estado proporciona a la sociedad su tejido conectivo. Un tejido que sostiene a la organización social, y que por el propio código genético impreso en sus células, le impone cierta dinámica, ciertas reglas para su organización y funcionamiento, Es en este sentido que el estado puede concebirse como la máxima instancia de articulación de relaciones sociales.

En los tiempos de Juan podríamos haber señalado que a partir de los datos aportados, sería posible inferir cuál era el “rol del estado” en ese momento histórico. Así, por ejemplo, el estado debía

- Ser empresario, produciendo en forma monopólica, bienes y servicios de carácter estratégico (como combustibles o servicios ferroviarios);
- Asumir un papel activo en la inversión pública, financiando obras y realizando en forma directa, trabajos de infraestructura física (como la pavimentación de calles o la construcción de escuelas);
- Subsidiar parcialmente ciertos servicios públicos, mediante transferencias a empresas estatales o privadas, que permitieran mantener reducidas las tarifas que debían pagar los usuarios (como el transporte público);

- Combatir la especulación, controlando precios y regulando algunos sub-mercados a fin de amparar a sectores de menores recursos (como los de alquileres, indumentaria o alimentación);
- Intervenir en los conflictos entre empresarios y trabajadores, regulando los convenios salariales y los niveles de remuneraciones;
- Defender la “cultura nacional”, obligando a las emisoras de radio a difundir determinados contenidos para evitar la enajenación atribuida a otros de carácter extranjerizante;
- Regular el funcionamiento de los servicios públicos, tales como la capacidad máxima de los transportes colectivos, el ordenamiento del tránsito, la precisión de la hora oficial o los descansos laborales;
- Disimular, por razones sociales, ciertas transgresiones a las normas por parte de usuarios irregulares de servicios, tales como pobladores pobres enganchados a la red de alumbrado público.

En definitiva, la vida de Juan, como la de sus semejantes, sus oportunidades de progreso económico y de realización individual, la educación de sus hijos, las condiciones y estabilidad de su trabajo, sus posibilidades de satisfacer ciertas necesidades materiales básicas, suelen verse influidas y alteradas por las variadas respuestas (tomas de posición y cursos de acción) que, en esos diferentes planos y en función de las relaciones de poder existentes, el estado decida instrumentar en cada momento histórico.

### **EL NIVEL MESO: TOMAS DE POSICIÓN Y CURSOS DE ACCIÓN DEL ESTADO**

La capilaridad social del estado (el nivel micro) y los pactos constitutivos que su intervención recrea y actualiza permanentemente (el nivel macro), constituyen los extremos casi invisibles de una presencia estatal cuyas manifestaciones concretas se evidencian a través de las políticas públicas. ¿Cómo se relaciona este nivel meso con el tema del rol del estado?

Toda sociedad debe decidir de qué manera enfrentar y resolver los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto. En tal sentido, podríamos referirnos a una “agenda social problemática” como el conjunto de necesidades y demandas de las que se hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas. En toda sociedad existe algún esquema de división del trabajo según el cual esa agenda social es atendida por cuatro tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que ofrecen a sus clientes; 3) las organizaciones de la sociedad civil, que también prestan un número muy variado de servicios a la ciudadanía; y 4) las redes sociales solidarias, que por lo general, de una manera informal y

discontinua, se hacen cargo de resolver problemas sociales no atendidos por los demás actores o a los que la población no puede acceder.

Visto como actor complejo y diferenciado, el estado materializa su presencia mediante agencias que asumen la responsabilidad de resolver una parte de la agenda social. Cuáles son los problemas que elige resolver o debe atender inevitablemente como consecuencia de demandas o presiones sociales insoslayables, depende de gran número de circunstancias y variables. Pero en la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal se convierten automáticamente en lo que con O'Donnell hemos denominado "cuestiones socialmente problematizadas" (Oszlak y O'Donnell, 1976). Dicho de otro modo, la "agenda estatal" recorta y privilegia mediante la atención y los recursos de sus instituciones, la resolución de una parte significativa de la problemática social. Significativa no sólo por su volumen sino, especialmente, por las consecuencias de sus acciones sobre la asignación imperativa de valor público en la sociedad.

**La "agenda estatal" recorta y privilegia mediante la atención y los recursos de sus instituciones, la resolución de una parte significativa de la problemática social. Significativa no sólo por su volumen sino, especialmente, por las consecuencias de sus acciones sobre la asignación imperativa de valor público en la sociedad.**

De hecho, este recorte problemático no expresa sino lo que comúnmente denominamos papel o rol del estado. Este rol es la expresión resumida de las cuestiones de las que se hacen cargo sus instituciones, lo cual permite observar de paso que el estado es, en última instancia, lo que hace. En la medida en que asume como competencia propia atender una determinada proporción de los problemas sociales, "expropia" esa responsabilidad a uno o más de los otros actores que participan en la división social del trabajo y, a la vez, convierte a esos asuntos planteados en la esfera civil, en cuestiones públicas de interés general. Posiblemente ha sido Marx el primero en observar este fenómeno de expropiación social, constitutivo del estado moderno.

La agenda estatal, como un río que fluye constantemente y se transforma, experimenta una continua metamorfosis. La incorporación de cada nuevo asunto genera una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se "resuelve". Resolución, en este caso, no implica "solución" en algún sentido sustantivo; sólo significa que la cuestión ha egresado de la agenda, sea porque el problema originario desapareció o se resolvió por sí mismo; o porque el estado a través de un determinado conjunto de acciones ha eliminado su carácter problemático; o simplemente, porque el estado ha decidido postergar su tratamiento o ejercer coerción sobre el actor o sector social que pretende introducir la cuestión en la agenda estatal.

La composición de esta agenda, en términos de las cuestiones que contiene en una determinada coyuntura histórica, es indicativa de la naturaleza y criticidad de los asuntos que exigen la intervención del estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad. Pero son las tomas de posición de quienes actúan en nombre del estado o asumen su representación las que indican, con mayor claridad, cuáles son las orientaciones político-ideológicas implícitas en sus acciones. Estas tomas de posición constituyen, en los hechos, las políticas públicas o políticas estatales de las agencias responsables de resolver las cuestiones agendadas. Los cursos de acción adoptados por esas agencias estatales, a los que comúnmente denominamos “políticas”, tienen su origen en tomas de posición de decisores políticos que interpretan que una cierta secuencia de acciones y procesos permitirá resolver una determinada cuestión y, de ese modo, eliminarla de la agenda. Y que esa resolución será congruente con una solución técnica que, en ciertos casos, responde a una expresa orientación político-ideológica.

Con esto estoy afirmando, implícitamente, que resolver una cuestión agendada admite diferentes posiciones y cursos de acción; pero cada una de estas puede repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores sociales involucrados en el asunto o cuestión. Además, una misma cuestión puede ser afrontada a través del tiempo mediante distintos cursos de acción (o cambios de políticas), sea -entre otras causas- porque la misma pudo haberse agravado o porque surgió una nueva opción de tratamiento previamente no disponible<sup>1</sup>. Por otra parte, es importante señalar que una determinada toma de posición frente a una cuestión agendada puede originar nuevas cuestiones, en tanto la solución o curso de acción adoptado afecte los intereses de ciertos actores o dé lugar a cambios más o menos significativos sobre su posición de poder.

De este modo estoy subrayando el simple hecho de que al pretender resolver una cuestión, pueden originarse otras nuevas, producto del propio curso de acción adoptado. En efecto, una toma de posición supone una cierta interpretación de la naturaleza del problema a resolver. Implica un diagnóstico del mismo y conduce casi siempre a una intención remedial según la cual se establece una relación causa-efecto entre emplear determinados medios o recursos y lograr ciertos resultados deseables. Pero como ocurre con los medicamentos, la aplicación de esos medios puede ocasionar antagonismos y efectos secundarios sobre otras partes del cuerpo (social), pudiendo llegar a crear situaciones en las que, como se dice popularmente, “el remedio resulta peor que la enfermedad”. Hasta aquí, para no abusar, el uso de la metáfora.

Las observaciones precedentes permiten efectuar varias observaciones de interés para nuestro tema. En primer lugar, son diferentes en cada caso los actores sociales respectivamente favorecidos o perjudicados por los cursos de acción iniciados como

---

1- Considérese, por ejemplo, el abanico de políticas que en 1952 afectaban la cotidianidad de Juan, nuestro personaje imaginario, frente al que, por ejemplo, afectarían hoy la vida cotidiana de su nieto, Brian. La capilaridad social del estado, en uno y otro caso, diferirían en la mayoría de sus impactos.

consecuencia del diagnóstico o toma de posición. En segundo lugar, las políticas suelen generar grados variables de antagonización social como consecuencia de sus efectos negativos sobre ciertos sectores, lo cual puede, a su vez, originar una nueva cuestión socialmente problematizada. En tercer término, toda toma de posición y los cursos de acción subsecuentes, suelen dar lugar a la creación de una o más agencias estatales responsables de implementarlos o, si ya existen, a la asignación de recursos necesarios para su atención. A veces, esas agencias desaparecen cuando la cuestión es definitivamente resuelta. Otras veces, permanecen si la cuestión se incorpora a la agenda en forma permanente. E incluso, ocasionalmente, intentan sobrevivir a la resolución de la cuestión que ocasionó su creación, haciéndose cargo de otras cuestiones o intentando camuflarse en los pliegues de la burocracia estatal para asegurar su supervivencia. El mapa del aparato institucional del estado se modifica así al ritmo de este proceso de creación, transformación y disolución burocrática. En cierto modo, ese mapa es la expresión institucional del rol del estado en el nivel que denominara meso.

**Resolver una cuestión agendada admite diferentes posiciones y cursos de acción; pero cada una de estas puede repercutir de maneras muy distintas sobre la suerte o situación de los actores sociales involucrados en el asunto o cuestión.**

### EL NIVEL MACRO: PACTOS CONSTITUTIVOS Y AGENDA ESTATAL

Por cierto, las decisiones y acciones estatales reflejan orientaciones de política que, a la par de definir los alcances y densidad de la intervención de sus instituciones, tienen profundas consecuencias sobre la organización social existente. En primer lugar, no suelen ser unilaterales, en el sentido de ser decididas autónomamente por el estado: responden, más bien, a una particular correlación de fuerzas políticas, es decir, a relaciones de poder que expresan la vigencia de determinadas reglas de juego en los vínculos entre actores económicos y políticos, así como relaciones de mutua determinación entre sociedad y aparato estatal.

En segundo lugar, manifiestan una cierta modalidad de división social del trabajo según la cual el estado asume un conjunto de responsabilidades cuyo ejercicio y resultados afectan la suerte relativa de los diferentes sectores de la sociedad, interponiendo -para parafrasear una feliz expresión de O'Donnell- límites negativos a las consecuencias potencialmente disruptivas de un particular modo de organización social que, según la visión hegemónica vigente, se considera deseable,

Tercero, las orientaciones de política estatal también fijan coordenadas para la extracción y asignación de recursos (públicos y privados), en función de variables criterios de equidad distributiva que, en última instancia, afectan el ingreso, la riqueza, las oportunidades y/o las condiciones de vida de diferentes clases o sectores sociales.

Este razonamiento conduce a una conclusión aún más general y abstracta: el rol del estado está directa y estrechamente relacionado con los pactos fundacionales de toda sociedad capitalista, es decir, de aquellas sociedades en las que se requiere la intervención del estado para morigerar las desigualdades sociales y los conflictos distributivos que genera la concentración de la propiedad, los ingresos y las oportunidades en manos de los capitalistas y otros sectores asociados a sus intereses. Para ello, el estado ejerce su monopolio sobre los medios de coerción, pone en juego su legitimidad y emplea su capacidad de gestión. Estos pactos fundacionales pueden conceptualizarse distinguiendo entre: a) un pacto de dominación, b) un pacto funcional y c) un pacto distributivo.

Conviene aclarar que al utilizar el término “pacto”, no pretendo sugerir que se trate de un acuerdo escrito o formalizado de algún modo entre actores sociales, sino, estrictamente, de un conjunto de reglas de juego vigentes en una sociedad en cada uno de los planos a los que alude la conceptualización que planteo. Estos pactos son construcciones analíticas que intentan identificar las bases sobre las cuales se asienta una organización social capitalista.

El pacto de dominación, al que también podríamos denominar pacto de gobernabilidad, es un concepto frecuentemente empleado en la literatura política latinoamericana, aunque su sentido es polisémico. El propio Fernando H. Cardoso, a quien se atribuye haber acuñado el término, lo utilizó originariamente desde una perspectiva instrumentalista<sup>2</sup>, para luego observar al propio estado capitalista como un pacto de dominación. También O’Donnell (1982) define al estado como el “garante y organizador del pacto de dominación”. En definitiva, las sociedades capitalistas se organizan en torno a un pacto político que fija las reglas de juego fundamentales que gobiernan las relaciones entre las sociedades y sus estados. En parte, las constituciones formalizan algunas de esas reglas, aunque lo que deseo destacar es que las características de este “pacto” tienen que ver con el tipo y grado de correlación de poder existente en la sociedad.

El segundo pacto, que podríamos denominar pacto funcional o pacto de división social del trabajo, también determina, en parte, las orientaciones del rol del estado y los contenidos de su agenda. Este pacto define quienes son los agentes fundamentales del proceso de acumulación de capital, a quienes deben confiarse las funciones de establecer y reproducir las condiciones que permitan el desarrollo de las fuerzas productivas o en manos de quienes debe estar la decisión sobre el destino de los excedentes que genera la actividad económica. Es decir, en cada momento histórico, estado y sociedad definen quién es responsable de hacer qué, qué funciones se encomiendan al gobierno, al mercado y/o a las organizaciones sociales. Argentina, por ejemplo- decidió en los años noventa que el mercado era el principal responsable de asignar los recursos en la sociedad y, por lo tanto, había que transferirle una serie de responsabilidades, sobre todo a través de los procesos privatización, de

2- En el sentido de que las clases dominantes utilizan el aparato coercitivo e ideológico del estado para articular su dominación

descentralización hacia las provincias, de tercerización de servicios, de desregulación o de simple jibarización del Estado, reduciendo las dotaciones de funcionarios públicos. Así, privatizar o descentralizar supone cambios en este pacto funcional: implica que otros agentes asumirán una serie de responsabilidades en el esquema de división de trabajo vigente.

En tercer lugar, en toda sociedad (no sólo capitalista) existe alguna suerte de pacto distributivo: ¿quiénes son los ganadores y perdedores en la distribución de los ingresos y la riqueza? ¿Sobre quiénes recaen los costos? ¿Quiénes se apropian de los beneficios y en qué proporción? Podríamos referirnos, en tal sentido, a un pacto fiscal, pero éste sería apenas un aspecto del esquema distributivo vigente. Existen, además, recursos materiales que se transfieren de unas jurisdicciones a otras; las competencias de gestión están desigualmente distribuidas, las capacidades recaudatorias o de endeudamiento público son diferentes. Por otra parte, el pacto distributivo se ve alterado por precios relativos favorecidos por “fallas de mercado”, por actos de evasión tributaria, por conductas corruptas o por otras formas -indebidas o incluso delictivas- de apropiación de ingresos. De manera que ciertos actores ganan, otros pierden y, por lo tanto, la sociedad experimenta una redistribución de sus recursos materiales, amparada y recreada por las propias reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ésta y el estado.

Cabe aclarar que el carácter “constitutivo” de estos pactos no alude a un momento “fundacional” de la sociedad y el estado, sino a la permanente vigencia y reformulación de reglas que, en esos diferentes planos, “estructuran” las relaciones en una sociedad. Por lo tanto, un posible enfoque para el análisis de “el” rol del estado podría consistir en observar las diferentes modalidades a través de las cuales su aparato institucional actúa, frente a la sociedad, a fin de reproducir y/o recrear condiciones que mantengan cierto grado de equilibrio entre esos pactos. En este sentido, también aclaro que al aludir a “equilibrio” no planteo un juicio valorativo sino, simplemente, destaco el hecho de que los tres pactos que estructuran una sociedad capitalista, mantienen ciertas obvias afinidades o congruencia entre las reglas propias de cada una. Esto se ve más claramente al considerar las cuestiones centrales que integran la agenda estatal, las que también guardan una estrecha relación con estas reglas. Me refiero a las cuestiones de la gobernabilidad, el desarrollo y la distribución.

**El rol del estado está directa y estrechamente relacionado con los pactos fundacionales de toda sociedad capitalista, es decir, de aquellas sociedades en las que se requiere la intervención del estado para morigerar las desigualdades sociales y los conflictos distributivos que genera la concentración de la propiedad, los ingresos y las oportunidades en manos de los capitalistas y otros sectores asociados a sus intereses.**

Dicho de otro modo, la vigencia y redefinición permanente de los tres pactos se traduce en respuestas que el estado va generando frente a la dinámica social suscitada en torno a las tres cuestiones recién mencionadas. Tales respuestas adoptan la forma de tomas de posición y cursos de acción que en el nivel meso dan contenido al rol del estado a través de políticas públicas específicas. Sin embargo, desde un punto de vista más agregado, estas políticas remiten a las tres cuestiones centrales de la agenda estatal, que se hallan directamente relacionadas con los pactos fundacionales de la organización social capitalista.

En el primero de estos pactos -el de dominación- la cuestión central consiste en definir, en cada momento, de qué modo (es decir, favoreciendo o perjudicando relativamente a qué sectores, estableciendo qué límites o restricciones a la libertad o iniciativa individual, con qué reglas) se asegurará un contexto que facilite la convivencia, regule el conflicto y, sobre todo, permita el mayor desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad. En el pacto funcional, lo que está en juego en cada coyuntura histórica es la cuestión del desarrollo de las fuerzas productivas, lo que implica definir -según la perspectiva del régimen dominante- el esquema más adecuado de división social del trabajo y asignación de responsabilidades (v.g., al estado en sus distintos niveles, al mercado, a las organizaciones sociales o a combinaciones de estos diversos actores) en las actividades de producción y en la regulación de las relaciones socioeconómicas. Y el pacto distributivo reflejará cómo se han definido y resuelto las cuestiones relativas a la apropiación del excedente económico, en el reparto de costos y beneficios, y en la asignación y goce de derechos y obligaciones.

Estas decisiones y acciones no son autónomas. Responden siempre a una particular correlación de fuerzas políticas, a esquemas de poder que en sociedades capitalistas -tal como ha sido planteado repetidamente- generan y reproducen profundas desigualdades. En verdad, esta no es una característica exclusiva de las sociedades capitalistas, ya que la desigualdad social ha marcado a fuego la historia de la humanidad. Pero la singularidad del capitalismo es que se ha desarrollado a la par de la evolución de las ideas libertarias, republicanas y democráticas, lo cual supuso el reconocimiento de mayores libertades, derechos y formas de participación social.

Estas tendencias plantearon otras exigencias a la organización social, creando a veces la ilusión de que el estado podía asumir posiciones y adoptar cursos de acción contradictorios con los intereses de las clases capitalistas dominantes. Nació así la idea de que el estado podía, en ciertos momentos, desprenderse de la tutela capitalista y ser relativamente autónomo respecto de esos intereses. Y una importante corriente de la literatura, desde el Marx del 18 Brumario hasta Peter Evans, en nuestros días, se ocupó de caracterizar los grados y modos con que se manifestaba tal autonomía.

Pero como también han señalado otros autores, si bien ciertas decisiones y acciones del estado aparentan contradecir frontalmente los intereses de ciertos sectores del

capital, en última instancia no hacen más que preservar al capitalismo como sistema, reproducir la fuerza de trabajo y las condiciones que hacen posible el funcionamiento de este modo de producción. Por eso, gobernabilidad democrática, desarrollo sustentable y distribución equitativa, conforman la tríada de cuestiones centrales de la agenda estatal.

## UNA REFLEXIÓN FINAL

Sería ocioso mencionar que desde los tiempos de Juan, el rol del estado, no sólo en la Argentina, ha variado considerablemente. Inclusive, sufrió profundos cambios a lo largo del período transcurrido desde la recuperación de la democracia en la región. La identificación y caracterización de estos cambios permitiría comprender más acabadamente el papel cumplido por el estado en diferentes momentos históricos. Pero, ¿cómo conceptualizar estos cambios? ¿Cómo se manifiestan? Qué cuestiones sociales incluye, quiénes son sus protagonistas? ¿Quiénes sus destinatarios o beneficiarios? ¿Cómo (con qué estilo), con qué estrategia (mecanismos), con qué instrumentos (tecnologías) se conducen esas intervenciones? O, para expresarlo en una sólo pregunta más general, ¿qué cambios debemos observar para afirmar que el rol del estado se ha modificado?

**Al considerar el conjunto de los criterios planteados para la caracterización de ese concepto, sería posible construir una tipología que permita, entre otras cosas, mostrar la formación de posibles “clusters” de variables que, por su parte, tipificarían orientaciones diferentes en los roles estatales.**

No puedo responder a un cuestionario así en esta presentación, ya que son preguntas que podrían inspirar un vasto programa de investigación. Sólo podría mencionar, a modo de epílogo, que entre otros aspectos, tal programa debería investigar los cambios producidos en las áreas de actuación o intervención de las instituciones, en la naturaleza e importancia relativa de las diversas cuestiones que componen la agenda estatal a través del tiempo, en los impactos o consecuencias ocasionados por las políticas adoptadas, en la “densidad” de la intervención estatal en cada área o sector según el número y tipo de modalidades de actuación, en el peso relativo de los diferentes niveles jurisdiccionales del estado en la provisión de bienes y servicios públicos, en la identificación de los beneficiarios de (y perjudicados por) la intervención estatal, e inclusive, en aspectos tales como el grado de innovación en las tecnologías gerenciales, en la capacidad institucional del estado y en su estilo de gestión.

En conjunto, estas diferentes “miradas” permitirían caracterizar el “rol del estado” desde una perspectiva más abarcadora, y a la vez más precisa y rigurosa, que la ofrecida por el estado del arte en este tema. Más aún, al considerar el conjunto de los criterios planteados para la caracterización de ese concepto, sería posible construir una

tipología que permita, entre otras cosas, mostrar la formación de posibles “clusters” de variables que, por su parte, tipificarían orientaciones diferentes en los roles estatales.

Por último, este programa de investigación debería tratar de avanzar en el planteamiento de una visión conjunta y una integración analítica entre los tres niveles de análisis, macro, meso y micro, considerados en esta presentación. Es que el rol del estado en cada uno de esos niveles es el mismo; sólo cambia el punto de observación. En tal sentido, me permito concluir con una metáfora. Si imaginamos al rol del estado como un reloj, el nivel macro serían las horas, cuyos cambios casi no son perceptibles por el ojo humano. Corresponde a las reglas de juego, mucho más estables que los otros dos niveles. El nivel meso corresponde a los minutos: es mucho más cambiante, porque las políticas deben rectificarse, adaptarse, reglamentarse para casos particulares, eliminarse por razones político-ideológicas o por cambios de circunstancias. Y el nivel micro son los segundos. Es aún más cambiante, pero en otro sentido, ya que las consecuencias celulares de la implementación de políticas afectan muy diferencialmente a los actores sociales. Como ilustrara con un retazo de la vida de Juan, sus oportunidades laborales, asistenciales, recreacionales, educativas y tantas otras que conforman la vida cotidiana, serán distintas según resulten individualmente afectados por los múltiples impactos que genera la capilaridad social del estado.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Hirschman, Albert O. *Shifting involvements: Private interest and public action*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1982.

O'Donnell, Guillermo, *Apuntes para una Teoría del Estado*, Doc. CEDES, 1982.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, *Estado y Políticas Públicas en América Latina*, 1976. Disponible en [www.oscarozslak.org.ar](http://www.oscarozslak.org.ar)

---

# LAS NUEVAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES EN EL MARCO DEL SEGUNDO PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Lic. María Carolina Podestá (\*) Lic. Geraldina Brid (\*\*)

## INTRODUCCIÓN

El contexto actual se caracteriza por el dinamismo y el constante surgimiento de nuevas situaciones que van modificando el escenario de acción del Estado, obligando a la adaptación de las organizaciones públicas. A las demandas tradicionales de la sociedad, se han sumado otras necesidades que implican una gestión ágil y efectiva, como respuesta satisfactoria a las expectativas de la ciudadanía.

El debate contemporáneo acerca de la gobernabilidad de los Estados, como cualidad y calidad del acto de gobernar, hace explícita la noción de que existen parámetros de evaluación de la acción gubernamental. Si anteriormente la gobernabilidad de las autoridades e instituciones públicas era juzgada en función de la legitimidad, en la actualidad se los evalúa también y más precisamente, en función de la eficacia en la resolución de los problemas públicos, y la capacidad de adaptación respecto de los cambios del entorno (Camou: 2001). La sociedad canalizada por los diferentes agregados sociales y la opinión pública, manifiesta la necesidad de una administración pública moderna y flexible, que pueda dialogar con los diferentes actores propios de la compleja realidad social, y que tenga una vocación de rendición de cuentas.

Es por todo esto que el desarrollo e implementación de herramientas y tecnologías que tengan por fin la mejora y actualización de las acciones de gobierno, constituye un objetivo prioritario. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad” (Makón: 2000: 1).

---

(\*) UCA Profesora Cátedra Políticas Públicas de Universidad del Salvador. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.

(\*\*) UCA Profesora Cátedra Políticas Públicas de Universidad del Salvador. Asesora de la Secretaría Legal y Técnica Universidad Nacional de San Martín.

En este sentido, el diseño y puesta en marcha de una estrategia integral de modernización, permite sentar la base para la mejora de la calidad institucional y la generación de las capacidades estatales necesarias, que puedan fomentar tanto la efectividad, y el *accountability*, pero también la participación ciudadana, la transparencia y la equidad. La modernización de la administración pública, es un proceso complejo que requiere la articulación de las organizaciones que al interior conforman el Estado y el diálogo permanente con los actores con los cuales este se relaciona, permitiendo visualizar a largo plazo un modelo de gestión pública deseable y los pasos necesarios para alcanzarlo.

Llevar adelante un proceso de modernización requiere capacitar a los agentes públicos, coordinar acciones con las áreas subnacionales de gobierno, como así también diseñar mecanismos para direccionar las inversiones sobre la base de un plan sustentable (Proyecto de Modernización del Estado, <http://www.jgm.gov.ar>).

El presente trabajo tiene como fin profundizar el debate en torno a los procesos de modernización, haciendo especial hincapié en la experiencia del Proyecto de Modernización del Estado en su primera y segunda versión. En la siguiente sección, se plantearán algunas líneas teórico conceptuales, para luego ahondar en las herramientas que se han creado e impulsado en el marco del Proyecto.

### **LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN POR RESULTADOS, COMO BASE TEÓRICA DE LA MODERNIZACIÓN**

Las acciones que tienen por fin el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, poseen su base teórica en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) o *New Public Management*, que en el marco de las medidas de segunda generación<sup>1</sup>, promovían en las décadas del ochenta y noventa, la modernización de la administración pública. La NGP, como es sabido, promocionaba el uso de herramientas de *management* utilizadas en el sector privado “tales como la planificación estratégica, la gestión por resultados, y la desconcentración y delegación de responsabilidades, entre otras” (Abal Medina: 2009: 11). Constituía un paradigma que surgía en contraposición al modelo weberiano, caracterizado por la observación de cuestiones normativas y procedimientos y rutinas burocráticas.

La dos críticas principales que se le han realizado a la NGP son, en primer lugar, suponer, que los países habían superado el modelo weberiano en forma completa. “Este escenario no era tan común en América Latina, ni tampoco en nuestro país, ambos caracterizados por avances dispares en las administraciones públicas, y por el reconocimiento de la existencia de Estados patrimoniales y preburocráticos, que aún precisaban atravesar rutinas y procedimientos propios del modelo “weberiano” exigidos por su maduración” (Brid, Giribone: 2010: 2).

---

1 - En referencia a las reformas promovidas por el Consenso de Washington.

La segunda crítica importante se refería a la pretensión de aplicar, de manera poco neutral, las herramientas que habían sido exitosas en el ámbito privado, directamente al sector público, sin contemplar las particularidades de las administraciones públicas y su contexto. “En su versión ortodoxa plantea traspasar del sector privado al sector público técnicas de management, cuyo significado aproximado es gerenciamiento, presentadas como neutrales políticamente y aplicables a cualquier contexto y organización, con la finalidad de reorientar el servicio público hacia la demanda bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía” (SGP/JGM: 2007: 16).

En oposición a este esquema neoempresarial, se reconoce la necesidad de revalorizar lo público, fortaleciendo las capacidades estatales, pero desde una perspectiva neopública “que reivindica el valor de las culturas organizativas y la primacía de la política por sobre la autorregulación económica de la sociedad” (SGP/JGM: 2007: 18). Una vez priorizado el valor público, se podrán adaptar los instrumentos de innovación a las características de la organización.

**El diseño y puesta en marcha de una estrategia integral de modernización, permite sentar la base para la mejora de la calidad institucional y la generación de las capacidades estatales necesarias, que puedan fomentar tanto la efectividad, y el accountability, pero también la participación ciudadana, la transparencia y la equidad.**

Bajo este aprendizaje y en paralelo al descubrimiento de los procesos realmente beneficios para el Estado, comenzaron a plantearse diferentes experiencias de gestión orientadas a la transformación de las organizaciones públicas, “...es importante distinguir entre aquellos enfoques que conciben y aplican las herramientas de la NGP desde un paradigma neogerencialista o desde uno neopúblico. Esta visión, que postula un rol activo de la ciudadanía en todos los niveles de la gestión pública, es la que sustenta tanto al marco interpretativo del modelo gestión por resultados y el de planeamiento estratégico...” (SGP/JGM: 2007: 20).

La gestión por objetivos y resultados comprende el marco de referencia de las acciones implementadas para la mejora de las capacidades estatales. Es un modelo que privilegia la toma de decisiones estratégica vinculando la planificación, el monitoreo y evaluación, con el proceso presupuestario. Como las metas y la asignación de responsabilidades son preestablecidos con antelación, la rendición de los compromisos asumidos resulta con mayor facilidad. “La gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad” (Makón: 2000: 3).

La implementación de este enfoque incrementa y mejora la direccionalidad estratégica, es decir la articulación y la coherencia entre los grandes objetivos de gobierno y los planes y programas de los organismos<sup>2</sup>. Brinda a las organizaciones públicas un estilo de conducción que con la mira en objetivos estratégicos de mediano y largo plazo, ordena los procedimientos y actividades de carácter operativo. “Dada la débil coordinación que generalmente existe entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga una nueva forma de vinculación entre ambas en la que se definan responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos”. (Makón: 2000: 3).

Esta visión completa y retroalimentada de lo público, permite de mejor manera, identificar los obstáculos y desafíos de la administración, y las capacidades organizacionales que precisan ser optimizadas para el cumplimiento de los objetivos de la gestión. Además da cuenta de la necesidad de coordinación y articulación entre los actores y procesos propios de la administración pública, que al ser visualizados de manera concatenada, pueden ser vinculados mejor.

Para comprender estos principios, pueden identificarse los siguientes ejes rectores de la gestión por resultados: la optimización de recursos y la productividad, adoptando un criterio de eficacia y eficiencia; la calidad de los servicios a través de nuevas tecnologías de gestión y cambios institucionales para el logro en la efectividad en la producción pública; la innovación tecnológica para promover el intercambio transdisciplinario y el diálogo institucional a través de sistemas fortalecidos y redes de información. Otro principio rector es la transparencia, con una gestión de cara a la ciudadanía y la participación y control ciudadano, que favorezca la satisfacción de las demandas y necesidades ciudadanas (SGP/JGM: 2007).

Como ocurría con el modelo de la NGP, la gestión por resultados no constituye un modelo único, ni se implementa de una sola manera, su eje es el planteado en los párrafos anteriores, pero cada administración tendrá sus diferentes modalidades acorde al contexto, la disponibilidad de las herramientas y los recursos, y las decisiones políticas que se adopten.

### **MODERNIZAR QUÉ, MODERNIZAR CÓMO**

Los documentos que abordan la modernización pública, acuerdan que modernizar un Estado implica un proceso complejo, el cual requiere de un fuerte compromiso político, una visión estratégica de país y la disponibilidad de capacidades y herramientas necesarias para producir el cambio.

Ahora bien, nos preguntaremos qué queremos modernizar (tomando en cuenta algunos esbozos previamente planteados en este documento) y cómo hacerlo. Para

---

2 - La direccionalidad estratégica determina la optimización de recursos; la calidad de los servicios; la innovación tecnológica; la transparencia y la participación y control ciudadano (SGP/JGM: 2007: 39).

dar curso a la primera inquietud, la respuesta más conveniente es “la administración pública”, siendo esta el “conjunto de órganos con los que el Estado realiza la función administrativa que se requiere para dirigir los múltiples mecanismos de organización y acción pública. La administración pública, por ende, constituye un dispositivo orgánico de gestión que utiliza procesos de producción para generar bienes, servicios y regulaciones por medio de los cuales se realizan las tres actividades principales del Estado las de defensa y seguridad públicas, de fomento (promoción y estímulo de actividades de particulares) y de prestación de servicios públicos (satisfacción de necesidades públicas)” (SGP/JGM: 2007: 36).

La idea de modernizar del Estado, su administración pública, está basada en que allí residen las capacidades de gestión necesarias para alcanzar los bienes y servicios finales de las instituciones públicas. Es mediante el fortalecimiento de los organismos y la coordinación de los actores, que se beneficiarán la demás áreas del Estado. El modelo de gestión por resultados, como bien mencionamos anteriormente, contribuye al logro de la direccionalidad estratégica, alineando objetivos de largo plazo con acciones más concretas. En ese proceso, se relacionan áreas de un alcance global y áreas con incidencia menor, como también intervienen decisiones estratégicas y actividades operativas. Es en esa vinculación donde articulan, no sin dificultades, autoridades de máxima jerarquía y responsabilidad, con personal técnico y de apoyo, abarcando todo el espectro de la administración pública. Las acciones de modernización del Estado deben contemplar estos condicionamientos.

Entendemos que el curso de acción para modernizar los organismos públicos es llevar adelante una estrategia de modernización integral, que tenga por objetivo alcanzar una gestión pública de calidad. Las acciones segmentadas y espasmódicas, en esta materia como en otras, han demostrado no buen resultado. Los programas o proyectos de modernización permiten coordinar las energías e iniciativas de las distintas áreas del Estado, fortaleciendo la retroalimentación del ciclo de políticas públicas.

Entendemos que el curso de acción para modernizar los organismos públicos es llevar adelante una estrategia de modernización integral, que tenga por objetivo alcanzar una gestión pública de calidad. Las acciones segmentadas y espasmódicas, en esta materia como en otras, han demostrado no buen resultado. Los programas o proyectos de modernización permiten coordinar las energías e iniciativas de las distintas áreas del Estado, fortaleciendo la retroalimentación del ciclo de políticas públicas.

Para llevar adelante la implementación de un enfoque completo de modernización, será preciso disponer de ciertos supuestos favorables que propicien este objetivo. Resulta imprescindible contar con la voluntad política que empuje este tipo de estrategias, partiendo de una concientización de sectores puntuales de la administración, capaces de iniciar y dar continuidad a la acción, tanto en la agenda gubernamental como en la disponibilidad de los recursos imprescindibles para implementar las herramientas.

**Los documentos que abordan la modernización pública, acuerdan que modernizar un Estado implica un proceso complejo, el cual requiere de un fuerte compromiso político, una visión estratégica de país y la disponibilidad de capacidades y herramientas necesarias para producir el cambio.**

### LAS UNIDADES EJECUTORAS DE LA MODERNIZACIÓN

Ahora bien, cuál debería ser la unidad ejecutora de un proceso de modernización, como estrategia integral para la mejora de la calidad de la gestión pública. Se espera que de acuerdo a las particularidades de cada país, el área designada para llevar adelante este impulso vaya variando. La literatura en la materia da cuenta que en los últimos años este rol lo cumplen las unidades que poseen funciones de coordinación y articulación, como Jefaturas de Gabinete, Secretarías de la Presidencia o Secretarías de Estado, Secretarías o Coordinaciones de Gestión / Función Pública, de Planeamiento, etc.

Para el caso de Argentina “la Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano natural para llevar adelante dicha política por sus facultades constitucionales y legales” (Álvarez Travieso: 2008: 6). La reforma de la Constitución Nacional de 1994 asigna al Jefe de Gabinete de Ministros (artículo 100) entre otras funciones el ejercicio de la administración general del país, la coordinación, preparación y convocatoria de reuniones de ministros, recaudar las rentas de la Nación y ejecutar el presupuesto, como también la vinculación con las Cámaras del Congreso dando cuenta del estado de la Nación (Constitución Nacional, texto reformado de 1994). “Sus competencias comprenden el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de la administración, aprobando las estructuras organizativas de las diversas jurisdicciones, ministerios y organismos descentralizados, y efectuando los nombramientos de los empleados de la Administración (excepto los que corresponden a la Presidencia)”. (Álvarez Travieso: 2008: 6).

Dadas las funciones de coordinación y articulación tanto con áreas del ejecutivo nacional, como de otros poderes y niveles de gobierno, y la responsabilidad del cumplimiento y seguimiento de las políticas sectoriales, el fortalecimiento de la Jefatura de Gabinete resultó imprescindible. En este camino, el papel y la competencia de la Secretaría de la Gestión Pública (recientemente denominada Secretaria de Gabinete), como área de transferencia de conocimientos en materia de calidad de gestión pública, e implementadora de tecnologías de innovación, fue reforzada, en alineación al desempeño de la Jefatura.

### PRINCIPALES HITOS DE MODERNIZACIÓN EN LA HISTORIA RECIENTE

En los años precedentes, se han dado múltiples intervenciones de modernización en nuestro país, que no siempre han seguido un enfoque de cohesión y uniformidad. Adicionalmente esas acciones, que si bien total o parcialmente han contribuido al proceso de aprendizaje para la gestión pública, fueron implementándose desde diferentes perspectivas políticas, y en algunos casos los resultados no fueron beneficiosas ni para la administración pública, ni para la sociedad. A continuación revisaremos los principales hitos de este proceso en nuestro país.

*Argentina*

Durante el período de Raúl Alfonsín, podemos considerar las diversas acciones en pos de la recuperación democrática e institucional, que si bien no fueron modernizadoras per se, han implicado años de trabajo. Cabe destacar que en el año 1984 se lanza el programa de Formación de Administradores Gubernamentales que seguía el modelo de la Escuela Nacional de Administración Francesa (ENA). El Programa, dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), tenía por objetivo la capacitación de profesionales en conocimientos de planificación, asesoramiento, organización, coordinación etc., para ser preparados con el fin de desempeñar funciones en áreas de importancia y prioridad para las autoridades políticas.

**Dadas las funciones de coordinación y articulación tanto con áreas del ejecutivo nacional, como de otros poderes y niveles de gobierno, y la responsabilidad del cumplimiento y seguimiento de las políticas sectoriales, el fortalecimiento de la Jefatura de Gabinete resultó imprescindible.**

Con el nuevo gobierno de Carlos Menem, los primeros hitos pueden encontrarse en lo que se llamó la Primera Reforma del Estado, de corte más bien administrativo y financiero (ubicable entre los años 1989 y 1994/5). En esta etapa se produce la sanción de la Ley 23.696 (Reforma del Estado), y la Ley 23.697 (Emergencia Económica), que acorde a la concepción política económica de la época, planteaban la reducción de la intervención estatal.

La Ley 24.156, llamada de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público, del año 1992, resultaba en el aspecto financiero y de regulación un punto clave en el proceso de ordenamiento del Estado. “El proceso de reforma de la administración financiera centró sus esfuerzos en el desarrollo de un sistema de información económica financiera sistemática, oportuna y fidedigna que integró informaciones de los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público, en un modelo altamente centralizado en la Secretaría de Hacienda alimentado por sistemas locales de diversa naturaleza” (Andrade; Lorenzo Perón: 2008: 10).

En estos años también se sancionaba la Ley de Ministerios, y se diseña y pone en marcha del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), mediante el Decreto 993/91, creando un digesto del servicio civil argentino. Además logran definirse dos sistemas de control, uno interno, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y otro externo al Poder Ejecutivo, la Auditoría General de la Nación (AGN).

Una nueva etapa se ve cristalizada mediante la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que entre las diversas modificaciones creaba la Jefatura de Gabinete

de Ministros, órgano clave en la continuidad de este proceso. En segundo lugar, se sancionaba la Ley 24.629, conocida como Segunda Reforma del Estado, donde términos como reorganización administrativa, eficiencia, calidad y mejora de los servicios, etc., eran comunes al interior del texto (Andrade, Lorenzo Perón: 2008). Por otra parte, el Decreto 928/96 describía herramientas para la optimización del funcionamiento de la gestión, donde la obligatoriedad de diseñar por parte de los organismos Planes Estratégicos, era uno de sus puntos más importantes, más allá que nunca se logró realizar de forma completa.

Durante esta etapa se sancionaba también la Ley 25.152, de Solvencia Fiscal, que facultaba la celebración de Acuerdos Programas con organismos de la Administración Pública Nacional, generando un nuevo esquema de asignación de los recursos en base a compromisos establecidos.

Con el gobierno de la Alianza, en 1999, se iniciaba una tercera etapa. “En el año 2000 comenzó a aplicarse un Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública, cuyo propósito era introducir nuevas técnicas e instrumentos de gestión” (Andrade; Lorenzo Perón: 2008: 16). Mediante el Decreto 103/01 se aprobaba el Plan de Modernización del Estado, incluyendo líneas propias del modelo de gestión por resultados, y el Decreto 673/01 creaba la Secretaría de Modernización del Estado.

El proceso de modernización sufre la debida suspensión a causa de la crisis del año 2001, que paraliza al país en todos sus aspectos, pero acentúa su curso en el año 2003, con el nuevo gobierno de Néstor Kirchner, continuando en la misma línea con el actual gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Durante esos años, el empoderamiento de órganos como la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de la Gestión Pública dan cuenta de la importancia otorgada al fortalecimiento de las capacidades públicas. Los logros del Primer Proyecto de Modernización del Estado, y la decisión de implementar una segunda etapa, con el Segundo Proyecto de Modernización, que ahondaremos en párrafos siguientes, comprenden la institucionalización de la voluntad política en insistir sobre la necesidad de fortalecer las capacidades públicas y organizacionales.

### **EL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

Desde sus inicios, el Proyecto de Modernización del Estado (Préstamos BIRF 4423 – AR y 7449 - AR) fue concebido como una asistencia técnica para apoyar la modernización de políticas sustantivas transversales de la administración pública central.

Aprobado en 1998, el primer Proyecto de Modernización del Estado (BIRF 4423 – AR), en adelante PME1, fue concebido para contribuir a la solución de la problemática conocida como “efecto Y2K” en organismos de la APN. Superada esa instancia, en 2001, el proyecto fue modificado para enfocarse a la reforma del sector público, a nivel integral. La primera etapa finalizó en 2007.

Luego de la exitosa experiencia del primer Proyecto, el Gobierno argentino negoció un nuevo préstamo que financiaría las acciones enmarcadas en el actual Proyecto de Modernización del Estado.

El actual proyecto tiene por objeto profundizar y expandir el compromiso del gobierno para ayudar a fortalecer la capacidad de la Jefatura de Gabinete para llevar a cabo su mandato en áreas clave del sector público, mejorando las capacidades del fortalecimiento organizativo, el seguimiento y la evaluación, y la construcción de conocimiento. A la vez, apoyar el diseño y la promoción del uso de herramientas clave de gestión del sector público nacional.

El Proyecto suponía una intervención de 4 años (2008 – 2011); sin embargo, a fines de 2010, el Estado argentino negoció una enmienda que extendió su término a julio de 2013.

**El actual proyecto tiene por objeto profundizar y expandir el compromiso del gobierno para ayudar a fortalecer la capacidad de la Jefatura de Gabinete para llevar a cabo su mandato en áreas clave del sector público, mejorando las capacidades del fortalecimiento organizativo, el seguimiento y la evaluación, y la construcción de conocimiento.**

## DISEÑO Y FORMULACIÓN Y PRINCIPALES ÁREAS DE INTERVENCIÓN

En líneas generales, el Proyecto retoma las acciones encaradas en el PME1 y las profundiza. En su diseño se explicitan dos pilares principales:

- Fortalecer los mecanismos de coordinación institucional de la Jefatura de Gabinete apoyando el fortalecimiento organizativo de la institución, el seguimiento y evaluación, y áreas seleccionadas en donde la Jefatura de Gabinete tenga una función de coordinación.
- Apoyar el desarrollo y la consolidación de herramientas de gestión específicas del sector público bajo la Jefatura de Gabinete.

Estos pilares suponen la intervención y asistencia técnica en organismos de la Jefatura de Gabinete en general y la Secretaría de Gabinete en particular.

## COMPONENTE I: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA JEFATURA DE GABINETE. SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN

Este subcomponente fortalece el rol de la Jefatura de Gabinete en la coordinación de las políticas públicas, el seguimiento y evaluación de las metas del gobierno, la evaluación del gasto público a través de sistemas de gestión basada en resultados y de seguimiento. Financia:

- El diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de las metas nacionales, incluyendo metodologías para su identificación, fortalecimiento de las herramientas de seguimiento y de gestión basada en resultados.
- La promoción de la ejecución de estas herramientas en línea con los ministerios y el Congreso, incluyendo la construcción de capacidades.
- Seguimiento y evaluación de proyectos financiados externamente.

### **COMPONENTE II: INSTRUMENTOS CLAVE DE GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. GESTIÓN DE CALIDAD**

Este subcomponente apoya la mejora de los estándares de calidad de prestación del servicio fortaleciendo el perfil de demanda de la gestión del sector público a través del Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano (CCP), y la ejecución del decreto de acceso a la información.

### **ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS DESARROLLADAS EN EL MARCO DEL PROYECTO DE MODERNIZACIÓN**

Dentro del conjunto de actividades y áreas que el Proyecto apoya, se propuso analizar aquellas herramientas que se consideran sustentables en el tiempo y las sucesivas gestiones políticas.

Por supuesto que el Proyecto apoya otras herramientas y acciones, sin embargo consideramos que las que analizamos debajo tienen un valor agregado en razón de la estrategia y política de modernización que el Estado debe seguir.

En razón de ello, a continuación se describen las herramientas contenidas en el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación; Gestión por Resultados y el Programa Carta Compromiso, todas ellas en el ámbito de la Secretaría de Gabinete.

### **SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (SISEG)**

El objetivo general del SISEG es incentivar el uso de sistemas integrales de información en la Administración Pública Nacional y Subnacional a los fines de dotar de transparencia y eficiencia la gestión de sus políticas públicas.

El SISEG brinda herramientas de gestión que permitan sistematizar la información obtenida a partir de los procesos de monitoreo y evaluación de las principales políticas de gobierno y de los planes, programas y proyectos prioritarios de los distintos niveles jurisdiccionales. La información que aporta, organizada, actualizada y oportuna, facilita el seguimiento del estado de situación de temas clave. Asimismo, contribuye a la rendición de cuentas de gobierno, a la transparencia institucional, a la agilidad en la toma de decisiones y a consolidar una gestión por resultados en el Estado argentino. Estas acciones se dan en el marco de una planificación estratégica de políticas y programas de gobierno, que sustenta la coordinación estratégica intra e interjurisdiccional.

Para alcanzar sus objetivos, el SISEG cuenta con cinco componentes: el Tablero de Metas de Gobierno (TM), el Sistema de Información para la Gestión (SIG), el Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local), el Sistema de Información Parlamentaria (SIP), y el Sistema de Información para la Gestión de Proyectos (SIG Proyectos).

El Tablero de Metas de Gobierno (TM) constituye una herramienta de gestión que tiene por fin realizar un seguimiento integral de las políticas de gobierno con el propósito de fortalecer la capacidad de la Jefatura de Gabinete de Ministros para coordinar la administración federal. Asimismo, tiene por fin ayudar a definir y ejecutar políticas públicas en base a una gestión centrada en resultados.

El Sistema de Información para la Gestión (SIG) permite el seguimiento de los programas sustantivos de las áreas prioritarias de gobierno. Su principal beneficiaria es la máxima autoridad del organismo o jurisdicción que lo implemente, a quien se le brinda información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de su gestión.

El SIG Local constituye una herramienta de gestión municipal que permite el seguimiento de los programas sustantivos de las áreas prioritarias del gobierno local, contribuyendo a la toma de decisiones para sustentar la coordinación estratégica intramunicipal. Su principal beneficiaria es la máxima autoridad del municipio que lo implemente, a la cual se le brinda información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de su gestión.

El SIG Proyectos es una herramienta para la administración de proyectos que facilita la organización y el seguimiento de todas las etapas de los proyectos que implementan áreas de gobierno de distintos niveles. Contribuye a la definición de un sistema de alerta sobre la evolución de las actividades a lo largo del ciclo de vida del proyecto y a los proyectos en su conjunto, facilitando la toma de decisiones. Está destinado a directores y responsables de proyectos y a las autoridades nacionales, provinciales o locales, según sea el ámbito de dependencia del proyecto. Los decisores reciben información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de los objetivos propuestos.

Por último, el SIP es una herramienta de gestión que permite preparar las presentaciones del Jefe de Gabinete ante las Cámaras de Diputados y Senadores, ocasión en la que responde, de manera exhaustiva, las distintas preguntas e inquietudes de los/as

**El Tablero de Metas de Gobierno (TM) constituye una herramienta de gestión que tiene por fin realizar un seguimiento integral de las políticas de gobierno con el propósito de fortalecer la capacidad de la Jefatura de Gabinete de Ministros para coordinar la administración federal.**

Señores/as Legisladores/as. En este sentido, el SIP almacena información proveniente de los pedidos de informe del Parlamento al/la Jefe/a de Gabinete posibilitando su posterior procesamiento y clasificación.

Todas las herramientas se encuentran desarrolladas y en implementación gradual en la APN y gobiernos subnacionales que lo requieran. Cabe destacar que el SIG está implementado en 6 organismos: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Secretaría de Gabinete (JGM), Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN).

### **GESTIÓN BASADA EN RESULTADOS**

La Gestión basada en Resultados tiene por objetivo desarrollar e implementar, en el ámbito de la Administración Pública Nacional, un nuevo modelo de gestión orientado a resultados. La implementación de esta forma de gestión permite dotar a la Administración Pública de un conjunto de metodologías y técnicas para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos. Para lograr esos objetivos se dispone de dos herramientas básicas: el modelo de Planificación Estratégica y la Reingeniería de Procesos, tendientes tanto a la mejora continua de los procesos de apoyo como a los de gestión sustantiva.

La Planificación Estratégica es condición necesaria tanto para la evaluación de los desempeños individuales y colectivos de las organizaciones públicas como para la asignación de autoridad y responsabilidades en la gestión pública. En este sentido, desde el Proyecto de Modernización del Estado se asiste a la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG), dependiente de la Secretaría de Gabinete, a fin de promover la utilización de esta herramienta de gestión.

Esta metodología de trabajo resulta apropiada para el establecimiento de políticas, lineamientos y cursos de acción en la gestión pública. La misma aporta la base para que los organismos públicos identifiquen los resultados y los productos a alcanzar, los recursos involucrados en las operaciones y los indicadores que permiten contrastar lo realizado con lo previsto, posibilitando de esta manera evaluar y recalcular la dirección estratégica del organismo público hacia el cumplimiento de su misión institucional.

Además, permite a los funcionarios concebir la realidad como un juego de actores con voluntades, intereses, proyectos y modos propios de interpretar y valorar las situaciones y, en consecuencia, determinar alianzas estratégicas y cursos alternativos de acción destinados a cumplir con las responsabilidades de coordinación intra e interinstitucional. De esta forma favorece la reducción de la incertidumbre mediante la formulación de hipótesis sobre el comportamiento posible en los escenarios y contextos donde se desarrolla la acción de gobierno.

A través de este tipo de planes estratégicos, los organismos han logrado crear las condiciones para incrementar las capacidades de gestión y la gobernabilidad del proyecto institucional, al tiempo de realizar análisis situacionales que permiten la focalización, organización y jerarquización de los problemas a los que se enfrentan.

La Reingeniería de Procesos, por su parte, consiste en un conjunto de tareas técnicas de relevamiento, análisis y diagnóstico de los circuitos administrativos y de gestión de los organismos públicos. Está formulado para determinar el estado actual y proponer las medidas destinadas a incrementar las capacidades institucionales para procesar eficazmente los requerimientos de los productos internos y la producción terminal que justifica la existencia de la institución pública.

Esta metodología posibilita la reorganización de los procesos operativos, administrativos y de regulación, permitiendo la superación de los obstáculos que restan fluidez, eficiencia y eficacia a la red de producción institucional, disminuyendo la calidad de los productos intermedios y finales. Teniendo en cuenta estos beneficios, el Proyecto de Modernización del Estado presta asistencia a la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG) para la aplicación de esta herramienta, en el marco del avance hacia una administración basada en la calidad institucional, la transparencia y la participación ciudadana.

Por medio de las asistencias técnicas para la Reingeniería de Procesos implementadas, los organismos públicos pueden elevar la calidad y la oportunidad de la producción de bienes, servicios y regulaciones que brindan, e incrementar la eficacia y la eficiencia en los procesos de producción institucionales. La estandarización de los procedimientos contribuye a la reducción de los márgenes de error en la producción institucional, definiendo a los responsables de la calidad de salida de cada producto, comprometiéndolos así a rendir cuentas por los resultados.

- 76 Organismos Nacionales con Planes Estratégicos.
- 23 Organismos realizaron Reingeniería de Procesos, sumando estas un total de más de 400.
- 12 equipos de planificación estratégica y 8 equipos de reingeniería de procesos formados en diversos organismos.

**El Sistema de Información para la Gestión (SIG) permite el seguimiento de los programas sustantivos de las áreas prioritarias de gobierno. Su principal beneficiaria es la máxima autoridad del organismo o jurisdicción que lo implemente, a quien se le brinda información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de su gestión.**

## PROGRAMA CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO (PCCC)

La Carta Compromiso con el Ciudadano es un documento público en el que cada organismo explicita a la población, entre otros aspectos, sus derechos y obligaciones y les informa sobre los servicios que presta y la forma de acceder a ellos. A través de la Carta, el organismo se compromete a brindar una prestación que cumpla con determinados niveles de calidad o a establecer compromisos de mejora cuando ello no fuera posible. Más aún, fija las modalidades de participación ciudadana en la gestión, evaluación y control del desempeño institucional, y establece los mecanismos para la corrección, apelación y reparación en los casos en que el organismo no respete los derechos o no cumpla con los estándares fijados.

En la medida en que se explicitan de manera pública los estándares de calidad y compromisos de mejora a alcanzar en un período determinado para cada uno de los servicios, se generan las condiciones tanto para evaluar su cumplimiento (eficacia en el desempeño institucional) como el nivel de satisfacción alcanzado por los destinatarios de los servicios y su impacto en el entorno (efectividad del desempeño institucional). Estos estándares de calidad establecidos —inexistentes antes de la creación del Programa— son evaluados por los propios organismos, por la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG) y por la ciudadanía.

Por otra parte, el programa posibilita la generación de condiciones para el surgimiento de nuevas iniciativas en los organismos, que mejoran aún más su nivel de calidad de servicios. Entre ellas, se destacan la creación de páginas web —que incluyen información sobre los servicios que prestan y la forma de acceder a ellos— y la instalación de líneas telefónicas gratuitas (0800) que mejoran la accesibilidad a los servicios. En este contexto también se encuentra la instauración de sistemas de quejas y sugerencias, y otros tipos de modalidades de participación ciudadana, como son las encuestas, las audiencias públicas, los consejos consultivos y los foros, entre otros. A continuación se enumeran los principales logros:

- 50 organismos prestadores de servicios públicos de la APN adheridos al Programa.
- 7 organismos provinciales y 5 municipios con el Programa implementado.
- 210 estándares de calidad claves relevados, todos relacionados con la prestación de servicios a los ciudadanos.
- 71 relevamientos de opinión a la ciudadanía sobre la calidad de los servicios públicos recibidos entre 2003-2010.

Las herramientas analizadas ya constituyen parte de la práctica cotidiana de la Secretaría y muestra clara expansión a otros organismos y áreas de la APN y subnacionales. Todas ellas son claros avances en la política de modernización del Estado.

Cabe destacar que estas herramientas se aplican a solicitud de los organismos que deseen incorporarlas y resultan del trabajo de consultores especializados y financiados por el Proyecto.

### **PALABRAS CONCLUSIVAS**

Desde 2003, la Argentina ha experimentado profundas transformaciones políticas, sociales y económicas, que recuperaron al Estado y lo ubicaron en el centro de la esfera pública. Estas transformaciones se consolidaron a partir de 2007.

El mejoramiento de la calidad institucional y la formulación e implementación de políticas públicas rectoras, que tienen al ciudadano como centro y eje de las intervenciones del Estado constituyen uno de los objetivos prioritarios de la actual gestión de gobierno. Es así que sólo en este marco consideramos que un Proyecto de Modernización del Estado puede ser sustentable.

Por su parte, el fortalecimiento de las capacidades analíticas y de intervención de la Jefatura es vital. La modernización del Estado debe ser una estrategia de implementación gradual, planificada; pero flexible, que permita adaptarse a los cambios de la dinámica social.

El desarrollo e implementación de herramientas y tecnologías innovadoras que apunten a la mejora de la eficacia y eficiencia de las acciones de gobierno, resulta un desafío permanente para alcanzar una gestión pública de calidad. De tal forma, el Proyecto de Modernización del Estado constituye uno de los ejes de intervención que permite institucionalizar la aplicación de herramientas en la administración pública.

**El desarrollo e implementación de herramientas y tecnologías innovadoras que apunten a la mejora de la eficacia y eficiencia de las acciones de gobierno, resulta un desafío permanente para alcanzar una gestión pública de calidad.**

### **BIBLIOGRAFÍA**

ABAL MEDINA, Juan Manuel (2009): “Objetivos estratégicos y políticas de Estado para la mejora de la gestión pública en la Argentina”. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.

ALVAREZ TRAVIESO, María Florencia (2008): “El fortalecimiento de las capacidades institucionales de coordinación como objetivo estratégico de la modernización del Estado”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2008.

ANDRADE, Mariano; LORENZO PERÓN, Mario (2008): “Reforma del Estado e innovación de la gestión pública argentina”. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2008 Documento Libre.

BRID, Geraldina; GIRIBONE, Pilar (2010): “El seguimiento de los objetivos prioritarios de gobierno: logros y desafíos”. 1º Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política. San Juan, Argentina. 2010.

CAMOU, Antonio (2001): “Los desafíos de la gobernabilidad.” Capítulo introductorio. Plaza y Valdez. México.

CLAD (2008): Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. El Salvador.

GUZMÁN, Marcela (2007): “Evaluación de programas. Notas técnicas”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, Naciones Unidas.

MAKÓN, Marcos Pedro (2000): “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.

SGP/JGM (2007): La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Bs. As Argentina.

# CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA, 2003-2010<sup>(#)</sup>

Guillermo V. Alonso (\*) y Valeria Di Costa (\*\*)

## I. INTRODUCCIÓN.

El objetivo del presente documento de trabajo es presentar las transformaciones producidas en las políticas sociales argentinas durante el período de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y el mandato todavía vigente de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). No haremos una enumeración de políticas, programas y medidas de modo exhaustivo, pero la descripción y análisis permitirán mostrar lo esencial de una época que está resultando en importantes cambios en la política social argentina. En especial, analizaremos los cambios producidos en el sistema de jubilaciones y pensiones, así como la universalización de las asignaciones familiares a través del programa de la Asignación Universal por Hijo, y mostraremos cómo estas dos iniciativas de amplios alcances señalan significativos puntos de ruptura con los patrones de funcionamiento tradicionales del sistema de políticas sociales.

El comienzo del proceso bajo análisis debe remontarse al colapso de la economía política de la convertibilidad, el esquema macroeconómico vigente durante los años noventa, y a la grave crisis socioeconómica resultante. Las políticas de desregulación, privatizaciones, intensa liberalización comercial y financiera, flexibilización del mercado trabajo, junto con la incidencia del atraso cambiario, fueron generando un escenario macroeconómico que impactaría de modo cada vez más negativo sobre el mercado laboral y las condiciones de vida. Durante la vigencia de la convertibilidad el desempleo se había colocado por encima de los dos dígitos, y el deterioro en

---

(\*) Escuela de Política y Gobierno, UNSAM/CONICET.

(\*\*) Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Cuyo.

(#) Ponencia preparada para su presentación en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en la Ciudad de Resistencia, Chaco, el 6, 7 y 8 de julio de 2011.

términos de pobreza, indigencia e informalidad laboral se había acentuado a partir de la recesión iniciada en 1998, que se prolongaría durante cuatro años. La inevitable salida de la convertibilidad, por vía de una fuerte devaluación, profundizó inicialmente el declive de la actividad económica. Durante los años 2001-02 Argentina vivió el empeoramiento dramático de todos los indicadores sociales. El desempleo alcanzó su récord histórico (18,3% en octubre de 2001 y 21,5% en mayo de 2002), y se incrementaron notablemente los niveles de pobreza e indigencia. Al momento de asumir Néstor Kirchner en mayo de 2003 la pobreza abarcaba al 54% y la indigencia al 27,7% de las personas.

## II. LAS CLAVES DE LA POLÍTICA SOCIAL KIRCHNERISTA.

La estrategia oficial plantearía a las políticas laborales como un instrumento prioritario para lograr mayores niveles de inclusión social y en este sentido se constituiría inicialmente en el principal mecanismo articulador de la política social. A partir de esta lógica se buscaría colocar al incremento del empleo formal como el eje de la integración social y de la expansión de las coberturas sociales. Un contexto de fuerte crecimiento económico<sup>1</sup>, caracterizado en la coyuntura por una elevada elasticidad empleo-producto (Beccaria, 2007)<sup>2</sup> justificaba una amplia expectativa en ese sentido. Para el primer trimestre de 2007 el desempleo ya había caído a un 9,8%. En términos de recuperación del trabajo formal el avance sería más lento y menos promisorio. No obstante, para 2007 se observaba que de cada 100 nuevos puestos de trabajo 83 eran formales, a diferencia de los años noventa cuando tan solo 6 de cada 100 eran registrados (Novick y Villafañe, 2008).

---

1 - Desde fines de 2002 y con mayor vigor a partir de 2003 la economía argentina atraviesa un período de fuerte crecimiento económico, a excepción del año 2009 cuando tuvo impacto la crisis internacional. Entre 2003 y 2008 el promedio de crecimiento anual de la Argentina fue de 8,5%, evitando el crecimiento negativo en 2009 a pesar del impacto de la crisis internacional (0,9%) (CEPAL, 2010), y volviendo a un vigoroso crecimiento de 9,1% en 2010.

Durante esta década la Argentina ha crecido varios puntos por encima del promedio regional, por lo tanto su crecimiento no podría explicarse exclusivamente por el “viento de cola” producido por las condiciones favorables del mercado internacional que benefician a las commodities de la región, sino que remite también a la intervención de la variable política, comprometida con impulsar un rápido y vigoroso crecimiento. Además, debe considerarse que durante esta década la Argentina no se encontró entre los países que más se beneficiaron con la mejora de los términos de intercambio regionales, ubicándose por debajo del promedio de dicha mejora (Rozenwurcel y Rodríguez Chatruc, 2009, pag. 7). La Argentina ha sido el país latinoamericano que más ha crecido desde el año 2003, alcanzando un 70% de crecimiento (Andrea y Miguel Angel Broda, La Nación, 17/4/2011).

Desde 2007 junto con el aumento de los precios de los alimentos a nivel internacional, el fuerte y acelerado crecimiento, al producir un desfasaje entre oferta y demanda, ha contribuido a la aparición de tensiones de tipo inflacionario. No obstante, si evaluamos que en el marco del actual diseño de política económica la variable inversión ha alcanzado su récord histórico (22/24%), es esperable que dentro de estos mismos parámetros sea posible continuar expandiendo la inversión hasta superar el desfasaje anteriormente señalado.

2 - Beccaria estima que en los primeros años de la gestión kirchnerista la relación entre el aumento del empleo y el PBI fue de 0,74. Lo que significaba una elasticidad empleo-producto notablemente alta si se la compara con lo evidenciado en otras fases de crecimiento de la economía argentina posteriores a los años setenta (1985-87 y 1995-98). En estos casos el nivel había oscilado en torno al 0,5.

La estrategia de colocar al empleo como centro articulador de las políticas sociales se constituyó inicialmente en el principal mecanismo dirigido a intervenir en la cuestión social, y si bien no se descuidaría el sostenimiento de los programas de transferencia de ingreso ya no se continuaría con la expansión de su cobertura. El énfasis en el trabajo –en lugar del ingreso- como categoría central para asegurar la protección social radicaría en la premisa de que no hay trayectoria que genere más empoderamiento para salir de la vulnerabilidad social que la implicada en la incorporación al mercado de trabajo formal: se accede a la cobertura de la seguridad social, a la

posibilidad de tener representación sindical y, por ende, a la negociación colectiva de las condiciones salariales y laborales. A su vez, todo ello reduce drásticamente la necesidad de las personas de recurrir a redes clientelares, con lo cual el proceso habilita un círculo virtuoso de fortalecimiento de la ciudadanía democrática (Alonso, 2008).

En el ámbito de los programas de transferencia de ingresos la nueva estrategia consistiría en reconvertir el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>3</sup> en la dirección de mejorar las condiciones de empleabilidad de los desempleados, al mismo tiempo que se atendería las necesidades específicas de un sector de la población caracterizado por una situación de alta vulnerabilidad. Para el primer segmento de personas se diseñaría el “Seguro de Empleo y Capacitación”, el cual funcionaría en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Para las personas en situación de vulnerabilidad se crearía el programa “Familias por la Inclusión Social”, el cual estaría en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Dentro de este plan la jefa de familia recibiría un subsidio por cada hijo en edad escolar, obligándose a cumplir con los controles sanitarios y la asistencia escolar de los niños. Ambos programas representaban la transición desde el Plan Jefes, cuyos beneficiarios podían optar voluntariamente por incorporarse a ellos o continuar dentro del programa original. Al mismo tiempo la recuperación del mercado de trabajo contribuiría a fortalecer una estrategia dirigida a colocar la incorporación al empleo formal como el eje articulador de la política social: para 2007 se estimaba que 700.000 beneficiarios del Plan Jefes habían conseguido un empleo registrado.

La política laboral también sería un instrumento dirigido a mejorar la distribución del ingreso. En este sentido, luego de una etapa inicial en que se establecieron aumentos de suma fija incorporados al salario básico, se destacó el retorno a la fijación

**Durante la vigencia de la convertibilidad del desempleo se había colocado por encima de los dos dígitos, y el deterioro en términos de pobreza, indigencia e informalidad laboral se había acentuado a partir de la recesión iniciada en 1998, que se prolongaría durante cuatro años.**

3 - La grave crisis social de 2002 exigió una rápida respuesta estatal en términos de un programa de transferencia de ingresos. Ello dio lugar a la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que en pocos meses alcanzó una cobertura de casi dos millones de personas.

del salario mínimo, un mecanismo de referencia para los niveles salariales de todos los sectores y que había sido abandonado como instrumento de política desde 1993. A partir de entonces se produjeron sucesivos aumentos del salario mínimo. Junto con esto se volvería a promover fuertemente la negociación colectiva entre capital y trabajo, convocándose anualmente a paritarias para discutir salarios y condiciones de trabajo por rama de actividad<sup>4</sup>. Un hito en la reversión de las políticas flexibilizadoras características de la década anterior lo constituyó la derogación de la reforma laboral aprobada en el año 2000, y cuya aprobación había quedado bajo fuertes sospechas de corrupción de algunos senadores. En 2004 se sancionó una nueva ley, que modificó los aspectos de mayor desregulación de las relaciones laborales y del papel de los sindicatos.

Pero la recuperación del empleo registrado no dependería exclusivamente del impacto del mayor crecimiento económico sino también de una recuperación de capacidades estatales. El gobierno recurriría a instrumentos que habían sido desmantelados durante los años noventa, esto es, la inspección del trabajo, mediante la cual se buscaría forzar con inspecciones a las empresas la formalización del mayor número de empleados. Aunque es difícil establecer el peso relativo de este factor en la creación de empleo formal, es indudable que también le cupo un rol en su recuperación (Beccaria, 2007).

Así planteados los principales lineamientos de la política social del kirchnerismo, la imagen que se impondría es la de un intento por refortalecer sobre bases más amplias el seguro social contributivo de cuño bismarckiano. Sin embargo, cabe ver con mayor amplitud las iniciativas de política social en estos años. El gobierno también buscó el fortalecimiento del subsistema de los servicios sociales universales, tanto en el área de la salud pública como, especialmente, en el ámbito de la educación.

En el ámbito de la educación cabe destacar dos hitos. En 2005 se aprueba la ley de Financiamiento Educativo, que estableció metas presupuestarias y los compromisos que asumen la Nación y las provincias en la consecución de los objetivos. Esta ley, que fue votada por unanimidad en el Senado y por amplia mayoría en la Cámara de Diputados, estableció la elevación de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar en 2010 algo más del 6% del PBI. La misma ley creó una comisión entre el Ministerio de Educación nacional, el Consejo Federal de Educación (integrado por los gobiernos provinciales) y los gremios con representación nacional para tratar diversos aspectos vinculados con la situación laboral docente. Uno de ellos fue la fijación de un salario mínimo inicial para todos los docentes del país, actualizado anualmente<sup>5</sup>. Posteriormente, en 2006 se aprobó la ley de Educación Nacional, luego de un proceso de seis meses de debates y consultas abierto a todos los sectores. Esta

---

4 - En este punto se observa también un claro cambio respecto de las tendencias imperantes durante los años noventa. Durante esos años se había profundizado una descentralización y atomización de la negociación colectiva. Para 1995-1999 el 78% de las negociaciones eran a nivel de empresa y sólo el 22% era por rama de actividad (Novick y Villafañe, 2008).

5 - Al comienzo de la gestión de Néstor Kirchner las diferencias entre los salarios iniciales entre algunas provincias alcanzaba una relación de 1 a 3. Hacia 2006 la relación era de 1 a 1,5.

ley tiene como objetivo resolver problemas de fragmentación y desigualdad que afectan a la estructura del sistema educativo, y que se habían agravado por los procesos de descentralización durante la década anterior.

En Argentina las políticas en el área de la salud deben lidiar con un doble frente de fragmentación. Por un lado, la que deriva de la organización federal del país, que se refleja en el subsistema público y en las dificultades para coordinar políticas entre las jurisdicciones. Por otro, la propia fragmentación entre sectores que caracteriza al sistema de salud: la diferenciación entre el sistema público, el de la seguridad social, fuertemente fragmentado a su interior, y un subsector privado de características muy diversas según cada región (Anlló y Cetrángolo, 2007). Un contexto de estas características demanda esfuerzos de coordinación y de recuperación del protagonismo estatal en el sistema. Estas tareas fueron asumidas durante la gestión kirchnerista. A partir de un fuerte liderazgo político ministerial nacional, que si bien ya existía desde 2002 recibió mayor respaldo político durante la gestión de Néstor Kirchner, se revitalizó el anteriormente devaluado Consejo Federal de Salud (Repetto, 2008), lo que permitió mayor relevancia y efectividad a los consensos entre Nación y provincias elaborados respecto de la política pública de salud. También se implementaron programas y lineamientos de política tendientes a articular intervenciones desde el estado nacional, que buscaron atar la asignación de recursos al cumplimiento de metas por parte de las jurisdicciones. Entre ellos se destaca el Plan Nacer, un programa para la atención de la salud materno-infantil. Además, se desarrollaron líneas de política en lo vinculado con la salud sexual y procreativa, y también con el protagonismo del estado nacional en articulación con las jurisdicciones subnacionales se implementaron políticas dirigidas a garantizar el acceso equitativo a los medicamentos. En este sentido, cabe señalar al Programa Remediar y a la ley de Medicamentos genéricos. Pero en el área de la seguridad social en salud (las obras sociales) fue más difícil introducir cambios significativos, y la complejidad política e institucional del sistema no alentaría iniciativas dirigidas a fortalecer tendencias hacia la unificación y coherencia de un sistema de salud altamente fragmentado<sup>6</sup>.

Pero las iniciativas observadas en el ámbito de los servicios sociales universales no representan en sí mismas una innovación decisiva con los patrones tradicionales del

**La estrategia de colocar al empleo como centro articulador de las políticas sociales se constituyó inicialmente en el principal mecanismo dirigido a intervenir en la cuestión social, y si bien no se descuidaría el sostenimiento de los programas de transferencia de ingreso ya no se continuaría con la expansión de su cobertura.**

6 - Para ver un análisis de cómo quedó el sistema de obras sociales después de las reformas de los años noventa, puede consultarse Alonso (2004).

sistema de políticas sociales argentino, el cual históricamente articuló en una solución híbrida (Lo Vuolo, 1995) las lógicas del seguro social y los servicios sociales. Donde habría de observarse la mayor desviación que la gestión kirchnerista de las políticas sociales definiría respecto del principio contributivo –típico del seguro social, y extremado en clave de aseguramiento individual con las reformas neoliberales- estaría dada por el notable salto que se produciría en la cobertura de jubilaciones y pensiones (“Plan de inclusión provisional”); así como, ya durante la gestión de Cristina Fernández, por la universalización de las asignaciones familiares (Asignación Universal por Hijo). Pero para el entendimiento de estas innovaciones se requiere algunas consideraciones previas sobre la economía política de la política social del kirchnerismo.

### III. LA DINÁMICA POLÍTICA DE LA POLÍTICA SOCIAL

La era kirchnerista puede ser vista como la transición hacia una nueva economía política de la política social, que en cierto modo recupera elementos de la vieja matriz sociopolítica argentina e incorpora importantes innovaciones. Este nuevo ciclo histórico, que encarna en la Argentina la ola de los gobiernos de la nueva izquierda observados en toda América Latina durante los dos mil, ha dejado atrás una lógica del conflicto social caracterizada por el debilitamiento creciente de los sindicatos, a consecuencia del ciclo de ajuste estructural, la creciente desocupación y las políticas flexibilizadoras, y cuyo punto culminante fue la crisis del 2001-02, cuando la centralidad del conflicto quedó claramente situado entre los desocupados y los trabajadores informales. En torno a esos años pareció cristalizarse una sociedad civil hegemonizada por el movimiento social de los desocupados y una economía política de la política social signada por el alto desempleo y la crecientemente alta informalidad. En el primer trimestre de 2003, al momento de asumir Néstor Kirchner como presidente, el desempleo se encontraba en el 20,4% y actualmente se encuentra en el 7,5%. Durante los años 2003-2010 se crearon 2.900.000 nuevos empleos, siendo 2 de cada 3 asalariados formales del sector privado, casi todos cubiertos por convenios colectivos de trabajo. Observándose una mejora del salario real del 50% a partir del 2003 (Sel Consultores, Newsletter, diciembre 2010). Y aun cuando la suba de precios desde 2007 erosionó en parte el ritmo de reducción de la pobreza de los primeros años, analistas no gubernamentales reconocen que la gestión kirchnerista redujo la pobreza de niveles del 54% de las personas en 2003 a un 25% actual (Sel Consultores, Newsletter, enero 2011).

Sin duda, el marco general de recuperación del poder de los sindicatos se define a partir del comportamiento del mercado de trabajo, pero junto con ello debe atenderse a la recuperada intervención regulatoria del estado y al creciente peso político sindical dentro de la coalición de gobierno. La principal central obrera del país, la Confederación General del Trabajo (CGT) ha estado controlada en los años recientes por el liderazgo de sindicatos que durante los años noventa enfrentaron las políticas de reforma promercado instrumentadas por el gobierno menemista y durante el breve lapso del

gobierno de la Alianza. Estos sindicatos han ubicado a la CGT como el principal actor social aliado al gobierno kirchnerista.

Si enfatizáramos el recuperado poder de los sindicatos, la centralidad de la política laboral y de la lógica del seguro social como ejes articuladores de la protección social, así como la indudable mejora en los indicadores del mercado de trabajo a lo largo de la década, la imagen que parece decantarse es la de una nueva economía política configurada como un “neocorporativismo segmentado” (Etchemendy y Collier, 2007). Según estos autores, dados los altos niveles de informalidad laboral característicos de América Latina, crecientemente compartidos por Argentina, los alcances de un neocorporativismo en la

región, y de las políticas públicas que inspiraría, sólo pueden tener un impacto segmentado, en beneficio exclusivo de quienes pertenezcan al sector formal. También a diferencia de los ensayos neocorporativistas europeos, el *quid pro quo* típico de conceder moderación salarial a cambio de políticas sociales con fuerte impacto desmercantilizador está ausente. El neocorporativismo segmentado carecería del componente de una política social capaz de reducir las desigualdades al interior de la clase obrera, tanto en términos de la percepción de subsidios públicos como de la dispersión salarial. Los sindicatos pueden lograr avances en la promoción de una mayor participación de los trabajadores en los beneficios del crecimiento, pero esto resulta limitado al sector formal en su mayor parte, con lo cual resulta funcional a la cristalización de la división entre incluidos y excluidos (Etchemendy y Collier, 2007)<sup>7</sup>. Vistas las cosas de esta manera, la política social del kirchnerismo no habría hecho más que reflejar de un modo bastante lineal la configuración de intereses que articulaba su coalición de gobierno, donde los sindicatos fueron ganando creciente peso político.

A pesar de la baja importante en la informalidad laboral, que pasó de casi 50% en 2003 a 34,6% en 2010, es indudable que ésta se mantiene todavía en valores significativamente altos. Si la principal estrategia oficial para fortalecer al sistema de protección social habría consistido en apostar a la recuperación del trabajo formal, sus efectos no podían dejar de ser estructuralmente limitados y escasamente desmercantilizadores, en tanto no hacían perder centralidad al principio contributivo como eje organizador de la protección social. Sin embargo, el hecho de que en siete años la informalidad laboral disminuyera alrededor de 15 puntos porcentuales, colocándose en un nivel de 34,6% denota, por un lado, que efectivamente el optimismo oficial ini-

**La era kirchnerista puede ser vista como la transición hacia una nueva economía política de la política social, que en cierto modo recupera elementos de la vieja matriz sociopolítica argentina e incorpora importantes innovaciones.**

7 - Debe señalarse que el excelente artículo de Etchemendy y Collier fue escrito antes de que pudiera observarse el impacto de la política previsional del kirchnerismo.

cial que cifraba en la recuperación del trabajo formal la clave esencial para fortalecer el sistema del protección social resultó exagerado; pero, por otro, muestra un panorama que no justifica una lectura catastrofista de retracción inevitable del mercado de trabajo formal. Además, y en contra de la hipótesis de la legitimidad segmentada, fue en el aprendizaje que representa todo un ciclo de política que el gobierno finalmente reconoció, ante los límites nuevos que imponía el impacto de la crisis internacional de 2008-09 y la posible transición hacia un tipo de crecimiento con menor elasticidad empleo-producto, y junto con los antecedentes de significativa innovación respecto de un enfoque contributivo de la política social originados en su propia política de expansión de la cobertura previsional, que había llegado la hora de transitar el mismo camino universalizando un programa de transferencia de ingresos para los trabajadores informales y desocupados.

En clave de un enfoque de economía política que no percibe a los intereses preconstituidos antes de que intervenga la política, se vuelve evidente que la recuperada fortaleza de la autoridad política lograda durante el ciclo kirchnerista también se manifestó respecto a una mayor autonomía en relación a la propia coalición de apoyo, no siendo el gobierno una simple expresión lineal de ésta. La que, además cabe recordar, se había constituido inicialmente con un fuerte compromiso con los movimientos de trabajadores desocupados e informales (“los piqueteros”). La más antigua, y una de las más importantes, de las organizaciones de desocupados como la Federación de Tierra y Vivienda se ha mantenido como un inalterable aliado del gobierno. Lo que habitualmente ha sido caracterizado como la “cooptación gubernamental del movimiento piquetero”, ha sido más bien el inevitable reflujo de éste ante la satisfacción de su principal demanda, esto es, la fuerte recuperación del empleo. Si bien la economía política de la emergencia 2001-2002 -que otorgaba centralidad política al movimiento de los desocupados- ha quedado atrás, el kirchnerismo como coalición no expresa una segmentación política de los intereses sociales populares, sino que también incorpora al compromiso redistributivo a los trabajadores informales y desocupados al producir rupturas significativas con el principio contributivo como mecanismo central para acceder a la protección social. Y esto quedará manifiesto a través de políticas públicas concretas.

#### **IV. LA POLÍTICA DE EXPANSIÓN DE LA COBERTURA PREVISIONAL: LA RUPTURA PARCIAL CON EL PRINCIPIO CONTRIBUTIVO.**

En esta parte del capítulo describiremos las reformas recientes del sistema jubilatorio acontecidas en la Argentina. Dado que la caída de la cobertura previsional constituyó el principal problema identificado por distintos actores sociopolíticos durante varios años, el foco aquí se ubica en la política de extensión de la cobertura en adultos mayores, analizando tanto las características principales que adquiere la medida como las oportunidades y limitaciones que conlleva. Se suele hablar de una “contrarreforma” o “re-reforma” caracterizando inicialmente de este modo un proceso de acción estatal en el sistema de jubilaciones y pensiones con distinta orientación a la que fuera

dominante en los noventa. Vista de este modo, la “reforma de la reforma” argentina puede ser pensada como un proceso caracterizado por distintos hitos, donde entre los más destacados se encuentran los sucesivos aumentos de la jubilación mínima<sup>8</sup>, la ampliación de la cobertura a través del comúnmente llamado Plan de Inclusión Previsional (moratorias), la Ley de movilidad jubilatoria<sup>9</sup> y, por último, la reestatización de los fondos previsionales<sup>10</sup>. Sin embargo, no recorreremos todas y cada una de las transformaciones acaecidas en el sistema previsional durante la última década, sino, dado el propósito y extensión de este trabajo, nos concentraremos en la política dirigida a la expansión de la cobertura.

#### IV.1. EL PROBLEMA DE LA COBERTURA EN EL CENTRO DE LA AGENDA PREVISIONAL.

La reforma previsional de 1993 ha sido tratada abundantemente en la literatura de referencia<sup>11</sup>. Dicha reforma del sistema provocó el descenso de los niveles de cobertura alcanzando cifras preocupantes. La bibliografía especializada señalaba esta situación, de manera prácticamente unánime, como problema que requeriría una atención prioritaria. A manera de un único indicador representativo: en el ‘94, el 77% de los mayores de 65 años tenían una jubilación, en el

**Se vuelve evidente que la recuperada fortaleza de la autoridad política lograda durante el ciclo kirchnerista también se manifestó respecto a una mayor autonomía en relación a la propia coalición de apoyo, no siendo el gobierno una simple expresión lineal de ésta.**

8 - A partir de 2003 la jubilación mínima casi duplicó su poder de compra, pasando de \$150 a \$290 (en pesos de 2001) (Cohan, 2010).

9 - Ley 26417 del año 2008. Luego de trece años se establece que los haberes del sistema de reparto serán ajustados dos veces por año, en base a la evolución de los salarios, y a la recaudación de recursos tributarios destinados al pago de prestaciones previsionales. La misma apunta a mejorar la intensidad de la cobertura. Tal mecanismo se aplicó por primera vez en marzo de 2009.

10 - La reestatización de diciembre de 2008 (Ley 26425) modificó radicalmente la estructura del sistema, eliminando el régimen de capitalización y sustituyéndolo por un esquema de reparto. Con tal medida se evidencia cabalmente la centralidad del rol del Estado en la seguridad social. Desde esta perspectiva, la reestatización constituye, de alguna manera, la culminación de una serie de decisiones políticas en pos de revertir las consecuencias generadas por las reformas estructurales de la pasada década y fortalecer el sistema público de seguridad social. Según Bertranou (2010), pag. 23: “La renacionalización del sistema previsional, desde el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) hacia el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en 2008, permitió mejorar sustancialmente el financiamiento de la seguridad social no sólo al tomar control del Fondo de Jubilaciones y Pensiones y transformarlo en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (aproximadamente el 10% del PIB), sino al agregar el flujo mensual de aportes que alimentaban las cuentas individuales de retiro gestionadas por la Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

De esta forma, la mayor capacidad fiscal permitió que las reformas y los cambios en el sistema de protección social aumentaran la cobertura en sus diversas dimensiones, pero fundamentalmente la extensión de la misma, es decir la cantidad de personas que reciben prestaciones.” Para una visión que plantea dudas acerca de la medida puede consultarse a Mesa Lago (2009).

11 - Ver Isuani y San Martino (1993), Alonso (2000), Rofman (2003), Cetrángolo y Grushka (2004), Barbeito y Lo Vuolo (1995) Bertranou, Grushka, Rofman (2001), Goldberg y Lo Vuolo (2006) y Mesa Lago (2004).

2004 este porcentaje bajó al 63% y se había pronosticado un sostenido descenso calculando hasta un piso del 45% en los próximos años (MTESS, 2005). Tales tendencias fueron problematizadas e instaladas en la agenda por diferentes actores<sup>12</sup>.

Una de las iniciativas iniciales que cabe considerar fue la propuesta del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) del año 2001, bajo la consigna “Ningún hogar pobre en la Argentina”. Tal propuesta contenía una cobertura universal para adultos mayores, la universalización de las asignaciones familiares y un seguro de capacitación y empleo para desempleados. Por su parte, el Estado Nacional en el año 2002 convocó a expertos en la materia con el propósito de lograr una base de acuerdo para la reforma previsional. En consecuencia, se generó una propuesta que se reflejaría en el documento titulado Libro Blanco de la Previsión Social (MTESS, 2003). La propuesta consistía en generar un único sistema integrado (Reparto más AFJPs), estructurado por un sistema multipilar. Dicha propuesta más bien pretendía cambios operativos y de gestión, puesto que seguía atando la posibilidad de una jubilación a la participación en el mercado de trabajo (sin preguntarse por las condiciones del mismo). Sin embargo, debe subrayarse que el Libro Blanco destacó la necesidad de incorporación de grupos excluidos de la protección, dada la situación de desigualdad, puesto que se trataba de sectores que igual financiaban al sistema con el pago de sus impuestos.

En 2003 la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) publicó el documento La seguridad social es un derecho. Allí se proponía una reforma integral que disolviera las AFJPs y con ello financiar la construcción de un nuevo sistema público, no estatal, redistributivo, y administrado democráticamente por trabajadores y jubilados, con participación del Estado. En esta misma línea, se generó también el proyecto de Jubilación Ordinaria Universal<sup>13</sup>. Al mismo tiempo, el partido político Argentinos por una República de Iguales (ARI), en cabeza de la diputada González, proponía una reforma integral del sistema, estructurada en base a distintos pilares<sup>14</sup>. En línea similar, debemos considerar la propuesta realizada por el Centro Interdisciplinario de Estudios de Políticas Públicas (CIEPP). Tal propuesta implicaba también una reforma integral del sistema de seguridad social.

Para el año 2004 se seguían sumando diagnósticos que remarcaban un alto grado de desprotección por falta de cobertura previsional, donde más de un 30% de los adul-

---

12 - Vale aclarar que no corresponde al objetivo de este trabajo adentrarnos en cada una de las propuestas de los actores mencionados. Sólo se enunciarán brevemente las más destacadas. Si bien el reconocimiento de los principales actores involucrados resulta necesario para conocer la existencia de demandas y propuestas específicas en torno a la cuestión, el foco aquí está en el análisis de las consecuencias generadas a partir de la implementación del Plan de Inclusión Previsional.

13 - “EXP-DIP: 3113-D-2004, presentado el 01 junio 2004. Sumario: Jubilación Universal e incremento del haber mínimo sobre la base de disolver el régimen privado de fondos de pensión y restituir las contribuciones patronales a los niveles vigentes de 1993. Firmante: Dip. Lozano, Claudio (Emancipación y Justicia-Capital .Federal)” (Del Bono 2004:13).

14 - Tal proyecto se denominó “Sistema público solidario de seguridad social”. Presentado en diciembre de 2002.

tos mayores de 65 años no percibían jubilación. Desde luego, se preveía que de no mediar profundos cambios en el sistema, la desprotección iba a incrementarse progresivamente<sup>15</sup>. En 2004 se publica un informe del Banco Mundial<sup>16</sup>, que presentaba un balance negativo en relación a las reformas acaecidas previsionales en la región en la década de los noventa, al punto de poner en tela de juicio su eficacia.

En 2005 se elaboró el documento titulado *Prospectivas de la Previsión Social (MTESS)*, el cual junto al Libro Blanco (2003) conformaron el ‘marco oficial de análisis’ que facilitó el contexto de surgimiento para la generación de la política previsional bajo estudio. Se desprende de lo antedicho que ambos documentos oficiales abrieron un proceso, constituyéndose en indicadores de que comenzaba a instalarse “un nuevo clima de época” (Danani y Grassi, 2008), caracterizado por un acuerdo suficientemente extendido en relación a la ‘definición’ de que el problema principal que afectaba al sector era la fuerte caída de la cobertura.

**Se suele hablar de una “contrarreforma” o “re-reforma” caracterizando inicialmente de este modo un proceso de acción estatal en el sistema de jubilaciones y pensiones con distinta orientación a la que fuera dominante en los noventa. Vista de este modo, la “reforma de la reforma” argentina puede ser pensada como un proceso caracterizado por distintos hitos...**

#### **IV.2. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DIRIGIDA A LA EXPANSIÓN DE LA COBERTURA. EL CASO DEL PLAN DE INCLUSIÓN PREVISIONAL (2004-2007).**

Los procesos de exclusión del sistema previsional obligaron a redefinir y rediseñar la política previsional en su conjunto, la cual comenzó a perfilarse a fines del año 2004. Fue entonces cuando se sancionó la Ley 25.994, la cual permitió acceder a una prestación jubilatoria a aquellas personas que tenían los aportes pero le faltaban cinco años de la edad prevista legalmente. Este mecanismo legal se denominó *Prestación Jubilatoria Anticipada*. En el artículo 6° de esta misma ley se establece la posibilidad de una moratoria previsional, la cual sostenía como requisito cumplir con la edad legal exigida al 31 de diciembre de 2004 (60 años para la mujer y 65 años para el varón). De este modo la Ley 25994 y el Decreto 1454/05 establecen un “plan de facilidades de pago que permite a los trabajadores autónomos acceder al beneficio jubilatorio en forma simultánea a la cancelación de sus deudas de aportes previsionales”. El Decreto 1454/05 estableció una moratoria permanente por los períodos adeudados anteriores a 1993. Así, mediante declaración jurada, se podían acreditar treinta años de servicio.

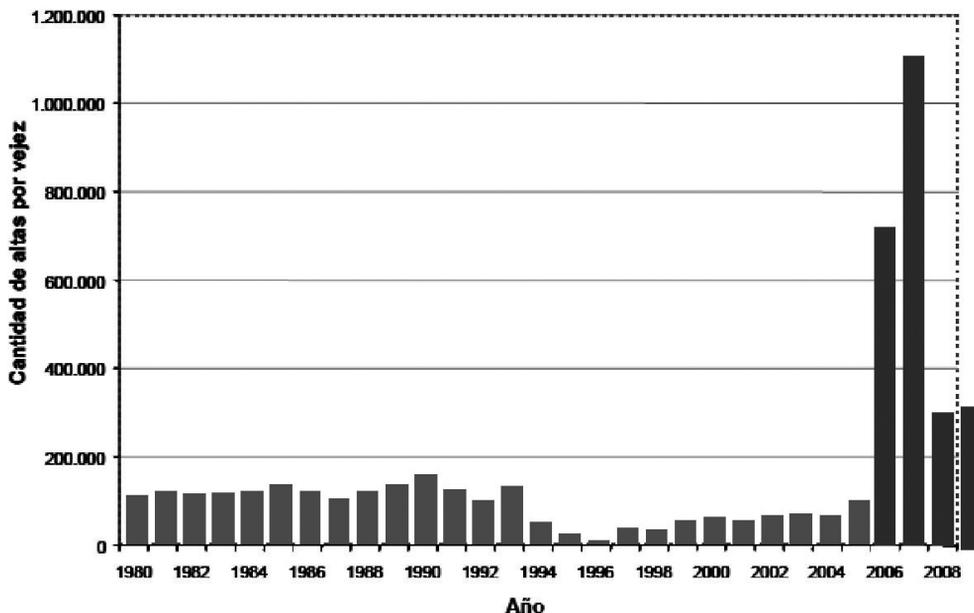
15 - Según estimaciones de Grushka (2004) el 63% de la población mayor de 65 años para el año 2002 disponía de alguna prestación del sistema nacional. Esta proporción disminuiría al 53% en 2008. Esto implicaba pasar de 1,4 millones de personas excluidas de la cobertura del sistema a 2,0 millones.

16 - Titulado “Keeping the Promise of old age security in Latin America”.

Una vez asumida la deuda se debía abonar la primera cuota de la moratoria, las restantes serían descontadas del propio haber jubilatorio que se recibiera, aunque nunca por encima de la mitad de éste. Se estableció un tope de hasta sesenta cuotas para saldar el total de la deuda, y una vez pagadas se cobraría el haber completo.

El cuadro 1 permite observar el notable salto en la cobertura previsional a partir del 2006. El año 2007 mostró el pico más alto en las altas por moratoria, llegando a 1.050.000. Para 2009, el total de jubilados beneficiados por el nuevo régimen había llegado a 2.312.000. En la actualidad se estima que existe una cobertura de alrededor del 90% de la población en edad jubilable, colocando al país en el nivel más alto de América Latina.

**Cuadro n° 1**  
**Cantidad de altas por jubilaciones y pensiones**  
**Moratoria 2006-09**



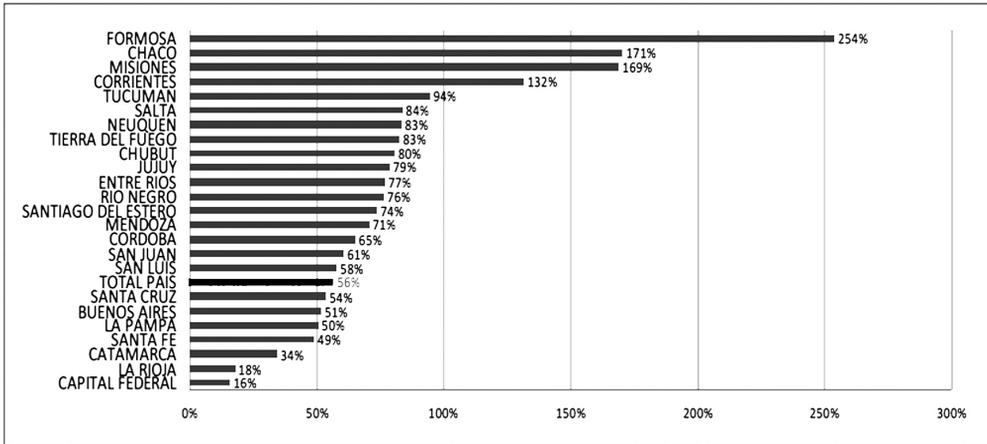
Altas por moratoria	
2005	22.000
2006	640.000
2007	1.050.000
2008	290.000
2009	310.000
Total	2.312.000

**Fuente:** DNPEyN-Secretaría de Seguridad Social  
 Tomado de Emilia Roca, Subsecretaria de Seguridad Social de la Nación, exposición mayo 2010.

El incremento del número de jubilados y también de beneficiarios de pensiones no contributivas implicó un notable salto en el padrón de jubilados y pensionados de las provincias históricamente más postergadas en cobertura previsional (Ver Cuadro 2). Respecto a la distribución por sexo las mujeres tuvieron una participación marcada, llegando a concentrar el 87% del total de las nuevas prestaciones otorgadas (Boudou et al, 2007).

Cuadro n° 2

**Distribución por provincia de las nuevas jubilaciones y pensiones no contributivas. (Incremento en porcentaje 2003-2009 del padrón jubilatorio de cada provincia)**



Tomado de Emilia Roca, Subsecretaria de Seguridad Social, exposición mayo 2010

Según Cetrángolo y Grushka, la política oficial había permitido ya en 2007 un nivel de cobertura previsional (proporción de adultos mayores de 65 años con beneficio del sistema previsional) de más del 80%, “superando holgadamente los niveles históricos (luego de descender al 70% en la década de los noventa) alcanzando el máximo en toda Latinoamérica (donde se destacan Uruguay, Brasil y Chile)” (2008: 19-20). Para advertir la magnitud de la medida cabe señalar, tal como lo hace Moreno (2007), que esta política representó el salto discontinuo más significativo en la historia del sistema previsional argentino. En síntesis, los datos presentados mostrarían que el Plan de Inclusión Previsional ha sido exitoso en cuanto a revertir –al menos para la actual cohorte- la tendencia decreciente en la cobertura previsional que llevaba más de una década de vigencia ininterrumpida.

**El incremento del número de jubilados y también de beneficiarios de pensiones no contributivas implicó un notable salto en el padrón de jubilados y pensionados de las provincias históricamente más postergadas en cobertura previsional**

En lo que respecta a redistribución del ingreso, se estima que la medida habría incidido sensiblemente sobre la población en situación de pobreza, medida por el nivel de ingresos. En efecto, al comparar los niveles de pobreza e indigencia para la población (urbana) total, se observa que “entre el último trimestre de 2004 y el último trimestre de 2006 tales medidas se han reducido en proporciones significativas. En particular, el grupo de jubilados y pensionados ha experimentado reducciones más amplias en los niveles de pobreza que la población total” (D’Elia, 2007:19). En línea general, los datos disponibles muestran que la distribución del ingreso jubilatorio ha mejorado<sup>17</sup>.

La política gubernamental permitió la incorporación a la cobertura jubilatoria a adultos mayores que antes se encuadraron bajo las categorías de la informalidad laboral y el desempleo. Implicó la incorporación de adultos mayores que en el pasado se caracterizaron por una inserción intermitente, precaria o, sencillamente, sin participación en el mercado laboral formal, por ende, sin vínculo directo con la seguridad social. Se posibilitó un mecanismo de acceso para poblaciones heterogéneas, caracterizadas por el aporte irregular (D’elía, 2007), que de otra manera –es decir mediante el principio de contribución ‘clásico’- no hubieran podido ‘recuperar’ los años de aportes efectuados en distintos períodos. Si bien no podemos afirmar que la previa contribución fue la que permitió el acceso efectivo de los adultos mayores al sistema previsional, tampoco podemos desconocer que la lógica contributiva está presente en la medida. La especificidad de la misma estaría dada en que la presencia contributiva no es previa, sino ex –post, en tanto pagan la deuda de aportes mientras perciben el haber. Es decir que la política gubernamental redefinió -parcialmente- la lógica que ha primado en la previsión social. Tal reestructuración de la política bajo estudio ha posibilitado la incorporación al sistema de nuevos sectores sociales de la actual cohorte en edad jubilable, que estaban excluidos por encontrarse imposibilitados de cumplir los requisitos exigidos legalmente. También cabe considerar que la política bajo estudio permitió el ingreso de un grupo poblacional importante, el cual estaba ubicado en una brecha de muy difícil superación, ya que eran adultos mayores ‘muy ricos’ para acceder a una pensión no contributiva<sup>18</sup> y ‘muy pobres’ para una jubilación que requiera previamente treinta años de aportes.

Otro aspecto que amerita una consideración especial, se relaciona con un principio de estructuración de política social. Los programas sociales que se estructuran sobre un principio asistencial/discrecional no generan derechos en el receptor/beneficiario. La política bajo estudio, al estar dentro del ámbito de la seguridad social, cuyo prin-

17 - Ver Cohan et al (2010) y Bertranou (2010).

18 - Profundizando lo señalado precedentemente, podemos agregar lo indicado por Rofman (2003) en relación a este punto: “un esquema no contributivo actualmente vigente otorga beneficios a las personas mayores de 70 años que carezcan de otros ingresos (...)”. Estudiando el período 2001/2003 este autor manifiesta que “la focalización es deficiente y el presupuesto disponible no alcanza para satisfacer la demanda, lo que resulta en extensas listas de espera para obtener un beneficio”.

cipio de estructuración es la contribución, origina derechos. Al mismo tiempo, cabe señalar que la política que analizamos también tiende a satisfacer el principio de universalidad<sup>19</sup>. Entendiendo a éste como la oportunidad de acceso para todas las personas en igual condición, sin que exista examen de ingreso o demostración de pobreza (means tested), como tampoco sin vincular los derechos a una estricta contribución. Es evidente que la política bajo estudio se aproximó significativamente también a este principio. Aunque vale aclarar que dicho acceso universal aparece garantizado sólo para una cohorte. Queda pendiente de resolución el problema estructural de un sistema subordinado a la historia laboral/contributiva, pues dadas algunas de las tendencias todavía vigentes del mercado de trabajo el problema de la falta de cobertura habrá de regresar. Sin duda, el Plan de Inclusión Previsional ha sentado las bases para operar una ruptura más amplia con los requisitos ocupacionales como mecanismo de acceso a la protección social.

**Los programas sociales que se estructuran sobre un principio asistencial/discrecional no generan derechos en el receptor/beneficiario. La política bajo estudio, al estar dentro del ámbito de la seguridad social, cuyo principio de estructuración es la contribución, origina derechos.**

El Plan de Inclusión Previsional posibilitó un quiebre de la lógica dominante en la seguridad social, conformando sujetos de derecho donde otrora reinara la asistencia familiar, la ciudadanía social dependiente o, sencillamente, la desprotección. De allí que la medida podría ser pensada como ruptura o ‘quiebre parcial’ con la conformación histórica que tuvo el sistema. Las prestaciones resultantes de la política bajo estudio consignan el carácter de derechos adquiridos y, por tanto, la eventual suspensión total o parcial de su pago, es jurídicamente punible<sup>20</sup>. Esto implica la generación de status jurídico de jubilado en sectores antes excluidos. La ruptura parcial con el principio contributivo prepararía el terreno para una ruptura todavía más profunda de los principios tradicionales de la política social como la representada por la Asignación Universal por Hijo.

## **V. LA UNIVERSALIZACIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES: LA RUPTURA CON EL PRINCIPIO CONTRIBUTIVO.**

En el mes de octubre de 2009 el gobierno de Cristina Fernández modificó a través de un decreto el régimen de asignaciones familiares. Ello consistió en la creación de la Asignación Universal por Hijo, que implica la extensión de la asignación familiar

19 - Este se define como condición de acceso a las prestaciones con basamento en la noción de ciudadanía, por tanto, no conlleva demostración de pobreza ni diferenciación alguna en la forma de acceso a las prestaciones.

20 - Situación muy distinta al campo asistencial de las pensiones no contributivas, donde la prestación estructurada bajo la discrecionalidad conlleva una fuerte limitación de la acción judicial en este plano.

mensual a los empleados informales y a los desocupados. El sistema de asignaciones familiares contributivas, como parte de la seguridad social, ha tenido como objetivo complementar el ingreso de las familias con hijos, incluyendo además asignaciones adicionales destinadas a cubrir la escolaridad. Los trabajadores formales pueden cobrar la asignación familiar siempre y cuando se ubiquen por debajo de cierto nivel salarial, y el valor de ésta va descendiendo a mayor salario. La Asignación Universal por Hijo completa el sistema de asignaciones familiares incorporando a las familias de los trabajadores informales y desocupados.

De un modo semejante a la estrategia observada en la moratoria previsional, nuevamente el gobierno optó por universalizar un mecanismo de protección social –de hecho, no contributivo- a partir del subsistema de la seguridad social, colocando las nuevas asignaciones bajo la administración de éste. La AUH no fue concebida entonces como un programa especial que focaliza en familias en situación de pobreza, sino como parte integrante de la seguridad social. La AUH se financia a través de dos fuentes de recursos. Por un lado, con los ingresos del sistema de seguridad social provenientes de aportes, contribuciones e impuestos; por otro, con los rendimientos anuales generados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, cuyo objetivo es mantener el valor de los excedentes del sistema jubilatorio. La administración de la AUH queda a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El costo fiscal de la AUH equivaldría aproximadamente al 0,6% del PBI (Agis, Cañete y Panigo, 2010). Si se suma el costo de las asignaciones contributivas para trabajadores formales el costo fiscal total de ambos sistemas equivale a 1,5% del PBI, lo que vuelve accesible su financiamiento (Bertranou, 2010).

La AUH se paga mensualmente a uno de los padres por cada hijo de hasta 18 años a su cargo, y en el caso de los discapacitados es a perpetuidad. El monto, actualmente de \$220.- (alrededor de 55 dólares), es pagado en un 80% mensualmente, mientras que el 20% restante es depositado en una caja de ahorros bancaria a nombre del titular, hasta tanto éste acredite el cumplimiento de las condicionalidades. Estas condicionalidades consisten en el cumplimiento del ciclo escolar por parte de los menores de 18 años, siempre y cuando asistan a escuelas públicas, y, por otro lado, en el cumplimiento de los controles sanitarios y de la vacunación por parte de los niños menores de cinco años<sup>21</sup>. La percepción de la AUH es incompatible con la de cualquier otro plan social, los que tenderán a ser absorbidos y sustituidos por aquélla. Esto último permitirá una mejora de la gestión de la política social, pues se producirá la consolidación de varios programas de transferencia de ingresos, lo que propenderá a superar los habituales problemas de superposición y descoordinación.

---

21 - Si bien por razones de equidad puede cuestionarse el establecimiento de una condicionalidad específica para los beneficiarios de la AUH que no afecta también a los trabajadores formales, es indudable que ya ha mostrado un impacto positivo al observarse en 2010 un incremento en la matrícula escolar secundaria.

Los trabajadores informales que tengan un ingreso superior al salario mínimo, vital y móvil<sup>22</sup> quedan excluidos de la percepción de la asignación. Aunque es altamente probable que esta restricción se vuelva abstracta, pues su instrumentación es por declaración del propio trabajador, mientras sí es esperable que haya autoexclusión de los trabajadores informales de alto ingreso. Tampoco están comprendidos dentro del régimen de la AUH los trabajadores autónomos con ingresos equivalentes o mayores al salario mínimo pero por debajo del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, y los monotributistas. Pero las restricciones antedichas, aun cuando sean exclusiones cuestionables, no parecen tener una incidencia significativa en la reducción del universo de beneficiarios de la medida. Según cálculos de la OIT alrededor de 200.000 menores quedarían ubicados en esta situación, lo cual representa sólo el 2% del total (Bertranou, 2010).

**El sistema de asignaciones familiares contributivas, como parte de la seguridad social, ha tenido como objetivo complementar el ingreso de las familias con hijos, incluyendo además asignaciones adicionales destinadas a cubrir la escolaridad.**

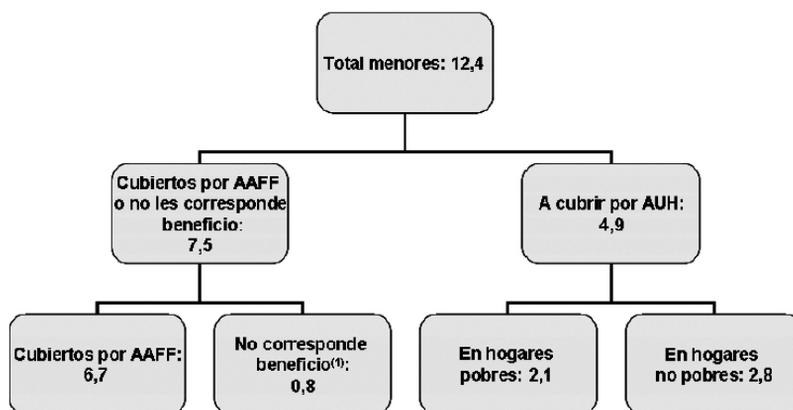
En Argentina existen alrededor de 12.100.000 menores de 18 años, de los cuales unos 6.700.000 (55%) están cubiertos por el sistema contributivo. La AUH permitiría incorporar a la cobertura a 4.600.000 niños y adolescentes<sup>23</sup>. Ello permitiría cubrir entre el régimen contributivo y la Asignación Universal por Hijo al 93% del total de los menores de 18 años. Junto a estas dos formas de cobertura principales debe considerarse el caso de los niños y adolescentes en hogares que están excluidos de la asignación familiar por superar el tope salarial establecido para percibirla (en 2010: \$4800, unos 1200 dólares). Sin embargo, los trabajadores con carga familiar que se ubican por encima del máximo nivel establecido reciben igualmente una asignación familiar implícita, pues pueden obtener una exención impositiva descontable del impuesto a las ganancias. Ello implica que si se suman los tres subsistemas, una vez que sean alcanzados por la cobertura prevista de la AUH los menores de 18 años, la cobertura de asignaciones familiares llegaría a cubrir al 98% de la población argentina de niños y adolescentes (Bertranou, 2010).

22 - Al momento del lanzamiento de la AUH el salario mínimo era de \$1500.- (alrededor de 400 dólares).

23 - Esto representa una cobertura que supera en más del doble a la del Plan Jefes y Jefas en el momento de mayor cantidad de beneficiarios.

Cuadro n° 3

Distribución de asignaciones familiares y AUH por población infantil.  
(En millones)



Fuente: Subsecretaría de Seguridad Social, MTESS.  
Tomado de Roca, exposición mayo 2010

Según estimaciones de Gasparini y Cruces (2010), de mantenerse el requisito de que solamente pueden recibir AUH los menores que asisten a escuelas públicas, la cantidad de beneficiarios caería a alrededor de 3.600.000 niños y adolescentes. Para estos mismos autores, en el escenario probable de restricciones inaplicables o suprimidas, como ocurriría con el requisito de la asistencia a escuela pública, el programa podría llegar a cubrir al 92% de los niños en condición de indigencia y al 67% de los niños en situación de pobreza.

Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) a abril de 2010 ya habían sido incorporados a la cobertura de la AUH más de 3.600.000 de beneficiarios, lo que representaba una cobertura de más de 1.900.000 hogares. El monto promedio otorgado por hogar había sido de 266 pesos (alrededor de 70 dólares), observándose que el 51% de los niños cubiertos por la nueva prestación nunca antes había recibido una ayuda social en forma de transferencia monetaria. El 32% de las asignaciones se habían otorgado en la provincia de Buenos Aires. Las provincias de Córdoba y Santa Fe recibieron cada una 8,5% del total de asignaciones. Entre esas tres provincias más las provincias de Chaco, Mendoza, Salta y Tucumán representaban casi el 60% del total de las AUH otorgadas (Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social, MTESS).

## V.I. IMPACTO DE LA AUH SOBRE LA POBREZA, INDIGENCIA Y DESIGUALDAD.

Todos los análisis efectuados hasta ahora sobre el impacto social de la AUH coinciden en reconocer un fuerte efecto en la reducción de la pobreza, especialmente en los

hogares indigentes, y también en la caída de los niveles de desigualdad (Bertranou-OIT, 2010; Agis y otros, 2010; Gasparini y Cruces, 2010).

Gasparini y Cruces (2010) elaboran distintos escenarios para estimar el impacto de la AUH en las variables señaladas. Si se considera el escenario de aplicación estricta del decreto de creación de la asignación, esto es, solo los informales con ingreso menor al salario mínimo que mandan sus hijos a las escuelas públicas percibirán la AUH, la indigencia caería de 6,9% a 3,2% y la pobreza de 23,2% a 21,1%<sup>24</sup>. Pero bajo el supuesto de que las restricciones de acceso caerían por ser de imposible cumplimiento o control, el escenario probable de beneficiarios abarcaría a la totalidad de los trabajadores informales y desocupados. En este escenario la caída de la indigencia por aplicación de la AUH sería todavía mayor, disminuyendo hasta el 2,8%. Mientras que a nivel de la indigencia en los niños la caída sería todavía más notable, pasando de 12% a 3,7%. Cuando se observa el impacto sobre la pobreza en la población en general, la caída llevaría la tasa al 19%, y en el caso de los niños solamente, la caída va de 36% a 28,3%. El impacto del segundo escenario presentado sería muy significativo en términos de reducción de la desigualdad, generando una disminución del coeficiente de Gini de 2 puntos. Mientras que la brecha de ingresos (decil 10/1) pasaría de 23,7 a 16,5 veces (Gasparini y Cruces, 2010). Para Agis y otros (2010), los niveles de indigencia se reducirían entre un 55 y un 70%. Estos autores también estiman una reducción de la brecha de ingresos a 16,5 veces, lo que representaría una reducción de más del 30% de dicho indicador de desigualdad.

**Se ha avanzado en el establecimiento de un nuevo principio de estructuración de la política social, en especial puede hablarse de una seguridad social estructurada de modo semi-contributivo.**

Aun cuando la AUH no es un programa focalizado, lo que significa que muchos de sus beneficiarios no son hogares pobres (ver cuadro 3), tiene un impacto redistributivo claramente concentrado en los deciles más pobres de la población, especialmente en el extremo más bajo de la distribución. Para los hogares ubicados en el decil más pobre, la AUH significa un ingreso adicional al ingreso total familiar equivalente al 41%, descendiendo luego al 11% en el segundo decil (Bertranou, 2010).

## CONCLUSIONES

Hemos profundizado en dos políticas especialmente. La transformación que ellas representan permite sostener que se ha avanzado en el establecimiento de un nuevo principio de estructuración de la política social, en especial puede hablarse de una

24 - Los autores citados calculan las tasas de pobreza e indigencia correspondientes al "nivel actual" de 2009, mediante una extrapolación de las líneas oficiales de ambos indicadores correspondientes al año 2006.

seguridad social estructurada de modo semi-contributivo. Los cambios observados permitieron reparar la principal inequidad que ha caracterizado a la seguridad social latinoamericana y argentina en particular: una cobertura restringida a los trabajadores formales y a quienes pudieran acreditar un historial laboral estable y regular. Pero al mismo tiempo que los sistemas de seguridad social cubrían sólo a los trabajadores formales necesitaban cada vez más de subsidios del sistema tributario general, es decir que los trabajadores informales contribuían a financiar sistemas que no les daban cobertura (Ver cuadro 4). Al tender hacia la universalización de la cobertura esta inequidad disminuye significativamente.

**Cuadro 4**

**Evolución de los recursos del Régimen Previsional Público (1991-2002)**

<u>Período</u>	<u>Cotizaciones</u>	<u>Recursos Tributarios</u>	<u>Otros</u>
1991	76.60%	15.90%	7.50%
1992	76.30%	16.30%	7.40%
1993	63.30%	24.50%	12.20%
1994	65.90%	29.20%	5.00%
1995	53.60%	40.30%	6.10%
1996	39.80%	56.20%	4.10%
1997	37.20%	58.20%	4.60%
1998	36.00%	61.40%	2.60%
1999	31.10%	67.30%	1.60%
2000	30.10%	68.10%	1.90%
2001	29.60%	70.20%	0.20%
2002	37.90%	61.80%	0.30%

Tomado del Libro Blanco de la Previsión Social. MTESS, 2003. Pág. 39

En vista de la importante relativización del principio contributivo observado tanto en la virtual universalización de la cobertura jubilatoria como, aún más, en la AUH no faltan las visiones que recomiendan la creación de un ingreso universal de ciudadanía, en vez de incluir las políticas dentro de la seguridad social. Esta sería la forma de reconocer formalmente un derecho de ciudadanía. La política gubernamental, como hemos visto, ha preferido universalizar a partir de la cobertura del sistema de seguridad social, estableciendo “derechos de seguridad social”.

Desde otro ángulo se critica la inclusión dentro de la seguridad social precisamente por la generación de derechos que ocasiona. Es decir, se considera que no debió darse tratamiento dentro de un sistema en última instancia contributivo a quienes no cumplían estrictamente con los requisitos contributivos. Para esta visión, el reconocimiento de derechos legalmente establecidos como la titularidad de una jubilación, in-

crementaría hasta tal punto el número de beneficiarios ante los cuales el estado estaría obligado a reconocer derechos de actualización de haberes que finalmente esto podría volverse fiscalmente insostenible. Quienes no cumplieran con los requisitos contributivos deberían haber recibido un subsidio de tipo asistencial, pero no ser incluidos dentro de la seguridad social<sup>25</sup>.

En un camino que eludió las polarizaciones descritas arriba, el gobierno evitó la segmentación en general de la población en edad jubilable entre contributivos y no contributivos, que inevitablemente daría lugar a la profundización de una creciente fragmentación y desigualdad cuando se diera la alta probabilidad de que los aumentos en el sistema contributivo no traccionasen automáticamente a los beneficios asistenciales. Obsérvese que la articulación de la Asignación Universal por Hijo dentro del subsistema de asignaciones familiares (incluyendo las contributivas) mostró la misma estrategia. En principio fijó el mismo valor para la asignación familiar contributiva y la AUH, y mantuvo el mismo criterio cuando la erosión inflacionaria planteó la necesidad hacia fines de 2010 de actualizar las asignaciones familiares, algo que también fuera reclamado por actores sociales como los sindicatos. El gobierno fijó en el mismo nivel la AUH y las asignaciones familiares contributivas y ambos aumentaron simultáneamente en el mismo valor.

**Esta estrategia de universalizar y extender derechos a partir de la seguridad social genera como efecto evitar la configuración de una economía política de la política social de dos velocidades, que no haría más que seguir reflejando la desigualdad histórica entre los derechos de los trabajadores formales e informales.**

Esta estrategia de universalizar y extender derechos a partir de la seguridad social genera como efecto evitar la configuración de una economía política de la política social de dos velocidades, que no haría más que seguir reflejando la desigualdad histórica entre los derechos de los trabajadores formales e informales. Como se vio con el aumento a 220 pesos tanto para la AUH como para las asignaciones familiares contributivas, la estrategia permite construir puentes entre la economía política de la formalidad e informalidad, y las dinámicas políticas originadas en los actores de la economía formal podrían traccionar derechos y beneficios para los trabajadores informales.

25 - Cabe aclarar aquí que la gestión kirchnerista también incrementó el número de beneficios otorgados como pensiones no contributivas. Durante la década previa se había “congelado” el número de beneficiarios de pensiones no contributivas por vejez e invalidez. Esto implicaba que para otorgar un nuevo beneficio debía generarse una baja en el padrón de beneficiarios. La reversión de tal situación comenzó recién a partir de 2003. A lo largo de la década de los dos mil se produjo un incremento del 173% de las pensiones no contributivas. Llegando las pensiones por vejez al número de 523.499 en el primer trimestre de 2010 (Subsecretaría de Seguridad Social, 2010).

Como enseñara T. H. Marshall los derechos sociales en última instancia son consagrados y sostenidos por la lucha política antes que por los tribunales o por los enunciados constitucionales. Para los años setenta en varios países latinoamericanos los derechos a la educación y a la salud para todos los ciudadanos ya estaban ampliamente reconocidos y hasta consagrados constitucionalmente, pero cuando llegó la hora de los ajustes durante la década del ochenta los servicios sociales universales sufrieron mayores ajustes que la seguridad social. Ello parece deberse tanto a la mayor rigidez que plantea el gasto en jubilaciones, en tanto derechos legalmente adquiridos, como al involucramiento de actores en la seguridad social con mayor capacidad de movilizar capital político y demandar y sostener niveles de gasto social.

Respecto a la sustentabilidad fiscal de la estrategia de universalización de la seguridad social. Por un lado, ya hemos visto que el costo fiscal del sistema de asignaciones familiares expandido por la AUH está lejos de ser prohibitivo. Por otro, respecto de la expansión de la cobertura previsional, cabe recordar que al momento del inicio de la nueva política jubilatoria la Argentina gastaba considerablemente menos en jubilaciones y pensiones que otros países cercanos. Brasil gastaba el 11,6%, Uruguay el 14,3%, mientras que Argentina sólo gastaba el 6,6% del PBI en jubilaciones y pensiones (Moreno, 2007, pag. 25). Ello muestra que la Argentina podía plantearse la expansión de su gasto previsional con un margen amplio.

Como toda reforma significativa de un sistema de políticas sociales, las transformaciones observadas en la Argentina reciente han operado tanto a nivel de la estratificación como de la desmercantilización. La perspectiva teórica propuesta por Tilly sobre desigualdad categorial (2000) brinda un marco analítico para el estudio de la estructuración del sistema de seguridad social en su conjunto, puesto que es posible reconocer la generación y sostenimiento de diversas ‘categorías’ al interior de tal sistema. En efecto, hacemos referencia a las categorías más significativas que tiene la lógica contributiva: la noción de ‘aportantes’ y de ‘no aportantes’. Sobre ellas se establecen diferencias, límites y por tanto, desigualdades. Mediante estas categorías es posible establecer el acceso y la exclusión a un sistema. En términos generales, se sugiere que las dos políticas bajo estudio permitieron atenuar la desigualdad categorial (explicitada en la diferenciación aportante/no aportante antes mencionada). En lo que refiere al Plan de Inclusión Previsional, el tipo de cobertura brindada habría logrado incluir no solo a aquellos trabajadores formales con predominio de contribución ex ante, sino también una amplia gama de trayectorias previsionales muy heterogéneas. En el mismo sentido, tal atenuación también se pone de relieve, más marcadamente, a nivel de género, dado que la medida permitió el acceso de un alto porcentaje de mujeres.

El Plan de Inclusión Previsional coadyuvó a alterar los mecanismos de inclusión/exclusión a la previsión, lo cual implicó el reconocimiento, por extensión, de antiguos derechos sociales en nuevos sectores históricamente excluidos del “tipo de convenio” dominante en este campo. No se afirma que la desigualdad categorial desapareció

por completo como producto de la política previsional establecida, antes bien, se sostiene que la misma fue alterada o discontinuada, dado que posibilitó el ingreso a la organización previsional de un sector que hasta entonces se encontraba excluido. No obstante, históricamente y en la actualidad, la fragmentación del sistema previsional ha generado que las diferencias establecidas en las formas de acceso al sistema conlleven cierta falta de equidad de trato. En este sentido, en el propio diseño de la política se observa el establecimiento de un plazo de cierre, lo cual provoca nuevas desigualdades con aquellas poblaciones potencialmente jubilables que aún no logran el acceso efectivo.

Por otra parte, la noción de desmercantilización resulta útil para analizar las medidas bajo estudio, dado que se observaría un avance en este plano. Esto se advierte en la adquisición con carácter de derecho de las prestaciones a las que se accede. Conjuntamente, al extender derechos sociales, permitiendo el acceso al sistema de sectores antes excluidos, se relajó el vínculo entre la cotización y los subsidios. Vínculo que estructuró históricamente al sistema de seguridad social. En lo que respecta tanto al Plan de Inclusión Previsional como la Asignación Universal por Hijo se advierte que promueven la disminución de la entera dependencia del mercado a trabajadores informales o desempleados. La AUH significa el reconocimiento para todos los niños, niñas y adolescentes de un derecho independientemente del lugar que ocupen sus padres en el mercado de trabajo.

**No se afirma que la desigualdad categorial desapareció por completo como producto de la política previsional establecida, antes bien, se sostiene que la misma fue alterada o discontinuada, dado que posibilitó el ingreso a la organización previsional de un sector que hasta entonces se encontraba excluido.**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGIS, E., CAÑETE, C., PANIGO, D. (2010): “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”, CENDA/PROFOPE/CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- ALONSO, G. (2000) Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90. Buenos Aires Miño y Dávila Editores.
- ALONSO, G. (2004): “La política de reforma de las obras sociales durante los años noventa en la Argentina. Un balance global”, Política y Gestión, Vol. 7.
- ALONSO, G. (2008): “Sociedad civil y políticas sociales. El caso argentino en los años recientes”, en Arnson, Cynthia, Ariel Armony y otros: La “Nueva Izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2008.
- ANLLÓ, G. y CETRÁNGOLO, O. (2007): “Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos”, en Kosacoff, Bernardo (ed.), op. cit.

- BANCO MUNDIAL (2004) "Keeping the Promise of old age security in Latin America". Documento N° 30733. Washington.
- BARBEITO, A y LO VUOLO, R. (1995) *La Modernización excluyente. Transformación económica y el Estado de bienestar en la Argentina*. Bs. As. .Ed. Losada / UNICEF
- BECCARIA, L. (2007): "El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos", en Kosacoff, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*, CEPAL, Buenos Aires.
- BERTRANOU, F; GRUSHKA C; y ROFMAN R. (2001) "Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina" en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. Bertranou, (editor) OIT. Chile.
- BERTRANOU, F. (coord.) (2010): "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares", OIT, Buenos Aires.
- BOUDOU, A; D. ELIA, V y LO VALVO, E (2007): "El Plan de Inclusión Previsional. Resultados preliminares", ANSES. *Estudios Especiales de la Seguridad Social*.
- CEPAL (2010): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*.
- CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2004) "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma". CEPAL Chile. *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 151.
- CETRÁNGOLO, O y GRUSHKA, C (2008) "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura". *Serie Financiamiento del Desarrollo*. N° 205 CEPAL.
- COHAN, L; DÍAZ FRERS, L Y LEVY YEYATI (2010) "Lineamientos para una reforma previsional", Documento de Trabajo N° 50, CIPPEC, Buenos Aires.
- D. ELIA, V. (2007): *Pobreza en hogares con adultos mayores: un análisis a partir del Plan de Inclusión Previsional*. *Estudios Especiales de la Seguridad Social*. ANSES.
- D. ELIA, V (2007) "Breve análisis del comportamiento de las jubilaciones en la Argentina". *Estudios Especiales de la Seguridad Social*. ANSES.
- DANANI, C y GRASSI, E (2008) "Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008) En Lindemboim, J *Comp. Trabajo, ingresos y políticas en Argentina*. *Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Ed. Eudeba.
- DEL BONO, C (2004) *Reconocer los derechos sociales: Asignación universal a menores y mayores sin cobertura previsional*. Instituto de Estudios y Formación CTA.
- ETCHEMENDY, S. y COLLIER, R (2007): "Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)", *Politics & Society*, Vol. 35, N° 3.
- GASPARINI, L. y CRUCES, G. (2010): "Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas.", CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- GRUSHKA, C (2004) "Perspectivas del sistema previsional argentino y evaluación de políticas para expandir la cobertura" BID. Washington D.C.
- ISUANI, A y SAN MARTINO, J (1993) *La Reforma Previsional Argentina*. Opciones y Riesgos. Buenos Aires. Miño y Dávila Ed.
- LO VUOLO, R. (1995): *The Welfare State in Contemporary Argentina*, Kellogg Institute.
- MESA-LAGO, C (2004) "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina". En *Revista de la CEPAL*. N° 84 Diciembre.

- MESA LAGO, C (2009) “La ley de reforma de la previsión social argentina”, Nueva Sociedad, N° 219, Caracas, Venezuela.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2003) Libro Blanco de la Previsión Social
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2005) Prospectivas de la Seguridad Social.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2010) Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Segundo trimestre. Secretaría de Seguridad Social. Buenos Aires.
- MORENO, J M (2007) “¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas? Banco Mundial/ Universidad Nacional de la Plata, Mimeo.
- NOVICK, M. y VILLAFANE, S. (2008): “El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía”, en Novick, Marta y Guillermo Pérez Sosto (coord.): El Estado y la reconfiguración de la protección social, Siglo XXI Editores-ITDT-Cátedra UNESCO-MTESS, Buenos Aires.
- REPETTO, F. (2008): “Política social y redistribución en la Argentina: la historia reciente, los retos futuros”, mimeo, Buenos Aires.
- ROFMAN, R (2003) “El sistema previsional y la crisis de la Argentina” Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay – Documento de Trabajo N.7/2003. [www.bancomundial.org.ar](http://www.bancomundial.org.ar)
- ROZENWURCEL, G. y RODRIGUEZ CHATRUC, M. (2009): América Latina “acoplada” a la crisis como antes al auge. ¿Cómo hacer frente a la encrucijada?, CEPES-EBERT, Buenos Aires.
- TILLY, C (2000) La desigualdad persistente. Buenos Aires Ed. Manantial.



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

# LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN PREVISIONAL EN ARGENTINA: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS.

Madera, Nancy (\*)

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es analizar la política de extensión de la cobertura previsional implementada en Argentina durante la última década (2003-2010), cuya orientación y objetivos se plasmaron -principal pero no exclusivamente- en el denominado Plan de Inclusión Previsional (PIP)<sup>1</sup>.

Esta política es considerada una de las medidas sobre seguridad social más relevantes de la última década, tanto por su alcance en términos de incremento de la cobertura como por la introducción de un innovador principio de universalidad en la lógica históricamente contributiva del sistema de jubilaciones y pensiones.

Para abordar el análisis se describirá el problema que dio origen a la política, se reconstruirá la organización y diseño de la misma, se abordarán las características de su implementación y se evaluarán sus resultados e impactos a la luz de los datos disponibles. A modo de conclusión, se desarrollarán algunas recomendaciones con el objetivo de plantear una perspectiva a futuro para esta política.

## PROBLEMA

El sistema previsional argentino, caracterizado como ‘pionero’ en materia de seguridad social en América Latina, tuvo históricamente una de las tasas de cobertura más altas de la región (Mesa-Lago, 2004: 186). Su naturaleza contributiva, su diseño

---

(\*) (UNSAM/CONICET)

1 - El Plan de Inclusión Previsional (o Programa de Inclusión Previsional) es la denominación que recibió en Argentina la estrategia de ampliación de la cobertura previsional a través de los programas de jubilaciones anticipadas y por moratoria. También puede considerarse parte de esta orientación el aumento en las políticas asistenciales no contributivas, como las pensiones por vejez e invalidez que otorga el Ministerio de Desarrollo de la Nación, pero incorporarlas al análisis superaba los límites y objetivos de este trabajo.

según ramas de actividad y organización en distintas cajas, resultó en un sistema fuertemente determinado por el mercado de trabajo, reflejando tanto su masificación como también su fragmentación y desigualdades. A partir de la década del '80, y a raíz de las modificaciones del mercado de trabajo y el deterioro de las condiciones macroeconómicas del país, esta tendencia creciente de la cobertura comenzó a mostrar los primeros signos de estancamiento y regresión (Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010: 88).

Hacia fines de 1993 una reforma estructural introdujo, junto a la lógica contributiva y de solidaridad inter-generacional que organizaba las transferencias dentro del sistema, una lógica de mercado, a través de la creación de un pilar de capitalización individual gestionado por administradoras privadas. Con la inauguración del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) fueron implementados nuevos parámetros de acceso a las prestaciones, como el aumento de la edad de retiro y los años de aportes, que volvían más restrictivo el ingreso al sistema. La reforma intentó darle una respuesta de mercado al problema de la cobertura, incentivando el ahorro individual a través de las cuentas de capitalización, pero tal proyección se reveló equivocada, y la tendencia decreciente de la tasa de cobertura- entre trabajadores activos y entre beneficiarios- se profundizó a partir de su implementación (Cuadro 1) (Cetrángolo y Grushka, 2004:25).

Entre los años 2001 y 2005, la tasa de cobertura en la población adulta mayor de 60/65 años cayó a sus mínimos históricos, ubicándose, según estimaciones oficiales, por debajo del 60% (ANSES,2010:4). También se produjo una fuerte caída de la cobertura en términos de la Población Económicamente Activa (contribuyentes), que pasa del 50% al 36% entre 1993 y 2007 (Mesa-Lago, 2009:18).

El relato causal detrás de estos indicadores habla del impacto en términos de desempleo y caída de los ingresos de los procesos de recesión y posterior crisis económica vivida en el país entre 1998 y el 2001. Pero también de los cambios producidos en la estructura del empleo argentino desde la década del '70, la cual pasó de caracterizarse por una mayoría de trabajadores formales y relaciones de empleo estables, a serlo por la creciente informalidad y precarización de trayectorias laborales cada vez más fragmentadas (Bertranou,2004:5). Estos procesos, al afectar directamente la posibilidad de una importante porción de la población económicamente activa de aportar al sistema en forma regular, determinaron al mismo tiempo la caída en el número de ciudadanos con capacidad de cumplir con los 30 años de aportes necesarios para ingresar al sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina (Gráfico 1).

El piso histórico de los indicadores antes mencionados contribuyeron a posicionar las dos dimensiones del problema de la cobertura en el centro de la agenda estatal con respecto a la seguridad social: una referida a la creciente informalidad y precarización del mercado laboral y la otra, intrínsecamente relacionada con ésta, a la dificultad

de una gran parte de la población en edad de jubilarse de cumplir con los requisitos mínimos, en edad o en aportes, para alcanzar una prestación en su vejez. La política de extensión de la cobertura previsional representó la estrategia emprendida por el Estado para incluir en el Sistema Previsional a (1) adultos mayores desempleados que acreditaran los treinta años de servicios estipulados por ley pero fueran cinco años menores a la edad jubilatoria ordinaria (55 años en el caso de las mujeres/60 en el caso de los hombres) y (2) personas en edad jubilatoria a las que les faltaran (o carecieran por completo) de aportes formales al sistema.

Para la primera de las herramientas de política, la Prestación Previsional Anticipada, el problema de la cobertura se entrecruzaba con el problema del desempleo y la fragilidad laboral, siendo esta prestación un intento de resolver esta situación para mujeres a partir de 55 y hombres a partir de 60, personas que por su edad se encontraban dentro de una situación de riesgo para conseguir un nuevo empleo (Cuadro 2) (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:9)., en base a EPH (INDEC).

**El sistema previsional argentino, caracterizado como “pionero” en materia de seguridad social en América Latina, tuvo históricamente una de las tasas de cobertura más altas de la región**

El segundo, y más importante, instrumento de la política de ampliación de la cobertura, las Moratorias Previsionales, fue también formulado en referencia a problemáticas del mundo del trabajo, como el desempleo y la informalidad laboral. El diagnóstico oficial, plasmado en las normativas y la descripción del programa que realiza el ANSES en su página web<sup>2</sup> (ANSES:PIP,2011), señaló a la tendencia creciente de estas variables, así como a la lógica económica detrás de esta dinámica, como las causas de la imposibilidad de millones de personas de, alcanzada la edad jubilatoria, contar con la cantidad mínima de aportes necesaria para acceder a una prestación y quedar, en consecuencia, fuera del sistema. La MP fue diseñada para dar una respuesta ante este problema y su objetivo fue impactar positivamente en la cobertura previsional de adultos en edad jubilatoria.

## LA POLÍTICA

La política se organizó a través de la formulación de dos medidas principales, que luego se englobarían en el denominado Plan de Inclusión Previsional: una fue la Prestación Previsional Anticipada (PPA) y estuvo enmarcada en la Ley 25.994, de enero del 2005. Este programa permitía alcanzar un beneficio previsional a adultos mayores, desempleados, a quienes, habiendo cumplido con los requisitos mínimos de aportes, les faltaran cinco años para alcanzar la edad jubilatoria. Este beneficio tuvo un

2 - La referencia (ANSES:PIP,2011) recoge la información que ofrece el organismo sobre las políticas analizadas, la cual es de público acceso y puede ser consultada en <http://www.anses.gob.ar/jubilados-pensionados/pip.php>, (consultado por última vez el 8 de marzo del 2011).

carácter excepcional, y su duración —establecida inicialmente en 2 años— fue extendida, mediante el Decreto 1451/06, hasta el 30 de abril del 2007 inclusive.

LA PPA le brindó a trabajadores desempleados mayores la opción de permanecer en el mercado de trabajo o retirarse y recibir un beneficio igual a la mitad del beneficio normal que recibirían según años y aportes. Una vez transcurridos los cinco años y alcanzada la edad jubilatoria, comenzarían a percibir la prestación completa. La responsabilidad de recibir y procesar las solicitudes, así como de incorporar a los beneficiarios al sistema, quedó en la órbita de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

La segunda medida fue conocida como la Moratoria Previsional (MP). La misma fue formulada a través de una multiplicidad de normativas sancionadas a lo largo del tiempo, las cuales, a pesar de su dispersión, mantienen un universo similar de potenciales beneficiarios y persiguen objetivos análogos, razones por las cuales serán analizadas aquí como una unidad —dentro del PIP— que abarca dos instrumentos de política diferentes pero complementarios.

La MP está compuesta por dos tipos de regímenes de regularización de deudas previsionales, la Moratoria Previsional Permanente (MPP), un esquema de carácter continuo re-abierto en enero del 2004 y aún en vigencia; y la Moratoria Previsional Excepcional (MPE), de carácter extraordinario, implementada entre enero del 2005 y abril del 2007<sup>3</sup>. El antecedente de la MPP data de diciembre del 2003, cuando, a través de la Ley 25.865, fue actualizado, por el plazo de un año, el régimen especial de regularización de las obligaciones provenientes de los aportes previsionales de los trabajadores autónomos<sup>4</sup> establecido por la Ley 24.476 de 1995. En febrero del año siguiente, un Decreto del PEN (Nro.164/04) transformó esta posibilidad en permanente para trabajadores autónomos incorporados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que tuvieran aportes adeudados o no ingresados, a partir de los 18 años de edad, por el período comprendido entre enero de 1955 hasta setiembre de 1993. El Decreto del PEN Nro. 1454, de noviembre del 2005, buscó compatibilizar las diferentes normativas, reforzando el carácter permanente de esta moratoria, que aún continúa vigente.

La Ley 25.994, en su artículo 6, fue la génesis de la MPE, una medida que habilitaba a toda persona en edad jubilatoria, con o sin aportes formales a la fecha de iniciación de la moratoria, se inscribieran en el régimen de regularización para trabajadores

---

3 - Estas denominaciones (Permanente, Excepcional) fueron formuladas para los fines de este trabajo, e intentan captar la diferencia principal entre ambos instrumentos de la política.

4 - Con la categoría de \_trabajador autónomo\_ estos programas buscan incorporar a aquellos trabajadores que hayan desarrollado sus tareas en relación de dependencia en condiciones de informalidad y carezcan, por lo tanto de aportes previsionales: —Se entenderá por trabajador autónomo, al sujeto —inscripto o no— considerado como tal por la ley 24.241 y sus modificaciones (Ley 25.865/03, Título II, Art.4. negrita propia).

autónomos aprobada por la Ley 25.865/03 y pudieran, a través de este mecanismo, acceder a una prestación previsional<sup>5</sup>. Este beneficio establecía por ley una duración de dos años, y fue extendido por decreto del PEN hasta fines de abril del 2007.

La modalidad de implementación de ambas moratorias alcanzó su forma definitiva en julio del 2006, cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la ANSES establecieron, a través de la Resolución Conjunta General No.2091 y No.579, los requisitos que debían observar los trabajadores que buscaban adherirse a estos regímenes de regularización de deudas para la obtención del beneficio previsional.

El funcionamiento de la política exigía que quienes se ampararan en la moratoria aceptaran una deuda por los aportes no devengados ante la AFIP y la ANSES (importe que variaba según los años de aportes que cada persona pudiera establecer) y se unieran a un plan de pago para regularizar esta situación. La resolución antes mencionada convirtió a la ANSES en el principal órgano de gestión de la política, responsabilizándolo de la cancelación de las deudas de los trabajadores autónomos con la AFIP hasta la cantidad de 360 pesos mensuales<sup>6</sup>, cifra que el organismo luego descontaría del haber previsional otorgado. Esta decisión simplificó el funcionamiento del programa al evitarle a quienes se acogieran a las moratorias tener que cancelar deudas directamente con la AFIP.

**La reforma intentó darle una respuesta de mercado al problema de la cobertura, incentivando el ahorro individual a través de las cuentas de capitalización, pero tal proyección se reveló equivocada, y la tendencia decreciente de la tasa de cobertura- entre trabajadores activos y entre beneficiarios- se profundizó a partir de su implementación**

Organizar el pago del haber y los descuentos de la deuda en un mismo acto se transformó en uno de los rasgos más importantes de este instrumento de política, habilitando que los beneficiarios pudieran comenzar a percibir una prestación sin necesidad de pago previo alguno (Arza, 2009:15). A aquellos trabajadores en edad de jubilarse que no alcanzaban el requisito mínimo en términos de aportes este paso los habilitaba a comenzar a percibir un haber previsional de forma inmediata,

5 - La diferencia más significativa entre una y otra es que bajo la moratoria permanente sólo pueden ser ‘negociados’ aquellos aportes adeudados hasta septiembre de 1993 (fecha de entrada en vigencia del SIJP), un criterio que establece una límite mayor (en términos de aportes efectivos posteriores a esa fecha) para alcanzar los 30 años exigidos por ley. De no modificarse las pautas del régimen, este criterio se volverá un elemento sumamente restrictivo con el paso del tiempo.

6 - Los trabajadores cuya deuda con la AFIP superara ese monto deberían pagar individualmente la diferencia, aún luego de estar retirados y percibiendo una jubilación. La AFIP debía comunicar a la ANSES cualquier cesación de pagos de forma tal que esta dependencia cancelara el pago del beneficio previsional hasta la regularización de la situación. Esta fragmentación complejizaba la implementación del programa, por lo que la cantidad a cargo del ANSES se elevó, mediante las resoluciones conjuntas del 2008 (No.2481/No/675), a deudas de hasta 600 pesos mensuales, que este organismo se ‘cobraría’ descontándolo de la prestación recibida por el trabajador amparado en la moratoria.

del cual cada mes, y por el plazo de 60 meses, se les descontaría una cuota de la deuda total.

La MPE representó un importante salto cuantitativo en el número de potenciales beneficiarios en tanto amplió el alcance de la medida a la totalidad de la población adulta en edad de jubilarse, sin especificar requisitos referidos a su historia laboral. En virtud de ello, significó también un salto cualitativo con respecto al paradigma argentino de la seguridad social, al introducir un principio público, de protección estatal a ciudadanos mayores, en un modelo históricamente contributivo, de regulación estatal, basado en la auto-protección de trabajadores formales aportantes a cajas sectoriales. Esta innovación fue, sin embargo, de carácter incremental, ya que a la excepcionalidad del programa se agregó que el mecanismo para acceder a la prestación se ubicó a medio camino entre el principio contributivo propio del sistema y un principio universal, de tipo no contributivo<sup>7</sup>.

Los rasgos de continuidad con el modelo tradicional estuvieron relacionados con el mantener como sujeto beneficiario al ‘trabajador/a’, ya que para acceder al beneficio era necesario declarar que durante todos los años previos se había desarrollado algún oficio o actividad por cuenta propia. El ejemplo típico lo representan las mujeres que, habiendo decidido no ingresar al mercado laboral y desarrollar tareas domésticas en su casa, debían definirse como ‘costureras’ para acceder al beneficio (Clarín, 17/09/2006). También permanece la idea del ‘aporte’ como requisito de legitimidad para la entrada al sistema, ya que es condición asumir una condición de deudor, y contribuir con un descuento mensual al sistema.

Asimismo, la MPE vino a incorporar importantes rasgos de cambio, como el pasaje de un Estado de tipo regulador, que ordena como agente externo los aportes a cajas jubilatorias asociativas, y pasivo en relación al contexto de funcionamiento del sistema, a un Estado que protege al ciudadano de la “degradación de las relaciones laborales y los vaivenes macroeconómicos” (ANSES:PIP,2011). Al no establecer requisitos de aportes, pero tampoco de condición de vulnerabilidad o pobreza, esta política también significó un cambio con respecto a la lógica asistencialista que primó en el acceso a beneficios no estrictamente ‘contributivos’.

La tesis principal de este trabajo es afirmar que el diseño de los instrumentos de política aquí analizados (PPA y MP) se diferencia tanto de la lógica contributiva del sistema (materializada en las jubilaciones y pensiones ordinarias) como de los mecanismos asistenciales diseñados para aquellas personas o grupos que no eran absorbidos, o lo eran de forma irregular, por el mercado de trabajo. El Sistema de previsión social argentino se complementó casi desde sus orígenes con pensiones no contributivas

---

7 - Consideramos que la definición de prestaciones ‘semi-contributivas’ capta la especificidad de las jubilaciones y pensiones por moratoria, que implican una aceptación de deuda y el pago en cuotas de la misma, de las pensiones no contributivas (PNC), beneficios de tipo asistencial otorgados a individuos o grupos ‘en riesgo’.

(PNC) que apuntaban a garantizar condiciones de vida básicas para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad que no podían acceder a una prestación ordinaria. En su evolución, la función asistencial del Estado fue desarrollando planes de transferencias monetarias, condicionadas en algunos casos a una contraprestación por parte del beneficiario. Uno de los planes más significativos, tanto por su alcance como por el contexto de emergencia económica en el cual fue creado, fue el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJH), de enero del 2002. En el 2003, a través del Plan Mayores, se incorporó a la población beneficiaria del PJyJH a los mayores de 70 años que carecieran de una prestación en su vejez.

Estas características permiten reconstruir un cambio en la direccionalidad normativa de la toma de posición del Estado con respecto a la cuestión de la cobertura del sistema previsional (Oszlak y O'Donnell, 1984:112), justifican el recorte del período 2003-2009, y permiten analizar las características y resultados de su implementación, lo cual se realizará en las próximas secciones.

## EVOLUCIÓN – CARACTERÍSTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Las dos medidas salientes de la política de inclusión previsional en Argentina (la PAP y las MP) representaban desafíos muy distintos en términos de implementación: las jubilaciones anticipadas por desempleo no implicaban la aceptación o pago de deuda alguna con la AFIP o la ANSES por parte de los solicitantes; el trámite y el pago de la prestación estaba bajo la órbita de un único órgano ejecutor, la ANSES; y tanto los requisitos específicos como el monto de la prestación y la duración de la posibilidad de acogerse al beneficio habían sido claramente especificados en la normativa correspondiente.

En función de ello, el procesamiento de las solicitudes y el alta de los beneficios no revistió mayores obstáculos, y el programa tuvo una evolución pareja durante sus poco más de dos años de vigencia, lo cual se puede observar en las cifras trimestrales y anuales de altas de la prestación: 12.250 de beneficios durante el primer año, 15.097 en el 2006 y 13.468 en el 2007 y 3346 durante el primer semestre del 2008. A partir del segundo semestre de ese año, con el programa finalizado, las altas (explicadas por solicitudes presentadas pero en procesamiento) fueron progresivamente en descenso (Cuadro 3).

Como consecuencia de esta claridad en requisitos y beneficios esperables, también es importante señalar que la PPA no fue un programa complejo desde el punto de vista comunicacional, lo cual facilitó su llegada a medios de comunicación y potenciales beneficiarios. El artículo 6 de la misma ley que puso la PPA en marcha, y que marcara

**A aquellos trabajadores en edad de jubilarse que no alcanzaban el requisito mínimo en términos de aportes este paso los habilitaba a comenzar a percibir un haber previsional de forma inmediata, del cual cada mes, y por el plazo de 60 meses, se les descontaría una cuota de la deuda total.**

la génesis del programa de MP finalizado en el 2008, fue mucho más significativo en términos de impacto potencial, pero pasó casi desapercibido tanto en el proceso de sanción legislativa como en la repercusión pública de la medida (Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010: 107).

La MP es un instrumento de política de una complejidad mayor que la PAP. Abarca dos regímenes distintos -uno finalizado en el 2007, otro aún vigente- y una traducción operativa (en términos de requisitos y formas de pago de la deuda) que no había sido resuelta por la normativa que le dio origen y que recién se produjo una vez iniciada la implementación de la misma. Ambas cuestiones (distintos regímenes y el cambio en el procedimiento del cálculo y el pago de las deudas previsionales) explican la dinámica de evolución de una medida que pasó casi desapercibida durante su formulación y sanción pero que terminó convirtiéndose en el instrumento central de la política social aquí analizada.

Como ya fue reseñado, las MP comenzaron a cristalizarse normativamente un año antes que la PPA, a través de la sanción de la Ley 25.865 en diciembre del 2003. Pero no fue sino hasta julio del 2006 que encontraron su traducción operativa definitiva, generando una respuesta masiva sin precedentes y un impacto significativo en términos de cobertura. A partir de ese momento la ANSES se posiciona como principal organismo ejecutor de la política y el proceso se simplifica y se acelera en sus tiempos a través de la coordinación de la acción conjunta con la AFIP. Ambos organismos agilizaron sus procedimientos administrativos para dar respuesta al caudal de solicitudes: la AFIP habilitó la posibilidad de calcular la deuda previsional a través de Internet, y la ANSES, a partir de los datos que le brindara la AFIP, instrumentaba la presentación de la jubilación también a través de Internet (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:9-10). El conjunto de estas disposiciones generó un incremento exponencial en los beneficios previsionales otorgados, cuyo número pasa, entre el segundo y el tercer trimestre del 2006, de 52.975 nuevas prestaciones a 124.518 (Cuadro 3).

En el 2007 la política de MP supera la barrera del millón de beneficiarios, y pasa de significar un 24% del total de beneficiarios mayores de 65 años en el 2005 (Cuadro 3 y 4). La información disponible no diferencia entre los dos tipos de moratoria, pero la evolución en el número de prestaciones nos permite observar la diferencia en términos de impacto absoluto entre ambas: en el 2007, las jubilaciones por moratoria alcanzaron un pico de 1.045.552, cayendo luego este número a 272.777 en el 2008. Esta cifra muestra signos de estabilizarse, ya que en el 2009 (últimos datos anuales disponibles) el número de jubilados por MP fue de 276.167.

Una explicación de este dato es que la MPE, menos rígida en requisitos pero también la primera en su tipo, significó la entrada al sistema de seguridad social de ciudadanos que históricamente sólo hubieran podido incorporarse al mismo a través de una -muy restringida en términos absolutos- prestación asistencial a la vejez. La MPE fue

así la ventana de oportunidad para una rápida recuperación de las cifras de cobertura. Una vez alcanzado este objetivo, la posibilidad se cerró, permaneciendo abierta la MPP, menos flexible que la anterior, y que funciona como una ayuda ad-hoc del sistema para trabajadores autónomos que van alcanzando la edad jubilatoria y adeudan aportes anteriores a septiembre de 1993. Si bien es una respuesta de carácter permanente, su eficacia dependerá en gran medida de que sus criterios vayan ajustándose a lo largo del tiempo.

## RESULTADOS E IMPACTOS

En este apartado se resumirán aquellos datos del desarrollo previo que nos permitan identificar las dimensiones básicas del proceso de evaluación de los resultados e impactos de una política pública: el diagnóstico inicial del que se partió (problema, causas y línea de base), los objetivos que se persiguieron con la política, los productos resultantes de su implementación y el efecto de los mismos sobre la realidad problemática que se buscaba modificar. A partir de allí, a través de indicadores sociales más agregados, se puede interpretar si la política tuvo un impacto en las condiciones de vida de la población objetivo.

Esta última dimensión de la evaluación presenta las complejidades propias del análisis de fenómenos sociales caracterizados por su multicausalidad: el problema fundamental radica en la dificultad de establecer rigurosas conexiones causales entre una política y un conjunto de impactos. Podemos conocer el impacto total de un conjunto de variables, pero no tenemos medio de desentrañar qué proporción de ese cambio es atribuible a cada una de ellas. Siguiendo en este punto a Oszlak y O'Donnell, intentaremos en este último punto del análisis identificar las (posibles) —principales consecuencias sociales de las acciones desarrolladas mediante la invocación del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1984:133). A los fines de nuestro trabajo se observará algunos indicadores objetivos, como la evolución de las tasas de pobreza e indigencia entre los adultos mayores de 65 años durante el período analizado y se intentará interpretar el impacto en términos de mecanismos de integración (relación exclusión/inclusión) y modelos de ciudadanía (universal o segmentada de acuerdo a ingresos, trayectoria laboral, género, edad).

*Diagnóstico.* Como fue desarrollado en el punto 1, el problema que dio origen a la política fue la tendencia decreciente que registraba la tasa de cobertura previsional

**Asimismo, la MPE vino a incorporar importantes rasgos de cambio, como el pasaje de un Estado de tipo regulador, que ordena como agente externo los aportes a cajas jubilatorias asociativas, y pasivo en relación al contexto de funcionamiento del sistema, a un Estado que protege al ciudadano de la “degradación de las relaciones laborales y los vaivenes macroeconómicos”**

en Argentina, un país históricamente situado en los primeros lugares con respecto a este indicador entre los países de América Latina. En esta cuestión se distinguen dos dimensiones principales: el número de beneficiarios al sistema y el de afiliados/contribuyentes. El análisis aquí desarrollado focalizó en los instrumentos diseñados para atender el primero de estos aspectos. La definición de cobertura utilizada en el diseño, que determina el indicador utilizado para definir tanto el punto de partida (o línea de base) como los resultados alcanzados, fue la proporción de la población mayor (60/65 años) que recibe beneficios previsionales (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:6).

Las principales causas del problema que fueron señaladas, en la legislación y los informes especiales elaborados por la ANSES (ANSES, 2010; ANSES:PIP, 2011), fueron factores exógenos al sistema, relacionados con la dinámica del mercado laboral: en forma general asociadas con programas económicos ‘erróneos’ y en particular en el comportamiento de variables la tasa de desempleo, informalidad y la caída de los ingresos. Si bien un grupo de causas endógenas al sistema, como el aumento de la edad jubilatoria y los años de aportes establecidos en la reforma previsional de 1994, formaron parte del diagnóstico oficial (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:5), éstos criterios no fueron modificados, ni en las políticas aquí analizadas ni en la reforma integral del sistema que tuvo lugar en diciembre del 2008. Ese año la Ley 26.425 crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), eliminando el régimen de capitalización y siendo absorbidos sus contribuyentes y beneficiarios por el régimen de reparto. Esta reforma, más allá de los diagnósticos oficiales, tuvo como objetivo atender a problemáticas distintas de la cobertura previsional, la cual ya había mostrado tendencias positivas antes de que la intención de volver al pilar único público entrara en la agenda estatal (Mesa Lago, 2009:28).

Ni los documentos públicos ni la literatura sobre el tema muestran unanimidad al momento de establecer una línea de base para esta política, una dificultad que responde a motivos tanto conceptuales como empíricos. Con respecto a los primeros, se encuentran no sólo diversas acepciones del concepto de cobertura sino también múltiples referentes empíricos para el mismo, tanto en términos de categorías generales (afiliados, contribuyentes, beneficiarios) como dentro del grupo más específico de beneficiarios en términos de edad (mayores de 60, mayores de 65) lo cual complejiza definir un mismo punto de partida<sup>8</sup>. En el intento de sortear estas dificultades, utilizamos la definición de cobertura clásica utilizada en las evaluaciones internas de la política: la proporción de población que, habiendo alcanzado la edad legal para obtenerlo (60 años las mujeres/65 los hombres), percibe un haber previsional (Boudou, D'Elía y Lo Valvo 2007:6).

---

8 - El mismo organismo ejecutor de la política (la ANSES) presenta distintas líneas de base (con distintos mecanismos de cálculo) en diferentes documentos: en su página de internet sobre el PIP, son utilizadas (sin citarlas) las estimaciones de Boudou, D'Elía y Lo Valvo (2007) que ubican a la cobertura en el 2003 en un 49,2% (ANSES:PIP, 2011) mientras que en el Informe de junio del 2010 la establecen, para el mismo año, en un 56,99% (ANSES,2010:4).

El concepto de ‘beneficios previsionales’ o de ‘beneficiarios del sistema’ también presenta algunas dificultades de índole conceptual, ya que muchas de las estimaciones no especifican si esta definición incluye -ya sea en número de beneficios o de beneficiarios- a las prestaciones asistenciales no contributivas<sup>9</sup>. A esto se suma la posibilidad de que el número de casos de beneficios y beneficiarios esté sobreestimado, ya que una persona que recibe su propia jubilación y la pensión de un cónyuge duplicaría su peso en el total de la población cubierta (Cetrángolo y Grushka, 2008:22).

Ambas cuestiones complejizan la operacionalización de los conceptos en variables e indicadores pertinentes, que permitan alcanzar una línea de base, y de evolución de la cobertura, que cumpla con requisitos básicos de validez y confiabilidad. Para evaluar los efectos específicos de nuestra política, deberíamos contar con datos de los potenciales beneficiarios desagregados por edad y sexo, información anual de los beneficios otorgados según los diferentes requisitos de acceso que cada uno establece: contributivos (prestaciones ordinarias), semi-contributivos (prestaciones por PPA y MP) y no contributivos o asistenciales (vejez e invalidez serían los dos criterios asimilables a un planteo en términos de cobertura de adultos mayores en Argentina), y un estimado demográfico de personas por año que alcanzan la edad jubilatoria. Al no encontrarse datos con este nivel de especificidad, se optó por utilizar en este apartado la información provista por la ANSES en su informe de junio del 2010 (ANSES, 2010:4)<sup>10</sup>. Estos cálculos estiman una línea de base de la política

**Una explicación de este dato es que la MPE, menos rígida en requisitos pero también la primera en su tipo, significó la entrada al sistema de seguridad social de ciudadanos que históricamente sólo hubieran podido incorporarse al mismo a través de una -muy restringida en términos absolutos- prestación asistencial a la vejez.**

9 - Si estas pensiones no contributivas fueran incorporadas a nuestro indicador, tanto la línea de base como la evolución del mismo darían cuenta del impacto de una política paralela, de pensiones no contributivas (asistenciales), que si bien modifican la cobertura del sistema de seguridad social lo hacen a través de instrumentos de política cualitativamente distintos a los que aquí nos propusimos analizar y cuyo análisis supera los límites de este trabajo.

10 - Este fue el indicador más pertinente para los fines de este trabajo por especificar qué tipo de beneficios eran incluidos en el cálculo, a pesar de sufrir otras deficiencias, como no especificar el rango etario del universo utilizado. Otras estimaciones de la tasa de cobertura previsional en el 2003 son la de Rofman, Fajnzylber y Herrera (2010:88), quienes la ubican, para adultos mayores de 65 años (incluyendo los beneficios del SIJP: Reparto y AFJP), en un 68%, cifra similar a la presentada por Cetrángolo y Grushka (2008), Arza (2009) y Grushka (2010). Estos datos, sin embargo, remiten a un universo de adultos mayores de 65 años e incluyen pensiones no contributivas y pensiones recibidas por veteranos de la guerra de Malvinas, por lo cual su evolución reflejaría el impacto de instrumentos de política distintos del aquí analizado. Boudou, D'Elía y Lo Valvo (2007:7) establecen la cobertura, para el mismo período, en un 49,2% (excluyendo los beneficios de las AFJP y las Cajas Provinciales). Este último estimado carece de especificaciones acerca del universo sobre el cual se calculó tal porcentaje (si bien la definición conceptual que utilizan lo establece en adultos mayores -60/65- no se explica cómo fue calculado el total poblacional para este tramo etario) ni el tipo de beneficios que fueron incluidos -o excluidos- de este cálculo.

que ubica en un 56,99 el porcentaje de adultos mayores que recibían un beneficio previsional a través del SIJP a diciembre del 2003.

*Resultados.* Como ya fue señalado, los resultados de la implementación pueden distinguirse en productos, efectos e impactos de la política. Los productos refieren al resultado concreto de las actividades previstas en el diseño, en este caso el número total de beneficios previsionales otorgados por los programas de PPA y MP. Los efectos están siempre definidos en relación a los objetivos específicos del programa evaluado, en nuestro caso, a la evolución de la tasa de cobertura. Por último, el criterio de impacto está vinculado a los objetivos más generales de la política, que remite a los cambios -a veces no formulados explícitamente- que se persiguen con respecto a las condiciones de vida de la población destinataria del programa, y que podrán verificarse en la evolución de indicadores sociodemográficos clásicos como pobreza, indigencia y distribución del ingreso (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000:68).

Comenzando entonces con los resultados en términos de productos de la política, definidos como el total de beneficios previsionales otorgados por los programas de PPA Y MP desde la segunda mitad del 2005 hasta fines del 2009, el número total alcanza los 2.440.948. Fueron otorgadas durante ese período 47.127 prestaciones por el programa de PPA y 2.393.821 por el programa de MP (Cuadro 3). La cifra total de prestaciones por ambas políticas representan un 62,7% del número total de beneficiarios del sistema previsional a marzo del 2010<sup>11</sup> (Cuadro 3 y 4).

Los efectos buscados de la política, definidos en relación al problema y los objetivos establecidos a partir de la línea de base, estarían dados por el aumento efectivo de la cobertura durante el período de implementación de las políticas del PIP. Las estimaciones de la ANSES muestran que entre diciembre del 2003 y junio del 2010 la tasa de cobertura del Sistema Previsional Nacional<sup>12</sup> aumentó en un 30,7%, pasando la proporción de la población adulta (60/65 años) que recibía prestaciones previsionales de representar un 56,99% del total en el 2003 a serlo en un 87,8% en junio del 2010. Expresado en números absolutos, de los casi dos millones y medio de beneficiarios mayores de 65 años del sistema previsional se pasó a 3.891 millones en 2010.

Para indagar sobre los efectos específicos de la PPA, una herramienta que buscaba solucionar la cuestión de la cobertura para adultos mayores desempleados, puede observarse la evolución de las cifras de desempleo según tramos de edad (50-59 y

---

11 - En esta cifra puede estar sobreestimada la participación del número de beneficios por PPA y MP en el número total de beneficiarios del Sistema Previsional, ya que en el primero de los indicadores puede haber duplicación de casos, en tanto algunas personas pueden estar recibiendo una jubilación anticipada o por moratoria, así como también una pensión por moratoria (en caso de fallecimiento de cónyuge que recibiera la prestación por este medio). El segundo indicador subestima el número de beneficiarios del SIPA a marzo del 2010, ya que sólo pudo ser calculado para el universo de mayores de 65 años, excluyendo a las mujeres de entre 60 y 65 años, parte significativa de una población -mujeres mayores de 60 años) que concentró el 87% de los nuevos beneficios (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:13).

12 - SIJyP entre 1994 y 2008; SIPA entre fines del 2008 y junio del 2010

mayores de 60) para el período de vigencia del beneficio (enero 2005-abril 2007). Si bien falta información relevante para realizar estimaciones en términos de consecuencias directas de la política (específicamente, estimados sobre el total de adultos mayores desempleados para los tramos de edad que fueron beneficiados por la PPA), el reducido número de las prestaciones (en comparación con el programa de MP) y el hecho de que el desempleo para estos grupos etarios haya encontrado sus valores más bajos en el año 2008 (Cuadro 5 y Gráfico 3), a pesar de que el 88,32% del total las prestaciones a diciembre del 2009 había sido otorgado durante el período 2005-2007 (Cuadro 3), habilita a suponer que los requisitos de acceso a esta prestación, en extremo exigentes en términos de aportes, minimizaron su efecto en relación a la problemática que se pretendía atender.

**En relación a los impactos de la política aquí analizada, éstos serán abordados de acuerdo a dos ejes: las transformaciones en relación a las condiciones de vida de la población y los cambios con respecto a los modelos de integración social y ciudadanía.**

En relación a los impactos de la política aquí analizada, éstos serán abordados de acuerdo a dos ejes: las transformaciones en relación a las condiciones de vida de la población y los cambios con respecto a los modelos de integración social y ciudadanía.

Con respecto al primer aspecto, ciertas consideraciones sobre las características en términos socioeconómicos de la población objetivo nos servirán como punto de partida para interpretar, como sugieren Oszlak y O'Donnell, las posibles consecuencias sociales de las acciones desarrolladas por el Estado a través de la política de 'inclusión previsional'.

Andrenacci afirma que la posibilidad de pobreza en mayores de 65 años en Latinoamérica se ubica entre un 20% y un 140% por encima de los adultos "plenos" (2010:16). En Argentina, las cifras para conglomerados urbanos evidencian que, en el segundo semestre del 2003, la proporción de adultos mayores de 65 años en condición de pobreza (17,4%) y en condición de indigencia (8,2%), registraban pisos históricos pero aún se encontraban por encima de la media (27,3% pobres no indigentes; 20,5% pobres indigentes). La última información disponible sobre condición de pobreza y grupos de edad data del último semestre del 2006, que muestra un descenso de ambos indicadores, registrándose un 11% de adultos mayores de 65 años vivía en situación de pobreza, mientras que un 3,2% lo hacían en situación de indigencia (Fuente: INDEC, 2007). La multicausalidad en la evolución de estas cifras (políticas macroeconómicas, políticas sociales asistenciales como el Plan Mayores implementado en el 2003) nos impiden interpretar estos datos como impactos directos de las políticas aquí analizadas, pero sí habilitan la descripción del contexto en la que fueron formuladas.

Más allá de esta precaución, si seguimos la afirmación de que uno de los principales elementos de disminución de la pobreza de adultos mayores es la existencia de mecanismos de seguridad social (Andrenacci, 2010:16), se puede intuir que la ampliación de estos mecanismos a sectores de antes marginados población marginados ya implica un impacto progresivo en términos de mayor igualdad distributiva con respecto al universo total de beneficiarios del sistema, sobre todo teniendo en cuenta que el financiamiento del mismo depende cada vez más de rentas generales.

Sin embargo, si se considera el problema específico de la caída de la cobertura, es pertinente señalar en este punto que la cuestión no había afectado por igual a todos los grupos sociales, y la recuperación no fue tan significativa para los sectores de menores ingresos. Siguiendo a Rofman, , el análisis de la evolución de la cobertura según quintiles de ingreso muestra que el deterioro de la misma no afectó al segmento de mayores ingresos pero resultó —catastrófica para el quintil de menores ingresos relativos. Estos autores afirman que, mientras la caída de la cobertura para este último grupo entre 1992 y el 2003 alcanzó el 40%, la recuperación a partir de entonces fue de tan sólo 5 puntos porcentuales (Rofman, Fajnzyliber y Herrera,2010:88). Desde esta perspectiva, el camino a recorrer es todavía importante.

Desde la perspectiva de los impactos en el modelo de ciudadanía de las políticas sociales aquí analizadas, —la pregunta clave que permite evaluar un modelo de política social a partir de su relación con la ciudadanía es, de manera bien simplificada, cuánta desigualdad y cuánta exclusión permite el Estado a través de su política social (Falappa y Andrenacci, 2009:8). Partiendo de esta premisa, es posible pensar que el debilitamiento de los aspectos excluyentes, regresivos, segmentados, de la lógica contributiva del sistema previsional y de su dependencia de la inclusión problemática en el mercado de una porción importante de la sociedad (Andrenacci, 2010:16), carga consigo un impacto, aún quizás potencial, en términos de construcción de una ciudadanía más igualitaria e incluyente.

En la noción de ciudadanía subyacente a los programas de prestaciones previsionales analizadas conviven elementos de continuidad y de cambio con respecto al patrón tradicional: el sujeto de la política sigue siendo el trabajador, pero esta figura comienza a incluir, vis a vis el asalariado formal, a aquellas personas con trayectorias informales, precarias y fragmentadas, propias del mercado de trabajo latinoamericano y cada vez más características del argentino. Esta direccionalidad carga con la potencialidad de generar un cambio hacia políticas dirigidas a un ‘ciudadano’ no caracterizado, ni condicionado, por su condición laboral.

Las transformaciones en este sentido generaron una masividad sin precedentes en cuanto al número de personas que pudieron acceder a una prestación sin haber alcanzado los aportes mínimos o, lo cual es más significativo aún, sin haberse incorporado nunca —o por muy pocos años— al mercado de trabajo formal asalariado. Las

mujeres por ejemplo, concentraron un 87% de las nuevas jubilaciones (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007:13) un número en el cual fue significativa la participación de mujeres dedicadas al trabajo en la casa y el cuidado de los hijos. A pesar de ello, las condicionalidades que llevan aparejadas las prestaciones semi-contributivas siguieron manteniendo la figura del trabajador como sujeto de la política, demandando de quien solicita el ingreso su aceptación de la condición de moroso y el pago de un número de cuotas que matizan su deuda con el sistema. A pesar de ello, consideramos, a modo de hipótesis, que existe un fuerte emponderamiento cívico, político y social de los sectores beneficiados por esta política, que se incorporaron al sistema de la mano de un discurso estatal que pasó de focalizar en la incapacidad de los individuos de incorporarse al mismo por su propia cuenta, a responsabilizar a la lógica del mercado y las políticas de ajuste y flexibilización del pasado reciente del país.

**Desde la perspectiva de los impactos en el modelo de ciudadanía de las políticas sociales aquí analizadas, la pregunta clave que permite evaluar un modelo de política social a partir de su relación con la ciudadanía es, de manera bien simplificada, cuánta desigualdad y cuánta exclusión permite el Estado a través de su política social**

## RECOMENDACIONES

A modo de conclusión del análisis, se desarrollarán algunas recomendaciones que intentan establecer algunas perspectivas futuras para la estrategia de inclusión previsional en Argentina. Se comenzará con juicios generales sobre el sistema de seguridad social en su conjunto y, como corolario, recomendaciones particulares con respecto a las prestaciones del sistema de previsión social.

Recomendaciones generales. Consideramos que el sistema de Seguridad Social en Argentina se beneficiaría con la reorganización de las lógicas de transferencia (universal, contributiva, asistencial), la unificación de los requisitos para acceder a las prestaciones y la centralización de los procesos de implementación de las mismas en una misma unidad de gestión. Ello implicaría que las diferentes transferencias, a la infancia, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, ex combatientes y otras categorías (como hijos o familiares de desaparecidos) se organizaran según principios comunes y complementarios y se ejecutaran bajo la órbita de un mismo organismo.

En este momento, coexisten los dos principios clásicos del sistema, el contributivo y el asistencial (o no contributivo), con un tercer elemento semi-contributivo, representado por las políticas aquí analizadas. La ejecución de las primeras y las últimas es responsabilidad de la ANSES, que depende del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras que las políticas no contributivas se sostienen en una lógica

asistencial, que exige demostrar una situación de vulnerabilidad en orden de acceder a sus prestaciones, y son otorgadas por el Ministerio de Desarrollo Social.

Consideramos que mucho del carácter —contingente, poco sistemático, parcial y de bajo impacto relativo de la política asistencial (Andrenacci, 2010:18) son rasgos que pueden matizarse al unificar la gestión del sistema y homogeneizar los requisitos de acceso. Asimismo, entendemos que el objetivo de fortalecer los ‘derechos ciudadanos’, plasmado en los documentos oficiales, sería alcanzado de forma más eficaz de evitar que la personas deban investigar en qué oficina, de qué ministerio o bajo qué moratoria o ley especial, pueden solicitar una prestación semi o no contributiva.

Una reestructuración en este sentido implicaría una nueva organización de lo existente: (1) consolidar un pilar no contributivo universal (no asistencial) para los tramos de edad dependientes (o no activos económicamente) como la infancia, la adolescencia y la vejez, y (2) continuar con un pilar complementario, contributivo, que esté en relación a la trayectoria laboral individual de las personas (Lo Vuolo, 2008:14). Este cambio no modificaría significativamente la situación actual en términos de financiamiento y gasto, sino que la ordenaría, fortaleciendo al hacerlo un pilar solidario en los sistemas de pensiones, que impactaría positivamente tanto en una distribución progresiva del ingreso como en la equidad de género del sistema de previsión, teniendo en cuenta que los sistemas puramente contributivos suelen ser regresivos en ambos sentidos, en la medida en que los beneficios se correlacionan con la capacidad de aportes, muy diversa según los quintiles de ingreso y el género (CEPAL, 2010: 46).

Recomendaciones específicas. (1) Reorganizar el sistema de previsión social en base a la garantía de jubilaciones y pensiones básicas, incondicionales, con prescindencia de la capacidad de aportes de las personas (Lo Vuolo, 2010: 234). (2) Seguir consolidando el rol de ANSES como organismo executor de las políticas de Seguridad Social del Estado Nacional. (3) Establecer impuestos específicos para el financiamiento del sistema (como Ganancias y Bienes Personales en vez de impuestos al consumo, regresivos, como el I.V.A) que fortalezcan el impacto de distribución progresivo del mismo.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1996). Estudio Introductorio. En AGUILAR VILLANUEVA, L. (editor). La implementación de las Políticas. México: Porrúa.

ANDRENACCI, L. (2010, Mayo 25-26). Política social y ciudadanía en América Latina contemporánea: una contribución al debate acerca de las transformaciones de política social de la región en la primera década del siglo XXI. En II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Ciudad de México.

ANSES (2009): Plan Estratégico 2009-2010 [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <[http://www.anses.gob.ar/prensa/informes/2009/Plan\\_Estrategico2009-2011.pdf](http://www.anses.gob.ar/prensa/informes/2009/Plan_Estrategico2009-2011.pdf)>

- ANSES (2010): *Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable* [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <<http://www.anses.gov.ar/prensa/informes/2010/pres-82x100to-final.pdf>>
- ANSES (2011): *Programa de Inclusión Previsional (PIP)* [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <<http://www.anses.gov.ar/jubilados-pensionados/pip.php>>
- ARZA, C. (2009). *Back to the State: Pension fund nationalization in Argentina*. Documento de Trabajo No. 72. Centro de Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas (Ciepp): Buenos Aires. Diciembre.
- BERTRANOU, F. (2004). *Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes*. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Oficina Subregional para el Cono Sur. Santiago de Chile. Agosto.
- BOUDOU, A., D'ELIA, V. y LO VALVO, E. (2007). *Plan de inclusión previsional. Resultados preliminares*. Estudios Especiales de la Seguridad Social. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Octubre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de Naciones Unidas) (2010). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile, Síntesis.
- CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2004, Enero 26-29). *Sistema previsional argentino: Crisis, reforma y crisis de la reforma (Versión Preliminar para comentarios)*. XVI Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL. Santiago de Chile.
- CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. CEPAL. Serie Financiamiento del desarrollo No. 205. Noviembre.
- FALAPPA, F. y ANDRENACCI, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires: UNGS – Biblioteca Nacional.
- GARCETTE, N. (2010). *Evolución reciente de la Seguridad Social en Argentina*. Serie Informes de Coyuntura del Observatorio Social Informe 15. Junio.
- GRUSHKA, C. (2010). *La Expansión de la Cobertura Previsional y su Financiamiento: El Caso de la Argentina*. En Sesión Preparatoria de Buenos Aires, Segunda Conferencia sobre Desarrollo Humano en Río de Janeiro, Mayo.
- INDEC (2007): *Cuadro Población total según condición de pobreza, sexo y grupos de edad*. Total de 31 aglomerados urbanos, Serie Condiciones de Vida: Pobreza. [en línea]. [consulta: 7 de marzo 2011]. Disponible en: <[http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id\\_tema=76](http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema=76)>
- LO VUOLO, R. (2008). *Promesas falsas y necesidades ciertas. Acerca del proyecto de creación del Sistema Integrado de Previsión Argentino*. Serie Análisis de Coyuntura No.18. Ciepp.
- LO VUOLO, R. (2009). *Distribución y Crecimiento. Una controversia persistente*; Buenos Aires: Miño y Dávila-Ciepp.
- MESA-LAGO, C. (2004). *Models of Development, Social Policy and Reform in Latin America*. En MKANDAWIRE, T.: *Social Policy in a Development Context*. Ginebra: UNRISD.
- MESA-LAGO, C. (2009). *La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos*. Revista Nueva Sociedad No. 219. Enero-Febrero.

- MESA-LAGO, C. (2009). Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons. The Geneva Papers, Volume 34 Issue 4 ( 602–617). Octubre.
- MTEySS (2006): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 1er. Trimestre 2006.<[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin1trim\\_2006.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin1trim_2006.pdf)>
- MTEySS (2006): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 4to. Trimestre 2006.<[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin3trim\\_2006.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin3trim_2006.pdf)>.
- MTEySS (2007): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 4to. Trimestre 2007.<[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin4trim\\_2007.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin4trim_2007.pdf)>
- MTEySS (2008): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 3er. y 4to. Trimestre 2008.<[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin3\\_4trim\\_2008.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin3_4trim_2008.pdf)>
- MTEySS (2009): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 3er. y 4to. Trimestre 2009. <[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin3\\_4trim\\_2009.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin3_4trim_2009.pdf)>
- MTEySS (2010): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 1er. Trimestre 2010.<[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin1trim\\_2010.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/bess/boletin1trim_2010.pdf)>.
- MTEySS (2010): Cuadro Población desocupada según características socio-demográficas 1º Trimestre 2003 / 4º Trimestre 2009. [en línea]. [consulta: 7 de marzo 2011]. Disponible en:<<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/belDisplayCuadro.asp?idCuadro=9>>
- NIRENBERG, O., BRAWERMAN, J. y RUIZ, V. (2000). Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Paidós.
- OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (OPP) (2010). La previsión social en Argentina. En Políticas públicas en Democracia. Tomo 1. Publicación Bicentenario Buenos Aires: Secretaría de Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G.(1984). Estado y políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En KLIKSBURG B. y SULBRANDT, J. (Comp.). Para investigar la Administración pública. Modelos y experiencias latinoamericanos, Alcala de Henares:Instituto Nacional de Administración Pública.
- ROFMAN, R., FAJNZYLBER, E. y HERRERA, G. (2010). Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. Revista CEPAL No. 101 (85-109). Agosto.
- SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2006): Aproximación a las teorías de la política social desde el caso argentino. En ANDRENACCI, L. (Comp.). Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.

### ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- David Cufre. (2010, junio 6). Con la moratoria se arrimó el bochín. Página 12. Economía. [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-147445-2010-06-12.html>>.
- Ismael Bermúdez. (2006, septiembre 17). Ya se jubilaron más de 200 mil personas a través de las dos últimas moratorias. Clarín. El País. [en línea]. [consulta: 8 de marzo 2011]. Disponible en: <<http://edant.clarin.com/diario/2006/09/17/elpais/p-00901.htm>>.

ANEXO. LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES.

NORMA	TÍTULO	RESÚMEN
<b>Ley 25.865/04</b>	IVA-Monotributo / Régimen legal - Modificaciones	Establécese un régimen especial de regularización de obligaciones provenientes del aporte previsional de los trabajadores autónomos, regulado por las Leyes Nros. 24.241, 18.038, 19.032 y 21.581 y del Impuesto integrado y cotizaciones previsionales fijas con destino al sistema único de la seguridad social, correspondiente a los responsables adheridos al régimen simplificado para pequeños contribuyentes instituidos por la Ley N° 24.977 y sus modificaciones.
<b>Decreto pen 164/04</b>	Jubilaciones y pensiones / trabajadores autónomos - regularización de deudas	Establécese que, podrán regularizar la deuda que mantengan por aportes devengados hasta el 30 de septiembre de 1993 mediante el régimen previsto en el capítulo II de la Ley N°24.476, los trabajadores autónomos incorporados al Sistema Integrado de jubilaciones y pensiones.
<b>Ley 25.994/05</b>	Jubilaciones y pensiones / prestación previsional anticipada - Creación	Créase una prestación previsional anticipada. Requisitos que deberán cumplir fias personas que tendrán derecho al mencionado beneficio previsional.
<b>Ley 25.994. Art .6.</b>	Jubilaciones y pensiones / Ampliación de la moratoria previsional	Los trabajadores que durante el transcurso del año 2004, cumplan la edad requerida para acceder a la prestación básica universal de la Ley 24.241, tendrán derecho a inscribirse en la moratoria aprobada por la ley 25.865 y sus normas reglamentarias; con los intereses y en las condiciones dispuestas hasta el 31 de julio del corriente año. Asimismo, todos aquellos trabajadores que, a part ir del 1º de enero de 2004, tengan la edad requerida para acceder a la prestación básica universal de la Ley 24.241 y se encuentren inscriptos en la moratoria por la Ley 25.865 y sus normas reglamentarias, podrán solicitar y acceder a las prestaciones previsionales a las que tengan derecho. La percepción del beneficio previsional por parte de los trabajadores mencionados en los párrafos precedentes se encuentra sujeta al estricto cumplimiento del pago de las cuotas de la deuda reconocida.
<b>Decreto pen 1454/05</b>	Jubilaciones y pensiones / Ley Nro. 24.476 - Modificación	Modifícase la ley nro. 24.476. Trabajadores Autónomos. Régimen permanente de Regularización voluntaria de deudas. Determinación de las mismas.
<b>Decreto pen 1451/06</b>	Jubilaciones y pensiones / Prórroga de la Ley 25.994/05	Prórrogase la vigencia de la ley nro. 25.994 hasta el 30 de abril del 2007.
<b>Resolución conjunta 579/2006 - ANSES; Resolución Conjunta 2091/2006 - AFIP</b>	Seguridad social / Régimen de regularización de deudas - Requisitos	Requisitos que deben observar los trabajadores que pretenden adherir al régimen de regularización de deudas para la obtención del beneficio previsional, en las condiciones previstas por la ley Nro. 24.476 y por el artículo 6º de su similar Nro. 25.994, sus respectivas modificatorias y complementarias.
<b>26.222/07</b>	Sistema integrado de jubilaciones y pensiones / Prórroga de la Ley 25.994/05	Modifícase la Ley N° 24.241, estableciendo la libre opción del regimen jubilatorio.
<b>Resolución conjunta 2481/2008 - ANSES; Resolución conjunta 675/2008 - AFIP</b>	Seguridad Social / Régimen de Regularización de Deudas para la obtención del beneficio previsional	Regimen de regularizacion de deudas para la obtención del beneficio previsional, en las condiciones previstas por la ley n° 24.476 y por el artículo 6º de su similar n° 25.994, sus respectivas modificatorias y complementarias. Modificación de la Resolución conjunta N° 579/2006 y general N° 2091.
<b>25.425/08</b>	Sistema integrado previsional Argentino / Régimen previsional público - Unificación	Dispónese la unificación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el regimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Fuente: elaboración propia en base a información recogida en www.Infoleg.Gov.Ar



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

# POLITICAS SOCIALES ARGENTINAS: BASES INSTITUCIONALES

## Algunos aspectos en educación y vivienda

Pedro E Andrieu (\*), Ergasto Riva y Viviana Gamarra (\*\*)

### LAS BASES INSTITUCIONALES DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL

Un breve recorrido de la evolución constitucional argentina permite visualizar cómo se fueron concibiendo y configurando los derechos y garantías sociales en nuestro país, los que inspirados en los postulados de justicia fueron conformando un orden institucional encargado de regular los comportamientos humanos individuales y sociales. Cuando se establecen, los derechos sociales constituyen la base de la protección de las personas y grupos sociales ante las desigualdades. Pero cabe destacar que, como no podría ser de otro modo, las nociones sobre los derechos sociales y sus características, y su evolución en el tiempo, deben ser contextualizadas por un lado en la evolución económica, social e institucional general, y por el otro, en un proceso histórico de construcción de los derechos humanos.

La Constitución de 1853: La primera Constitución que rigió efectivamente en Argentina fue sancionada en 1853 sin la participación de la provincia de Buenos Aires, llamada ser la más rica y con mayor horizonte de progreso, la que se mantuvo en secesión hasta su integración efectiva en 1862. Su inspiración era netamente liberal. Y su destinatario era un país muy extendido geográficamente, pero prácticamente vacío en términos de población. No puede sorprender entonces que su Preámbulo contenga una invocación, y una invitación a los verdaderos destinatarios del magno proyecto: “todos los hombres libres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”. Menciona sí, específicamente, el mismo Preámbulo, entre otros..”el objeto de... promover el

(\*) Director, Programa de Estudios sobre la Modernización del Estado y las Políticas Publicas en Argentina, Proyecto 11/E101; Profesor Titular Consulto, Cátedra de Honor de Administración Publica y Doctorado en Ciencias Económicas, FCE UBA; Profesor Titular, Administración Publica, FCE UNLP

(\*\*) Investigadores categorizados, Programa de Estudios sobre la Modernización del Estado y las Políticas Públicas en Argentina, Proyecto 11/E101; Profesores Adjuntos, Administración Publica, FCE UBA

bienestar general.” No se encuentra en el texto de la Constitución ninguna asignación de funciones o responsabilidades a los órganos del estado que establece, específicamente referidas a ese objeto tal como después se lo entendería..

La República Argentina se organiza bajo un sistema de gobierno representativo, republicano y federal, y en ese marco establece que las provincias deben dictar sus cartas magnas de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la constitución federal, que aseguren en sus territorios la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. Establece así como único mandato específico a las provincias, el de brindar la educación básica (primaria) (art. 5) mientras reserva para el gobierno nacional “los planes de educación general y universitaria (art. 67 inc..16)

Argentina era entonces, y siguió siéndolo por mucho tiempo después, un país de frontera. Completada en 1879 la integración institucional, nominal, de la pampa húmeda, la que sería prontamente la región más rica del país sobre la base de la ganadería y la agricultura, ambas para la exportación a los ávidos mercados europeos, se acrecentó muy rápidamente la corriente inmigratoria europea, ya iniciada, al punto de que el país fue segundo solo de USA en cuanto al número de inmigrantes recibidos. Esos inmigrantes no llegaban para disputar la distribución del ingreso, ni para reclamar protección social, sino para hacer su propio camino de progreso en un país abierto, vacío, y promisorio.

A partir de 1890 las clases medias reclamaron la participación política en el sistema político, completamente cerrado por la oligarquía históricamente dominante. A fines del siglo 19 se manifestaron los primeros reclamos sociales, los que se acentuaron hacia 1905, cuando el gobierno comenzó a preocuparse, por un lado expulsando del país a los inmigrantes anarquistas, y por otro encargando el primer estudio de la situación sanitaria de los trabajadores, el Informe Bialek Masse. A partir de entonces comienzan a dictarse algunas leyes para regular aspectos puntuales de las relaciones laborales. Por las ironías de la historia, el primer gobierno realmente democrático, representativo básicamente de las clases medias, electo en verdaderas elecciones libres y abiertas, que asumió en 1916, debió enfrentar los coletazos de la revolución bolchevique de 1917, y luego graves choques en una huelga percibida como revolucionaria en 1919, y en 1921 reprimir con el ejército a sangre y fuego a obreros en huelga pertinaz en la Patagonia. Terminada la primera guerra mundial el país retoma su crecimiento acelerado y alcanza su pico en términos internacionales hacia 1928 cuando se completa la ocupación económica de la Pampa Húmeda que proveía las exportaciones, y con ello se detuvo el avance espectacular en décadas anteriores de la red ferroviaria. Al año siguiente, 1929, estalló la gran crisis económica y financiera que tendría un tremendo impacto económico y social en el país, a lo que se hace referencia más adelante.

*Declaración Americana de Deberes y Derechos del Hombre (1948):* Esta Declaración fue aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia en 1948, en el contexto de la segunda posguerra mundial, cuando se recogieron e institucionalizaron los impactos, las ideas y las experiencias surgidas de la lucha contra la crisis de los años 1930, mas los impactos de la segunda guerra, y de la posguerra. Establece que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y en derechos. Las personas, como miembros de una sociedad, tienen derecho a la seguridad social, a la educación, a la salud, mediante los esfuerzos del estado, así como a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad y libre desarrollo de su personalidad. Fue incorporada con rango de texto constitucional, al igual que otros diez Tratados Internacionales, a la Constitución Nacional Argentina en la reforma de 1994 a que se hará referencia mas adelante. De allí su relevancia para este trabajo.

**A fines del siglo XIX se manifestaron los primeros reclamos sociales, los que se acentuaron hacia 1905, cuando el gobierno comenzó a preocuparse, por un lado expulsando del país a los inmigrantes anarquistas, y por otro encargando el primer estudio de la situación sanitaria de los trabajadores, el Informe Biallet Masse.**

*La Reforma de la Constitución Nacional de 1949:* Al asumir el gobierno luego de las elecciones del 24 de febrero de 1946, el Presidente Juan D. Perón se propuso respaldar y consolidar mediante una reforma de la constitución nacional los grandes avances que había ido estableciendo por leyes y decretos durante su desempeño como Secretario de Trabajo y Previsión Social durante el gobierno militar que surgió de la revolución del 4 de junio de 1943. Por es razón, la reforma constitucional aprobada el 11 de marzo de 1949 otorga un espacio preponderante en el largo texto del art. 37 al derecho laboral, al trabajo, expandiendo el alcance de sus garantías (leyes protectoras) entre las que se incluyen condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagas, retribución justa, salario mínimo vital y móvil, igual tarea, igual remuneración, participación en las ganancias de las empresas con control de la producción y colaboración en la dirección. Asimismo establece la estabilidad en el empleo público, la organización sindical libre y democrática, la protección del despido arbitrario, el sistema paritario para las negociaciones salariales de los convenios colectivos de trabajo, la conciliación, el arbitraje, el derecho a huelga. En el punto I.7 Derecho a la seguridad social establece “el derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o perdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar a su cargo unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados unos y otros a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes

propias de ciertos periodos de la vida o los que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales” Esta resulta así ser la definición constitucional del derecho a la seguridad social, complementada en el punto III del mismo artículo 37 por los Derechos de la Ancianidad, mas amplia y comprensiva que rigió en Argentina. La protección de la familia aparece enunciado en varios artículos, reconocida como elemento natural y fundamental de la sociedad. La enunciación de este derecho puede observarse tanto en la Constitución y sus modificaciones como en las Convenciones de Derechos Humanos y del Hombre, sin embargo no se encuentran claramente definido su alcance, tal como si se expresan en el derecho al trabajo, por ejemplo. Los derechos del niño son considerados en su especificidad, pero también se encuentran comprendidos en los derechos de familia. Se explicitan cada uno de ellos, donde la libertad, la educación, la salud, la integridad y los cuidados de casos especiales ocupan un lugar relevante. Responsabiliza al estado en los cuidados sanitarios pre natales, así como de la prevención, promoción y protección de la salud de los niños, en igualdad de oportunidades. Asimismo le otorga beneficios de la seguridad social cuando lo requiera

*La reforma constitucional de 1957:* Al reunirse la convención constituyente en 1949 la oposición minoritaria había planteado la nulidad de la convocatoria por considerar que el Congreso al aprobarla no había contado con la mayoría de dos tercios que la Constitución requería. En el debate esto fue rebatido y rechazado sobre la base de la jurisprudencia constante de los Estados Unidos sobre la forma de contar las mayorías requeridas: sobre la base de los miembros del congreso presentes al momento de la votación, y no del total de legisladores, lo cual tiende a impedir que mediante el retiro de algunos de los mismos se impida la votación.

Ello no obstante, el gobierno militar que ocupó el poder en septiembre de 1955 luego del derrocamiento de Perón, declaro per se la nulidad de la reforma de 1949, y convoco a una elección de convencionales constituyentes para llevar a cabo una reforma de la constitución histórica de 1853, la que había sido reformada en muy pocos aspectos puntuales en 1860, 1866, y 1898.

La convención reformadora alcanzó a aprobar el 24 de octubre de 1957 un solo artículo, el llamado 14 bis, el que en el tercer párrafo estableció que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá carácter integral e irrenunciable, especialmente el seguro social obligatorio. En especial la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”. También modificó las atribuciones del Congreso Nacional en el art. 67 inciso 11, para que pudiera aprobar también el Código de la Seguridad Social, algo que nunca se concreto.

## EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, DE 1966

Ambos Tratados fueron aprobado en Naciones Unidas en Nueva York, el 19 de diciembre de 1966. Reconocen el derecho de toda persona a disfrutar del mas alto nivel posible de salud física y mental, obligando a los Estados partes a tomar medidas que aseguren su plena efectividad. Entre esas medidas se distinguen la reducción de la mortalidad infantil, de la mortinatalidad, el mejoramiento de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo y en el medio ambiente, la prevención y tratamiento de enfermedades endémicas, epidémicas y profesionales y la creación de condiciones que aseguren la asistencia médica en caso de enfermedad. El primero de estos Tratados establece en el art. 9 que “todos los estados parte... reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social”. Estos dos Tratados fueron también incorporados a la Constitución Nacional en la reforma de 1994.

*La reforma constitucional de 1994:* Esta reforma fue de lejos la mayor reforma constitucional en lo institucional del estado, los sistemas de control interno y externo, etc., y en el agregado de nuevos derechos, entre ellos la Iniciativa popular, la consulta popular, la protección del ambiente y del patrimonio material y cultural, la protección y defensa del consumidor y usuario, el amparo y el habeas data. Pero cabe destacar en este trabajo que mantuvo sin ningún cambio el art. 14 bis agregado en 1957, y también la facultad del Congreso de la Nación de aprobar el Código de la Seguridad Social, ahora en el art. 75 inc. 12 por la reenumeración del texto originada por los agregados, el que continua igualmente sin ser ni siquiera considerado, y por lo tanto nunca aprobado.. Esto muy es grave, ya que el Código debería incluir de manera comprensiva a toda la legislación pertinente, y sobre todo de manera íntegramente coherente, algo muy lejano hasta hoy.

**La reforma constitucional aprobada el 11 de marzo de 1949 otorga un espacio preponderante en el largo texto del art. 37 al derecho laboral, al trabajo, expandiendo el alcance de sus garantías (leyes protectoras) entre las que se incluyen condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagas, retribución justa, salario mínimo vital y móvil...**

## EL SISTEMA UNIVERSITARIO PÚBLICO NACIONAL

En las instituciones universitarias públicas la enseñanza de pregrado y grado es gratuita, algo que según manifestó poco tiempo atrás públicamente la Presidente Fernández de Kirchner constituiría un privilegio que existe en muy pocos países, y que habría que preservar... Mas recientemente manifestó también públicamente en un par de oportunidades que habría que estudiar la vía por la cual los profesionales egre-

sados de las universidades públicas gratuitas devolvieran a la sociedad algo de lo que recibieron a través de la educación superior pública y gratuita, con lo cual no se financiaría el presupuesto de las universidades sino que se constituiría un fondo para becas para estudiantes. No se pretende aquí, ni sería posible dentro de los límites de este trabajo, desarrollar un análisis profundo del tema así planteado, sino solamente aportar alguno elementos de juicio al respecto, basados en la información pública disponible y accesible.

El Sistema Universitario argentino esta integrado por 40 universidades y 7 institutos universitarios nacionales, 43 universidades y 13 institutos universitarios privados, 1 universidad provincial, 1 universidad extranjera y 1 universidad internacional. Paso de un total de 1.210.769 alumnos de pregrado y de grado en 2001 a 1.304.003 en 2006, según lo publicado en el Anuario Estadístico respectivo de la Secretaria de Políticas Universitarias del gobierno nacional. La tasa de crecimiento anual viene disminuyendo, desde un promedio de 1.5% por año entre 2001 y 2005, a 0,90% entre 2002-2006. En los mismos períodos, el sistema universitario privado argentino paso de 203.586 inscriptos en 2001 a 279.373 en 2006, con una tasa promedio de crecimiento anual creciente, de 5.7% entre 2001-2005 a 8.1% en 2002-2006. La cantidad de alumnos informada por la SPU correspondiente a 2006 de las universidades únicamente fue ese mismo año de 1.283.185 alumnos. Asumiendo que la tasa promedio de crecimiento 2002-2006 se hubiera mantenido constante, la cantidad de alumnos de las universidades públicas únicamente habría crecido a 1.317.831 en el año 2009. Se excluye a los de los Institutos universitarios porque sus presupuestos integran los de las instituciones de las que forman parte. El presupuesto asignado a las universidades nacionales por la ley 26.422 que aprobó el presupuesto nacional para 2009, fue en total de \$7.951.500.000 mas \$220.789.000 incluidos en la planilla B anexa al art. 12 de dicha ley; el texto legal, salvo una partida de \$10.000.000 a distribuir, para el Programa de Incentivos a la Investigación, no indica con claridad el destino del esto de los fondos incluidos en esa planilla, razón por la cual omitiremos su inclusión en lo que sigue.

Si, para llegar a un indicador muy grueso, se divide el presupuesto del conjunto de las universidades públicas por el total de alumnos estimado, ambos para el año 2009, el gasto por alumno y por año sería de \$6.033.00, equivalente a \$502.75 por alumno y por mes. Estos montos constituyen ciertamente una transferencia, que puede ser considerada un subsidio, o una beca a cada alumno.

Según la conclusión de estudios de la SPU publicados hace algún tiempo, el tiempo promedio ponderado en que los alumnos completan sus estudios y se gradúan sería equivalente a algo mas de una vez y media el tiempo standard previsto en los planes de estudio de cada carrera. Si por comodidad en un análisis muy grueso se toma cinco años como la duración nominal mas frecuente en las carreras de grado, la duración promedio ponderada resultaría entonces del orden de 7.5 años por alumno. Si el gasto

por alumno y por año se mantuviera constante en el monto estimado mas arriba para 2009, el subsidio total hasta la graduación resultaría de \$47.247 por graduado. Si con propósitos meramente ilustrativos, y como aproximación muy gruesa, a continuación se compara el total de graduados de cada año, con los alumnos que ingresaron y que había en el sistema 7 y 8 años antes, aparecerían los siguientes porcentajes de graduación:

<b>Graduados</b>	<b>Alumnos 1999</b>	<b>%</b>	<b>Alumnos 2000</b>	<b>%</b>
<b>2006</b>	<b>1.056.681</b>	<b>6,06</b>	<b>1.138.267</b>	<b>5,63</b>
<b>64113</b>	<b>Ingreso 1999</b>		<b>Ingresos 2000</b>	
	<b>278.306</b>	<b>23,03</b>	<b>287.513</b>	<b>22,29</b>

Del cuadro anterior surgiría, en forma por demás aproximada, que dado que luego de 7 u 8 años se graduaría entre 1 de cada 4 y 1 de cada 5 ingresantes, por lo tanto si el costo total acumulado se repartiera entre el numero de graduados, como lo haría cualquier sistema productivo: calcularía el costo total de los recursos empleados y lo dividiría por los productos obtenidos, el costo por graduado resultaría así entre 4 o 5 veces el monto citado mas arriba, es decir entre \$188.988 y \$236.235. Estas estimaciones, con carácter ilustrativo, tienen por propósito únicamente ilustrar el orden de magnitud del subsidio implícito en la educación universitaria.

En cuanto a los beneficiarios de esos subsidios, hace algunos años se hicieron estudios que mostraban que en el mejor de los casos el 0.5% de los estudiantes que ingresaban a la universidad pública provenían del sector de la población comprendido en el 33% mas bajo en la distribución del ingreso. No se conoce actualización de esos estudios. Pero una serie de indicadores disponibles apuntan en la misma dirección. El último Censo de Alumnos de la UBA, cuyo total, 358.071 en 2006, representa el 27.90% de los matriculados en todas las universidades públicas del país, mostró que esos alumnos provienen por partes prácticamente iguales de la

**La reforma constitucional de 1994 fue de lejos la mayor reforma constitucional en lo institucional del estado, los sistemas de control interno y externo, etc., y en el agregado de nuevos derechos, entre ellos la Iniciativa popular, la consulta popular, la protección del ambiente y del patrimonio material y cultural, la protección y defensa del consumidor y usuario, el amparo y el habeas data.**

Capital y del Conurbano bonaerense, y que mas de la mitad del total de los alumnos proviene de escuelas privadas; pero cerca del 70% de los graduados provienen de escuelas secundarias privadas.

Pero en la realidad, el costo de cada graduado para el estado es mucho mayor, debido a la altísima tasa de deserción, por un lado, y la duración de la permanencia de una porción significativa de los que no desertan en los primeros años, pero además de demorar, no llegan a la graduación. En el Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias publicado por la SPU, el cuadro 3.3.1 Tasa de Escolarización del Sistema de Educación Superior Argentino (2001-2006) muestra que según la estimación del INDEC la población de 18 a 24 años sería de 5.573.759 en 2006; la Tasa Bruta Universitaria, que resulta de dividir el total de matriculados en las universidades públicas y privadas de ese año, por esa población estimada resulta del 34.6%.

En gran contraste, la Tasa Neta, que resulta en cambio de dividir el total de matriculados con edades entre 18 y 24, por la misma población, es de 13.9%, lo cual lleva a que el 20.7%, o sea el 59.8% del total de los matriculados en las universidades en 2006 estarían “excedidos” del rango de edades (7 años en esta metodología adoptada para la estimación) en el que supone que deberían ingresar, completar sus estudios, y graduarse. El mismo análisis, de elaboración nuestra, referido únicamente a las universidades públicas, con un total de 1.304.003 matriculados en 2006 daría una tasa bruta de 28.5%; lamentablemente no se publica el total de matriculados de entre 18 y 24 años, por lo cual no es posible calcular la Tasa Neta. La experiencia derivada de la pertenencia, el contacto y el seguimiento de la evolución del sistema universitario público llevará a pensar que la proporción de matriculados de mas de 24 años sería aun mayor. Lo anterior indicaría a su vez que muy probablemente el costo por graduado de las universidades públicas resultaría superior al estimado mas arriba.

En cuanto a los ingresos de alumnos a las universidades públicas también solo se puede efectuar una análisis aproximado, al no disponerse por un lado de la pirámide anual de edades del INDEC ni de la discriminación por edades de los matriculados anualmente. Estimando la población de 18 años en la séptima parte de la que informa el INDEC para el grupo 18-24, sería en 2006 de 653.394, y los nuevos matriculados ese mismo año 262.794, es decir el 40.21%. Para interpretar ese indicador, que a primera vista parecería algo elevado, es necesario tener en cuenta que el número de nuevos matriculados en un año cualquiera debe incluir también a ciertas proporciones que ingresan mas tarde y no a continuación de la terminación del secundario, como a aquellos que comenzaron una carrera y decidieron cambiar de carrera, comenzando otra; y también a un grupo no menor según la experiencia que se matricula inicialmente, pero nunca comienza realmente sus estudios. Lamentablemente no se dispone de datos al respecto.

Con respecto al total anual de matriculados en las universidades públicas cabe destacar que del Anuario 2006 citado surge que luego de un ininterrumpido crecimiento

desde 229.711 en 1996 hasta alcanzar un pico de 301.086 en 2002, se verifica un ininterrumpido decrecimiento, que aparece acelerándose en 2005 cayendo a 262.704 en 2006, un 12.74% por debajo del pico, a una tasa promedio anual del 3.19%. Por contraste, en las universidades privadas se verificó un crecimiento sostenido de las nuevas matriculaciones a partir de 38.187 en 1996, con un marcado bache en 2001 y 2002, para llegar en 2003 a 63.651, un número más alto que el de 2000, y continuar creciendo interrumpidamente hasta 86.107 en 2006, el 35.28% desde 2003, equivalente a una tasa promedio anual del 11.76%.

Tampoco se dispone, ni se tiene conocimiento de que se publique ni se haya publicado, el número total de egresados de los diferentes ciclos y tipos del secundario, ni global ni discriminado entre escuelas públicas y privadas, como si se dispone a nivel de la enseñanza universitaria, aunque con un atraso considerable. Sería del mayor interés poder conocer que proporción de egresados de los secundarios se incorpora a cada una de las modalidades de la educación superior, universitaria o no.

**No parece arriesgado suponer que los estratos sociales de origen de los matriculados en las universidades públicas no han cambiado, al menos favorablemente, desde aquel análisis que se mencionó más arriba en esta sección.**

Llegados este punto en este rápido y sucinto análisis, y tomando en cuenta la situación social del país al comienzo de 2009, en términos del alto porcentaje del empleo no registrado con su muy bajo nivel salarial y ausencia de toda obra social, de los niveles de desempleo del 7.3% y de subempleo del 9.1%, en 2008/IV, de pobreza no indigente del 18.2% y de indigencia de 8.7% ambos los últimos publicados en septiembre 2006 por el INDEC, todos para los 31 aglomerados urbanos más importantes del país, no parece arriesgado suponer que los estratos sociales de origen de los matriculados en las universidades públicas no han cambiado, al menos favorablemente, desde aquel análisis que se mencionó más arriba en esta sección.

## LA POLÍTICA DE VIVIENDA

El Derecho a la Vivienda : En la Francia de 1894, se promulga la Ley Sigfried que es el primer intento de intervención estatal en la Vivienda. Francia, promueve una serie de leyes hasta mediados del siglo XX, referidas a las denominadas Habitacions à Bón Marché (HBS). Todas estas leyes estaban imbuidas del Movimiento Higienista. Esta visión de la necesidad de la intervención estatal en la cuestión de la vivienda por razones de salud pública, se desarrolló por toda Europa Continental y el primer antecedente en la Argentina fue la Ley Cafferata (1915) que creó la Comisión Nacional de Casas Baratas. Con la introducción del Artículo 14° Bis en la Constitución Nacional, en la reforma de 1957, se promulga con rango constitucional el derecho a una vivienda digna. El derecho a una vivienda adecuada, es parte de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Los DESC, se derivan de tratados internacionales de

derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, firmado por la Argentina. La Observación General N° 4 sobre el derecho a la vivienda establece los siguientes requisitos para este derecho: 1) Seguridad jurídica de la tenencia: Todas las personas tienen derecho a la protección contra el desalojo arbitrario o acoso. Los gobiernos deben aprobar legislación que proporcione esta protección legal a los inquilinos; 2) Gastos soportables: El precio de venta y alquiler de las viviendas debe ser adecuado a fin de no representar una carga innecesaria para el ingreso familiar. El gobierno debe ocuparse de asegurar que todas las personas que habitan en su territorio puedan pagar los costos de una vivienda adecuada. Se deben otorgar subsidios para quienes no puedan afrontar los gastos de una vivienda. Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe proteger a sus habitantes del frío, el calor, las precipitaciones y demás elementos. Debe ser segura y proteger contra las amenazas para la salud y los riesgos estructurales; 3) Accesibilidad: Todas las personas deben tener acceso a una vivienda adecuada. Se debe prestar particular atención a los grupos vulnerables, como los niños, las mujeres, los ancianos y los refugiados. La vivienda debe contar con infraestructura adecuada para las necesidades especiales de las personas discapacitadas; 4) Ubicación: En muchos casos, el transporte puede ser caro y puede tardar mucho tiempo en ir de un lugar a otro. La ubicación de la vivienda debe permitir el acceso fácil al lugar de trabajo, los centros de salud y educación, y demás servicios sociales. No se deben construir viviendas en lugares inseguros. 5) Adecuación cultural: La vivienda debe ser compatible con las tradiciones y prácticas de las personas que habitan en ella. Todos los esfuerzos por modernizar las viviendas deben tener en cuenta las necesidades y creencias de las personas que van a utilizarlas.

*La situación habitacional en la Argentina:* No es objeto de este trabajo desarrollar una metodología para la determinación del déficit habitacional. Sin embargo se hará una breve síntesis de la metodología utilizada por el IAIVA con los datos del Censo 2001, para la determinación del Déficit Habitacional Cuantitativo y Cualitativo. Este trabajo sigue la definición de O. Yudnovsky entendiéndolo que “la vivienda es una configuración de servicios (los servicios habitacionales) que debe dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física”. Para el IAIVA, la vivienda adecuada es aquella que provee de todos los servicios habitacionales para el hogar. Es decir que escapa al tradicional análisis “viviendista” que sólo analiza la calidad constructiva de la vivienda y va más allá al incorporar variables que son propias de donde está inserta la vivienda. Para ejemplificar, una vivienda que tiene una calidad constructiva óptima pero se encuentra en una zona inundable, no provee de un servicio habitacional adecuado. Por lo antedicho, la vivienda debe brindar: 1) Seguridad como unidad física: Está relacionado con la Calidad Constructiva de la Vivienda que se divide en viviendas de Calidad (1) No deficitaria, (2) Recuperable, y (3) Irrecuperable; 2) Saneamiento y bienestar: Si las viviendas tienen Disponibilidad de

Servicios Domiciliarios (DSD): Redes de agua, electricidad, cloacas y recolección de residuos; 3) Adecuada inserción en el entorno: Si las viviendas están insertas dentro de un entorno con Disponibilidad de Servicios en la Vía Pública (DSVP): Transporte Público, Calle Pavimentada, Alumbrado y Teléfono Público, 4) Independencia habitacional: Determinada por la existencia de Cohabitación de Hogares dentro de una misma Vivienda y/o Hacinamiento, dada la relación entre cantidad de cuartos y número de personas que integran el hogar. Es destacar que la metodología empleada por el IAIVA (que sigue las recomendaciones internacionales) ve a la vivienda como una brindadora de servicios y no tan simplemente como una obra. Esta diferencia será tenida en cuenta al momento de la evaluación de la política de vivienda llevada a cabo hasta la fecha y de la propuesta que se realizará. El IAIVA ha sido el estudio mas exhaustivo realizado en la Argentina sobre la situación habitacional a partir de los datos del Censo 2001. Este último Censo, a diferencia de los anteriores además de relevar los datos referidos a los hogares y la calidad constructiva de la vivienda, recogió por primera vez una batería de datos referidos al entorno urbano<sup>1</sup>. Esto ha permitido incorporar las condiciones del espacio en donde se inserta la vivienda.

**Este último Censo (2001), a diferencia de los anteriores además de relevar los datos referidos a los hogares y la calidad constructiva de la vivienda, recogió por primera vez una batería de datos referidos al entorno urbano. Esto ha permitido incorporar las condiciones del espacio en donde se inserta la vivienda.**

*Déficit habitacional cuantitativo:* Es aquél que determina que cantidad de nuevas viviendas se necesitan para que cada hogar cuente con una vivienda calidad constructiva No Deficitario o Recuperable. Por lo tanto está compuesto por: Cantidad de Viviendas para hogares que cohabitan en viviendas no deficitarias o deficitarias recuperables: 338.693; Viviendas para hogares que habitan en viviendas irrecuperables: 588.354; de donde el Déficit Total Cuantitativo resulta de 927.047

*Déficit habitacional cualitativo:* Este déficit está compuesto por toda aquella vivienda que necesita una ampliación y/o mejora más aquellas viviendas que no son irrecuperables pero que tienen carencias por falta de conexiones a los servicios básicos (Agua, Electricidad, etc.) y/o están localizadas en un área sin consolidar (Existencia de basurales cercanos, Falta de Transporte Público, etc.): a) Hacinamiento: Se resuelve con

1 - Las variables son: "Ubicación en Villa de Emergencia", "Ubicación en zona inundable", "Existencia permanente de basural a menos de 300 metros de distancia (3 cuadras)", "Existencia de cloacas", "Existencia de agua corriente", "Existencia de energía eléctrica por red domiciliaria", "Existencia de alumbrado público", "Existencia de gas de red", "Existencia de al menos una cuadra pavimentada", "Servicio regular de recolección de residuos (al menos 2 veces por semana)", "Existencia de transporte público a menos de 300 metros de distancia (3 cuadras)" y "Existencia de teléfono público menos de 300 metros de distancia (3 cuadras)"

ampliación de la vivienda. Hay 954.643 hogares que están hacinados en viviendas de calidad no deficitaria o deficitaria recuperable.; b) Calidad Constructiva: Son aquellas viviendas que requieren de una mejora en su calidad constructiva pero que no son irreuperables. La cantidad de viviendas en esta situación son: 1.711.342; c) Conexiones a Servicios Básicos: Hay 2.801.128 viviendas que no tienen algunas de las conexiones a los servicios básicos; d) Área de Localización: Hay 1.915.677 viviendas que están insertas en áreas sin consolidar.

*Crecimiento vegetativo de los hogares en la Argentina:* La cantidad de hogares según el Censo 1991 fue de 8.927.289 y en el Censo 2001 de 10.075.814. Es decir que crecieron un 12,87%, lo que implica una tasa anual de crecimiento compuesta de 1,22%. En el gráfico No 1 se puede ver la cantidad de hogares que se crean anualmente, si suponemos la misma tasa de crecimiento que la intercensal 1991/2001: crece de 123.000 en 2002 a 135.000 en 2010.

*Producción de Viviendas:* en el gráfico no. 2 se puede observar la cantidad de viviendas terminadas, hechas con los Fondos del FONAVI como con los de los Planes Federales de Vivienda. Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda. El promedio de construcción, en el período 1993-2007, asciende a 37.628 viviendas terminadas por año. Este promedio podría ser engañoso, dado que incluye el período crítico 2000-2004, en el cual la economía argentina entró en la mayor crisis económica de su historia. Si es digno de destacar, que a pesar del fuerte impulso declarado por el Gobierno Nacional a la construcción de viviendas y de contar con superávit presupuestario, no se ha podido superar la construcción de 54.000 viviendas en un año

*El Crédito Hipotecario en la Argentina:* Según se desprende de las estadísticas proveídas por el Banco Central de la República Argentina, la relación Crédito Hipotecario para la Vivienda/PBI es menor al 1%. Para referencia, en EE.UU. esta relación es del 81%, en la Europa de los 27 es del 52%, en Chile es del 18%. La evolución del Stock de Créditos hipotecarios para la Vivienda en Millones de U\$S según lo muestra el Cuadro no. 2 ha sido en los meses de enero de 2009: 3254, de 2010 de 2797, y de 2011 de 2835. De ello se desprende, que la cancelación de créditos hipotecarios es similar a la cantidad de nuevos préstamos, manteniéndose el stock prácticamente inalterable. El motivo por el cual el stock de créditos hipotecarios en la Argentina es tan bajo, es que las tasas nominales de préstamo son elevadísimas y los plazos cortos, lo cual redundaría en elevadas relaciones cuota/préstamo y por ende sea pocas las familias que pueden obtener un crédito hipotecario. Estas elevadas tasas de interés, no son producto de la escasez de ahorro en la Argentina, sino de la falta de instituciones que permitan canalizar el ahorro en inversión. La formación de activos en el exterior, comúnmente llamada “fuga de capitales” fue en promedio anual de 16.210 millones de dólares para el trienio 2008-2010. Es decir que esta cantidad de dinero alcanzaría para dar más 540.000 préstamos por año de 30.000 dólares cada uno, por año.

*El Modelo de Gestión aplicado en la Política de Vivienda:* En la Argentina, a principios de la década de 1970, se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), con el objetivo de disminuir el déficit habitacional y posibilitar el acceso a una vivienda digna a los sectores de menores ingresos. Desde 1972 hasta 1992, este Fondo se conformaba con aportes hechos sobre los salarios. En 1992, se reemplaza la recaudación vía aportes sobre las remuneraciones por un porcentaje sobre los ingresos provenientes del Impuesto a los Combustibles, estableciéndose que la Nación garantizaba un mínimo mensual equivalente a \$75 millones. Otro cambio que se introdujo en 1992, fue la creación de los Institutos Provinciales de Vivienda, que recibirían la coparticipación de los \$75 millones mensuales (\$900 millones anuales) para ser aplicados en la construcción de viviendas e infraestructura. Si bien la Ley 24.464 de 1995, permite utilizar parte de estos fondos para el financiamiento para la compra de viviendas como un nuevo destino posible de los recursos del Fondo, el modelo de gestión aplicado por los IPV ha sido preferentemente el de la construcción (subsidio a la oferta) y no el del financiamiento accesible a la población potencialmente beneficiaria (subsidio a la demanda). En el año 2004 se establece por parte de la Subsecretaría de Vivienda de la Nación el Programa Federal de Construcción de Viviendas Etapa I, para la construcción de 120.000 viviendas en todo el país y en el año 2005 la Etapa II de 300.000 viviendas. Estos Programas son producto de un convenio marco entre el Ministerio de Planificación Federal y los Gobernadores de las Provincias, para construir viviendas con aportes presupuestarios de la Nación. Es decir que mas allá de los cambios introducidos en la organización del FONAVI o el interés del Gobierno Nacional en hacer aportes presupuestarios destinados a la construcción de viviendas (Programas Federales), el modelo de gestión es el mismo: el Estado con fondos presupuestarios construye viviendas para ser asignadas posteriormente a los beneficiarios.

**Más allá de los cambios introducidos en la organización del FONAVI o el interés del Gobierno Nacional en hacer aportes presupuestarios destinados a la construcción de viviendas (Programas Federales), el modelo de gestión es el mismo: el Estado con fondos presupuestarios construye viviendas para ser asignadas posteriormente a los beneficiarios.**

*Principales consecuencias de la aplicación de este Modelo de Gestión: Inversión en Obra vs. Rentabilidad Social:* La altísima volatilidad de la economía argentina combinado con una estructura tributaria pro-cíclica, hace que los ingresos fiscales tengan aún una mayor volatilidad. Dado que dentro de las erogaciones presupuestarias los Gastos Corrientes y los Servicios de la Deuda son inelásticos, el ajuste o la expansión se da en las erogaciones del Gasto de Capital.

*La volatilidad de la Economía Argentina:* En el gráfico no 3 y en el Cuadro no. 3 se puede observar que en el lapso 1997-2008 el PBI de la Argentina creció proporcionalmente más que el EE.UU.; prácticamente igual que Brasil y un poco menos que Chile y Australia. La gran diferencia es el camino por el cual, punta-punta, tienen crecimientos similares los 5 países. En este lapso ni Australia, ni Brasil, ni EE.UU. tuvieron tasas anuales de crecimiento negativo; Chile, solo en 1999, con un -0.8%. La Argentina en los 11 años analizados, 4 años tuvo tasas de crecimiento negativas y 6 años tasa de crecimiento superiores al 6% anual. Esta volatilidad se ve amplificada en la estructura presupuestaria tanto por la parte de los ingresos como de los gastos fiscales.

### VARIACIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES ANTE VARIACIONES EN EL CICLO ECONÓMICO

**Ingresos Tributarios:** En la Argentina, los Ingresos Tributarios son procíclicos. Es decir que aumentan (o disminuyen) en proporciones mayores que el PBI. Haciendo una simple regresión lineal entre “Las tasas de crecimiento de los Ingresos Tributarios Deflactados<sup>2</sup>” vs. “Las tasas de crecimiento del PBI” en el período 1998-2008, podemos observar que la recta tiene una pendiente de 1,82, es decir que por cada 1% de aumento en el PBI los ingresos tributarios crecen un 1,82%, con un R<sup>2</sup> de 0,70<sup>3</sup>.  
Ingresos Tributarios :

**Volatilidad de los Gastos Corrientes y de Capital en la Argentina (1998-2008):** El cuadro siguiente muestra la altísima volatilidad de los Gastos de Capital ante variaciones en el PBI. Si bien estos datos no corresponden solamente a vivienda, veremos que los fondos transferidos al FONAVI durante los años de crisis son mucho menos que los garantizados por la ley.

**Impacto de la Volatilidad en los Gastos de Capital en la Producción de Viviendas Sociales :** En los ciclos expansivos de la economía, al contar con un gran aumento en la cuenta de gastos de capital, se inician muchas obras, erogándose ingentes cantidades de dinero. En los ciclos recesivos, al no contarse con dinero para estas obras, las viviendas quedan sin terminar. Esto hace que la inversión no se traduzca en rentabilidad social, porque una vivienda no terminada no provee servicio habitacional

**Aumento en la eficiencia de la inversión vs. integración social:** Los Institutos Provinciales de Vivienda tratan de hacer viviendas con el menor costo posible por unidad. Para lograr esto, se llama a licitación para complejos habitacionales de gran cantidad de viviendas. Para ello, se requieren terrenos grandes que no están normalmente dentro del tejido urbano. Esto implica, que los beneficiarios que normalmente son de clase baja, terminen confinados dentro de un barrio habitado por miembros que están en la misma condición, dificultando la integración con otros sectores sociales

---

2 - A los efectos de homogeneizar la serie de datos, los guarismos han sido deflactados con el Deflactor del PBI.

3 - Gavin, Hausmann, Perotti y Talvi, en un trabajo realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo en sobre el período 1970-1994, establecieron que un cambio en el 1% del PBI significaba un 1,32% en los ingresos tributarios en América Latina.

Adjudicación vs. Escrituración: Por distintos motivos gran parte de las viviendas adjudicadas no están escrituradas a favor del beneficiario. Según el Informe de Evaluación del FONAVI realizado en el año 2000, de las 726.225 viviendas adjudicadas sólo 260.792 (35,91%) estaban escrituradas. El informe de Auditoría del FONAVI del año 2007, dice que sólo el 4% de las viviendas adjudicadas en el 2007 habían sido escrituradas y que en el período Septiembre - 1992/Diciembre - 2007, este guarismo ascendía a 42%. El hecho que tengan título de propiedad tiene un alto impacto social<sup>4</sup>, es decir no es una cuestión simplemente notarial. Además, los IPV están destinando ingentes recursos humanos y financieros, en la instauración de estructuras administrativas destinadas a la “Regularización Dominial”.

Subvención estatal discreta: De acuerdo a los guarismos mencionados anteriormente tanto de la situación habitacional como de la producción de viviendas anuales, podríamos establecer que anualmente menos del 5% de los potenciales beneficiarios (los hogares que están en situación habitacional precaria) son efectivamente beneficiados por el Estado.. Ahora este 5% de hogares beneficiados recibe el total de la subvención estatal y el otro 95% no recibe absolutamente nada. Esta especie de lotería, donde uno es el beneficiado de los aportes de los demás apostadores, no parece ser una buena política de asignación social. Para ser mas claros, los mas de 1.700 millones de dólares destinados a vivienda en el año 2007, fueron asignados a solamente a menos de 54.000 familias. El equivalente a 587 meses de Asignación Universal por Hijo. Pretender “universalizar” la subvención

estatal con este modelo de gestión se vuelve presupuestariamente imposible, porque si calculamos a 30.000 USD por Vivienda y existe un déficit de al menos 1 millón de viviendas, se requiere de 30.000 millones de dólares. Esto lleva inevitablemente que no exista un criterio general para determinar cual es el orden de prioridad, que la mayoría de los IPV no tengan registros, pese a las Resoluciones Nro. 42, 73 y 132; que fijaban criterios comunes mediante el sistema de puntaje. Al año 1999, con 7 años de la reforma, sólo 9 provincias utilizaban los registros en forma plena. El Informe de Evaluación del FONAVI del año 2000 dice “...se realiza una metodología poco transparente, ya que no se aplican normas de carácter general, no hay difusión pública de las inscripciones y los criterios de selección o son puestos a disposición de los interesados.”

**Podríamos establecer que anualmente menos del 5% de los potenciales beneficiarios (los hogares que están en situación habitacional precaria) son efectivamente beneficiados por el Estado.. Ahora este 5% de hogares beneficiados recibe el total de la subvención estatal y el otro 95% no recibe absolutamente nada.**

4 - S. Galiani y E. Schargrodsky: Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling (Journal of Public Economics -2010-) y Effects of Land Titling on Child Health (Economics and Human Biology -2004-)

*Conclusiones sobre la Política de Vivienda:* En esta parte del trabajo se procuro mostrar que: 1) el modelo de gestión aplicado por el Estado argentino para la solución del problema habitacional que consiste en la aplicación de recursos presupuestarios nacionales y subnacionales a la construcción de viviendas, que luego serán asignadas a los beneficiarios es ineficaz e ineficiente; 2) con similares esfuerzos presupuestarios se podría eliminar el déficit habitacional en 15 años. El modelo de gestión que se propone (que se omite aquí por limitaciones de espacio) consiste en generar las instituciones necesarias<sup>5</sup> para que exista crédito accesible (tasas bajas y largo plazo), que permitan canalizar la prodigiosa capacidad de ahorro nacional en inversión y la aplicación de los recursos presupuestarios para subsidiar a los beneficiarios en forma directa

**ANEXO: CUADROS Y GRÁFICOS**

Gráfico N° 1

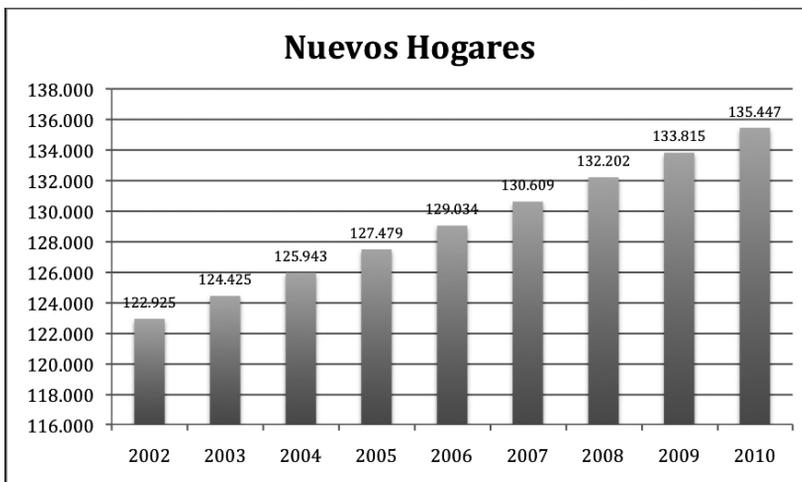
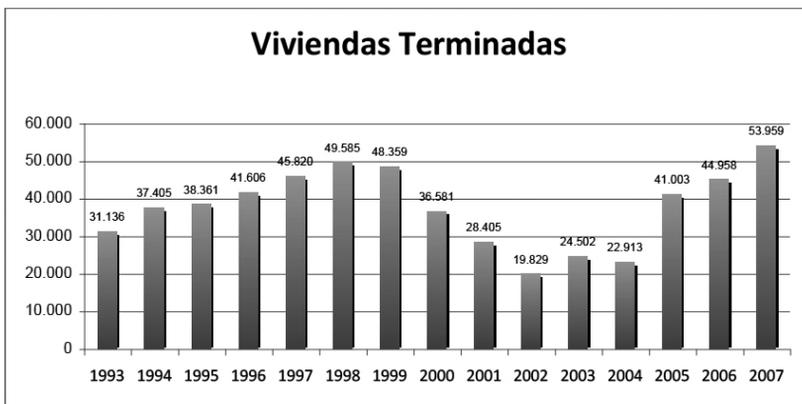


Gráfico N° 2



5 - El sentido que se le asigna a la palabra “Institución” es una norma que reduce la incertidumbre y los costos de transacción.

Cuadro No. 2:

Fecha	Monto en Millones U\$S
Enero-2009	3254
Enero-2010	2797
Enero-2011	2835

Gráfico N° 3  
La volatilidad de la Economía Argentina

Comparación PBI Año 1997 vs. Año 2008

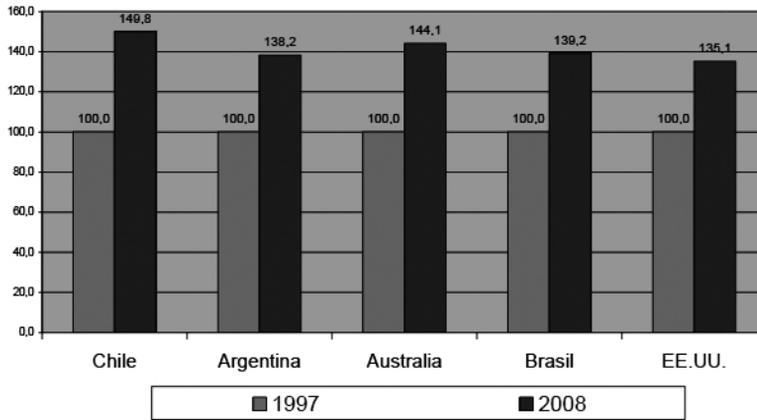
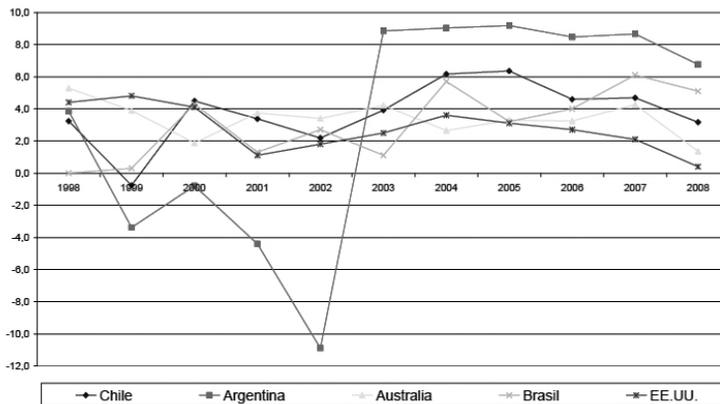


Gráfico N° 4

Variación Anual del PBI



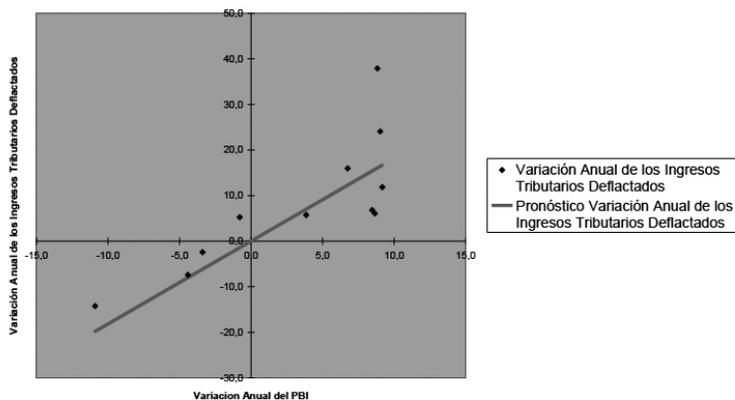
Cuadro N° 3

Tasas de Crecimiento del PBI

	Chile	Argentina	Australia	Brasil	EE.UU.
1998	3,2	<b>3,9</b>	5,3	0,0	4,4
1999	-0,8	<b>-3,4</b>	3,9	0,3	4,8
2000	4,5	<b>-0,8</b>	1,9	4,3	4,1
2001	3,4	<b>-4,4</b>	3,7	1,3	1,1
2002	2,2	<b>-10,9</b>	3,4	2,7	1,8
2003	3,9	<b>8,8</b>	4,2	1,1	2,5
2004	6,2	<b>9,0</b>	2,6	5,7	3,6
2005	6,3	<b>9,2</b>	3,3	3,2	3,1
2006	4,6	<b>8,5</b>	3,2	4,0	2,7
2007	4,7	<b>8,7</b>	4,3	6,0	2,1
2008	3,2	<b>6,8</b>	1,4	5,1	0,4
<b>Promedio</b>	<b>3,7</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>
<b>Volatilidad</b>	<b>0,9</b>	<b>3,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>

Grafico N° 4

Variación Anual del PBI Curva de regresión ajustada



Cuadro N° 4

Año	Variación Anual del PBI	Var. Anual de los Gastos Corrientes Deflactados	Var. Anual de los Gastos de Capital Deflactados
1998	3,9%	5,3%	2,4%
1999	-3,4%	0,0%	-0,6%
2000	-0,8%	5,4%	-23,1%
2001	-4,4%	-12,5%	-17,2%
2002	-10,9%	-10,8%	-31,1%
2003	8,8%	20,8%	26,1%
2004	9,0%	15,2%	97,0%
2005	9,2%	11,4%	50,3%
2006	8,5%	11,8%	40,4%
2007	8,7%	15,3%	-8,3%
2008	6,8%	14,0%	8,2%
Promedio	3,0%	6,4%	8,0%
Volatilidad	3,2%	4,6%	13,6%

Cuadro N° 5

## Transferencias al FONAVI

<b>Año</b>	<b>Millones de Pesos</b>	<b>Millones de Dólares</b>
<b>1994</b>	<b>900,1</b>	<b>900,1</b>
<b>1995</b>	<b>741,3</b>	<b>741,3</b>
<b>1996</b>	<b>976,5</b>	<b>976,5</b>
<b>1997</b>	<b>894,9</b>	<b>894,9</b>
<b>1998</b>	<b>896,7</b>	<b>896,7</b>
<b>1999</b>	<b>718,7</b>	<b>718,7</b>
<b>2000</b>	<b>874,8</b>	<b>874,8</b>
<b>2001</b>	<b>672,5</b>	<b>672,5</b>
<b>2002</b>	<b>532,7</b>	<b>156,7</b>
<b>2003</b>	<b>548,2</b>	<b>185,8</b>
<b>2004</b>	<b>543,4</b>	<b>184,8</b>
<b>2005</b>	<b>585,6</b>	<b>200,6</b>

Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda

**PONENCIAS PRESENTADAS POR  
ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES  
EN EL SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
6 AL 8 DE JULIO DE 2011  
RESISTENCIA - CHACO**

La participación de los miembros de Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue decisiva para el éxito del Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, tal como también lo fue en sus anteriores ediciones.

La gran cantidad de Administradores Gubernamentales participantes como expositores hace imposible la publicación completa de sus trabajos, pero a fin de compartir con los lectores los temas que suscitan debate al interior del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, se publica la reseña que a continuación se desarrolla de los trabajos presentados.

También queremos señalar que, además de la participación como expositores, numerosos AGs colaboraron con la organización del Congreso en sus aspectos logísticos y académicos, y muchos otros presentaron paneles y coordinaron mesas de debate.

A todos ellos, muchas gracias por su participación e invaluable colaboración.

Finalmente, queremos destacar que todas las ponencias presentadas en el Congreso pueden consultarse en la página de la AAG.

TÍTULO	AUTORES/AS
Protección de los usuarios de servicios financieros. Una primera aproximación	<b>Alabés, Guillermo y Del Pino Suárez, Estela</b>
Articulación de las políticas públicas por un nuevo federalismo para el crecimiento con equidad social	<b>Avalos, Pedro Ireneo</b>
La crisis de la Dirección de Franquicias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y los lineamientos de su reorganización	<b>Avalos, Pedro Ireneo</b>
Nuevos horizontes en el tratamiento de los derechos del personal contratado	<b>Banti, Liliana</b>
El Premio a la Calidad en la Provincia de San Juan - Promover la calidad y fomentar valores de lo público	<b>Cao, Horacio - Sánchez Moreno, Daniela</b>
El Plan de Modernización del Estado como base para la aplicación del SIG en la Secretaría de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan	<b>Cao, Horacio - Schargorodsky, Héctor</b>
La situación dual del Estado en las provincias periféricas. Apuntes preliminares	<b>Cao, Horacio</b>
La importancia de la estrategia de calidad en el Plan de Modernización del Estado de la Provincia de San Juan	<b>Cao, Horacio - Sánchez Moreno, Daniela</b>
Derecho a la ciudad y justicia social - una ciudad para todas y todos	<b>Casal, Ana</b>
Nuevos paradigmas de la masculinidad. El rol del varón frente a las responsabilidades familiares	<b>Casin, Jorge</b>
La política de Salud y Seguridad en el Trabajo de la Provincia de Buenos Aires	<b>Ciancio Costa, Fernando; Ríos, Carlos; Rodríguez, Angel; Tomasino, Roberto y Vidal, Alejandro</b>
El E-learning situado en la Administración Pública: su implantación en un marco de calidad	<b>Falivene, Graciela y Martínez Colomer, Ayelén</b>
Los indicadores de sostenibilidad urbana como marco para el diseño participativo de la vivienda social	<b>Falivene, Graciela; Artusi, José; Costa, Patricia y Arrejoria, Guillermo</b>
El ejercicio de la docencia por docentes extranjeros. ¿qué significa formar a un ciudadano?	<b>Gaviola, Viviana</b>
Los aspectos técnico-administrativos de la reorganización de la Dirección de Franquicias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	<b>Longo, Eduardo</b>
¿Quién gasta el gasto público? Las vías de escape del estado a sus propias regulaciones	<b>López, Beatriz Hebe y Rubins, Roxana Beatriz</b>
Modelo de gestión de compras para la atención de la salud	<b>Minsky, Rafael</b>
Participación y representatividad: desafíos para la administración	<b>Oneto, Norberto</b>
Presentación del documento producido para el Observatorio de Políticas Públicas: "Políticas públicas de prevención de discapacidad"	<b>Paolillo, Daniel y Sorichetti, Silvia</b>
Articulación Institucional, Comunicación y Capacitación, Ejes de la Gestión Ambiental Frente a los Riesgos Climáticos	<b>Solanas, Cristina</b>

**Expositores:** AG Ing. Guillermo Alabés y Lic. Estela Del Pino Suárez

**Título:** *Protección de los usuarios de servicios financieros. Una primera aproximación*

**Síntesis:**

La tendencia mundial en materia de protección de los usuarios de servicios financieros ha producido el desarrollo de numerosas y diversas iniciativas orientadas a atender esta problemática.

En sintonía con esta tendencia - y en el convencimiento de que nuestro país no es ajeno a los contratos de adhesión y a la exposición asimétrica de usuarios de servicios financieros respecto de las entidades con las que operan – se están llevando adelante en Argentina numerosas iniciativas y proyectos que se ocupan de este tema, incluidos proyectos de Ley de Entidades Financieras con estado parlamentario a partir del año 2010.

El presente trabajo, de carácter introductorio a la problemática de la protección a los usuarios de servicios financieros, se estructura en tres partes: la primera trata sobre el marco legal de defensa del usuario, la segunda muestra en clave comparada la experiencia y los avances en otros países, y la tercera detalla iniciativas de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del Banco Central de la República Argentina. Finalmente se exponen conclusiones.

**Expositor:** AG Dr. Pedro Avalos

**1. Título:** *Articulación de las políticas públicas por un nuevo federalismo para el crecimiento con equidad social*

**Síntesis:**

El trabajo señala la necesidad de nuevos pactos territoriales que articulen en la región del NEA y en la región del NOA una nueva institucionalidad que permita equilibrar el desarrollo económico social relativo de estas regiones con el resto del país.

Asimismo, valora la promoción de un modelo de integración innovador, un verdadero hito en la ejecución de las políticas públicas, que impone la necesidad de la remoción de obstáculos políticos, jurídicos y la superación conceptual de fuertes asimetrías económicas entre las provincias, para pensar efectivamente, por vez primera, una economía regional sustentable, que supere las endémicas condiciones de atraso de la región del NEA y del NOA.

**2. Título:** *La crisis de la Dirección de Franquicias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y los lineamientos de su reorganización.*

### ***Síntesis:***

La crisis de la Dirección de Franquicias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto afectó tres aspectos institucionales: las prerrogativas con las que cuenta el Cuerpo Diplomático radicado en el país, los mecanismos de autorización y control institucional de tales prerrogativas por parte del Estado Nacional y, en menor medida, el esquema de protección de la producción nacional que resultó afectado.

El trabajo da cuenta de las acciones llevadas a cabo para la recuperación de la institución.

***Expositora: A.G. Dra. Liliana Esther Banti***

***Título: Nuevos horizontes en el tratamiento de los derechos del personal contratado***

### ***Síntesis:***

Las burocracias se organizan de acuerdo con las necesidades de cada sociedad, dependiendo su estructura de las funciones que a ellas se les demande y de los valores básicos de esa sociedad.

Sin lugar a dudas la capacidad de gestión de cada burocracia está íntimamente relacionada con la capacidad de los recursos humanos que la componen. De allí la importancia que revisten las políticas de empleo público que se aplican en cada Administración.

Al respecto, vemos en todas nuestras administraciones la constante utilización de las prerrogativas públicas para imponer regímenes que favorecen la provisionalidad del empleo público generando la incorporación de nuevos trabajadores mediante el concurso de contrataciones de servicios o de obra que soslayan la vigencia de la garantía constitucional de la estabilidad. Esta práctica de acudir a contrataciones temporarias, como mecanismo de reclutamiento de personal, se ha venido acentuando en nuestro país, como consecuencia de las restricciones presupuestarias impuestas, desde hace muchas décadas, que impiden la cobertura de cargos vacantes.

Observamos desde hace dos décadas que se ha impuesto como regla este tipo de incorporaciones de personal, encontrándonos con una Administración nutriendo sus necesidades de recursos humanos a través de procesos cerrados en los que la idoneidad queda sujeta al criterio del funcionario político de turno. Por otro lado, este personal contratado, por distintos regímenes, está sometido a un régimen temporal sin derecho a la estabilidad y sin derecho a indemnización frente a su despido arbitrario.

Esto ha dado lugar a una burocracia paralela para la que se sortea el principio constitucional de la estabilidad del empleado público y, a la que también se le niega el acceso a la garantía constitucional frente al despido arbitrario de la que gozan todos los trabajadores.

Esta práctica trajo aparejados numerosos cuestionamientos, tanto en sede administrativa como judicial, como consecuencia del cese dispuesto por la administración pública de los agentes sometidos a dicho régimen temporario y después de haberse reiterado en el tiempo sucesivas renovaciones del mismo.

La Corte, en una larga lista de precedentes, había avalado, hasta hoy, la legalidad de esta práctica sosteniendo que la mayor o menor conveniencia de recurrir a un sistema de incorporaciones transitorias constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial.

**Expositores: AG Dr. Horacio Cao y Daniela Sánchez Moreno**

***1. Título: El Premio Provincial a la Calidad de San Juan. Promover la calidad y fomentar valores de lo público.***

***Síntesis:***

La política de los premios, como anclaje e incentivo a la instalación de un sistema integrado de gestión, es una de las opciones que mejores resultados han alcanzado en el despliegue de políticas de calidad. En tal sentido, la Provincia de San Juan promulgó la Ley 7910 (y su Decreto Reglamentario N° 1322/08MHF) que instituye y regula el Premio Provincial a la Calidad.

Si bien para el desarrollo del premio provincial se tomó como base mucho de los principios universales de calidad en la organización, en todo momento se consideró que el mismo debía adecuarse a las características del sector público.

Esto es así, porque muchos de los instrumentos más utilizados fueron tomados de herramientas que tuvieron éxito en la gran empresa privada y se transfirieron acriticamente al Estado. De esta forma, se incorporan preceptos y principios que desnaturalizan los fines más importantes de la actividad estatal.

Como base para realizar esta adecuación del premio se trabajó con la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICGP).

En particular, tomamos los principios de Participación Ciudadana (Parágrafo 6° de la CICGP=§6) -que, no puede ser homologado a acciones de participación de clientes en el sector privado- y Acceso Universal (§10), que se encuentra en oposición a la hoy ampliamente difundida estrategia de segmentación de mercados de la empresa privada.

En cuanto a las “orientaciones“, destacamos la de “Compromiso social y ambiental” (§27), que excede el cumplimiento de normativa o la buena voluntad de las políticas de “responsabilidad empresarial”.

Tomando en cuenta lo dicho hasta aquí es que se ha incorporado tres nuevos conceptos que otorgarán puntaje de aquí en más. Los mismos fueron incorporados a

través de la Resolución Conjunta N° 26 SGP y N° 16 ASJDI/2011 que establece las bases del concurso del premio provincial a la calidad.

**Expositores: AG Dr. Horacio Cao y AG Dr. Héctor Schargorodsky**

**2. Título: “El Plan de Modernización del Estado como base para la aplicación del SIG en la Secretaría de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan”**

**Resumen**

El objetivo del presente trabajo es presentar un plan estratégico que refleje las necesidades y aspiraciones del Estado de la Provincia de San Juan para el área de la Secretaría de la Gestión Pública.

Para ello, se analiza en primer lugar el contexto histórico, social y económico provincial en relación a la situación nacional. Se describe como en las últimas décadas los Estados provinciales debieron asumir crecientes responsabilidades en la gestión de los servicios públicos esenciales, tales como salud, educación y seguridad, así como también nuevas potestades de regulación económica y social, y la co-gestión de un importante número de programas sociales junto con la Nación. En ese proceso distintas dimensiones de la vida provincial sufrieron un agudo deterioro y, entre ellas, particularmente la Administración Pública. Allí, el diagnóstico realizado por la SGP señala como principales conclusiones la debilidad de las estructuras de gestión del personal, la incorporación inadecuada de tecnología informática, la existencia de circuitos administrativos, financieros, jerárquicos y de coordinación degradados e informales, la compartimentalización de la organización, y la escasez de un adecuado flujo de información.

A partir de este diagnóstico, es que se desarrolla un plan dirigido a refundar las estructuras administrativas del Estado. Este plan se encuentra estructurado en Programas y acciones concretas: la recomposición de la carrera y la capacitación de los recursos humanos de la administración pública provincial; la realización del premio anual a la calidad, la puesta en marcha de cartas compromiso con distintas estructuras públicas y privadas de la provincia, la revisión y adecuación de las estructuras orgánico funcionales, la realización de un mapa de procesos y sus correspondientes manuales de procedimientos, la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema de mesa de entradas, la elaboración de un plan de contingencia para el Centro Cívico que es la sede del Gobierno, la edición de una revista sobre administración pública (Revista 200), y la creación, mantenimiento y desarrollo de un conjunto de bases de datos digitales (InfoSanJuan).

El trabajo concluye describiendo la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) a través del denominado “Plan Provincial de Gobierno Electrónico”, que comprende los siguientes Programas: Página WEB, Agenda digital, Guía de trámites, Correo electrónico, Protección informática y Coordinación.

*Otros trabajos presentados por el AG Dr. Horacio Cao*

*La situación dual del Estado en las provincias periféricas. Apuntes preliminares*  
Cao, Horacio

*La importancia de la estrategia de calidad en el Plan de Modernización del Estado de la Provincia de San Juan*

CAO, Horacio - Sánchez Moreno, Daniela

**Expositora: AG Dra. Ana Casal**

***Título: Derecho a la ciudad y justicia social - Una ciudad para todas y todos***

La gestión neoliberal de la ciudad conlleva un modelo de ciudad excluyente, donde la segregación socioeconómica se visibiliza y espacializa en territorios sobreprotegidos a espaldas de territorios abandonados creciendo en los márgenes y al margen. Estos barrios, donde sus habitantes están destituidos de los mínimos derechos, se caracterizan, siguiendo a Bourdieu<sup>1</sup>, esencialmente por una ausencia: la del Estado y, su población, a pesar de la heterogeneidad social interna, por ser “homogénea en la desposesión” . .

Esta desigualdad territorial genera a su vez mayores desigualdades sociales: en el acceso a la salud, al trabajo, a la justicia, a los servicios públicos. A esto se suma la estigmatización territorial, la “mancha territorial”<sup>3</sup> lo que quebranta aún más la solidaridad y refuerza las desigualdades.

El Derecho a la Ciudad surge como una respuesta política a estas desigualdades crecientes que han dado origen a estas “zonas de no derecho”<sup>4</sup>, postulando que todas y todos tenemos derecho a la ciudad. Este derecho es inseparable del concepto de justicia social, ya presente en la Constitución de 1949, inscripto en la historia profunda de las luchas populares argentinas así como en su práctica jurídica y política. La justicia social opera como una guía hacia la igualdad, obligando al Estado comprometido con ella a desarrollar políticas activas y deliberadas –obligaciones de hacer- para la eliminación de desigualdades sociales y territoriales y de los estigmas sobreañadidos a éstas. Garantizar la igualdad implica así, necesariamente, desplegar una política de discriminación positiva de territorios y grupos.

Este derecho un concepto multidimensional, articulador local de todos los derechos constitucionales y, a la vez, un movilizador social y objeto de la acción gubernamental a nivel de los espacios urbanos. Es la realización en el espacio urbano del conjunto de los derechos de las personas, la realización de su ciudadanía que

1 - Bourdieu, Pierre. Efectos de lugar en: La Miseria del Mundo, Barcelona, Ed. Akal, 1999.

2 - Bourdieu, Pierre. Efectos de lugar en: La Miseria del Mundo, Barcelona, Ed. Akal, 1999.

3 - Wacquant, Loïc. El cuerpo, el gueto y el Estado penal en Oficios y Prácticas, Lisboa, 2007.

4 - Wacquant, Loïc. Los Condenados de la Ciudad, Buenos Aires, siglo XXI editores, 2007.

no es otra cosa del “derecho a tener derechos”<sup>5</sup>. Podemos sintetizar el Derecho a la Ciudad en dos afirmaciones básicas: es el derecho a no ser excluido y también es el derecho a vivir dignamente sin discriminación alguna. Atender este derecho supone que al modelo de exclusión debemos contraponer un modelo inclusivo, de integración social y territorial que ofrezca igualdad de oportunidades para el disfrute de los bienes, servicios, recursos y riquezas que ofrecen las ciudades, posibilitando así el ejercicio real de los derechos. Para decirlo en una frase: el Derecho a la Ciudad es la territorialización de los derechos.

**Expositor:** AG Lic. Jorge Ricardo Casin

**Título:** *Nuevos paradigmas de la masculinidad. El rol del varón frente a las responsabilidades familiares*

**Síntesis:**

El actual modo de vida atenta contra el cuidado en la esfera familiar.

Este proceso, que es dificultoso para la mujer, principalmente por el rol que ocupa en el seno familiar, exige una transformación política, económica y cultural, a la vez que obliga al Estado a la revisión de los procesos de inserción laboral femenina.

Si bien la mujer tiene una incidencia cada vez mayor en el ámbito del trabajo y realiza sustanciosos aportes en cuanto a la manutención del hogar, ella es todavía el eje básico del cuidado familiar. Ello no ocurre, en general, con el varón que debería tomar mayor partido en la economía de cuidado, así como también el Estado debería garantizar los servicios públicos que aligeren esa carga

**Expositores:** AG CPN Fernando Ciancio Costa ; AG Ing. Carlos Ríos; AG Ing. Ángel Rodríguez; AG Ing. Roberto Tomasino y AG Arq. Alejandro Vidal

**Título:** *La política de Salud y Seguridad en el Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.*

**Síntesis:**

La política en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo que está llevando adelante la Provincia de Buenos Aires a partir del año 2008 está en sintonía con la política encarada por el Gobierno Nacional, cuyo objeto es promover la mejora de las condiciones de trabajo con el fin de proteger la vida y preservar la integridad psicofísica de los trabajadores.

La particularidad de la política provincial en la Gestión del Gobernador Daniel Scioli es el avance sobre tres ejes de acción prioritarios: la concientización de los actores sociales, el fortalecimiento de la capacidad inspectiva, y el impulso de la participación de los trabajadores en la mejora de las Condiciones y Medio Ambiente Laboral (CyMAT).

---

5 - Cruz, Manuel y Birulés, Fina (comps.). En torno a Hannah Arendt, Madrid, Ed. Centro de Estudios constitucionales, 1994.

Sobre este último eje, en la Argentina se registran pocos antecedentes, como el caso de la Ley vigente en la provincia de Santa Fe, las regulaciones sobre CyMAT del Sector Público Nacional y unos pocos convenios colectivos de trabajo.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires se registra el pleno funcionamiento de la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público (CoMiSaSEP), la consolidación de las Comisiones Mixtas en los distintos organismos provinciales y la sanción de la Ley 14.226 que regula el funcionamiento del sistema de gestión participativo del Sector Público, lo cual indica un importante avance en la participación de los trabajadores del sector público en la mejora de las condiciones y medio ambiente laboral.

**Expositoras: AG Arq. Graciela M. Falivene y Ayelén Martínez Colomer**

***1. Título: El E-learning situado en la Administración Pública: su implantación en un marco de calidad***

Se reflexiona sobre el modelo de e-learning situado que impulsa Teleinap, basado en el marco teórico del constructivismo social, que busca explotar las herramientas y conceptos que permitan incluir a los funcionarios e instituciones públicas en la sociedad de la información y el conocimiento.

Se trabaja el concepto de competencia, como una capacidad de las personas en un contexto organizacional determinado y como estas se ven influenciadas por Internet y las Redes Sociales, mientras que se abordan también las características que debe tener una actividad de formación que permita el desarrollo y construcción de estas competencias.

Se propone el uso de la Teoría de la actividad como una herramienta mediadora para la comunicación con los docentes en el proceso de diseño, a la vez que articuladora de los espacios organizacionales, de diseño y de aprendizaje.

Esta teoría, se basa en las siguientes premisas:

- El aprendizaje es una actividad social.
- El aprendizaje es socialmente construido.
- El conocimiento, el aprendizaje y la actividad intencional no pueden separarse.
- La acción con ayuda, la experiencia mediada y el sentido son insolubles.
- La identificación de zonas de desarrollo próximas tiene interés pedagógico.

En este sentido, el modelo describe a toda actividad humana como un sistema de actividad interdependiente, configurado por diversos componentes que se relacionan permanentemente: sujetos, herramientas, comunidad, reglas, objetos, resultados y división del trabajo. Los sistemas de actividad son estructuras sociales en las que

las personas trabajan y aprenden, y es en estos sistemas en los que el diseño de las actividades e interacciones deberá hacer eje.

Para ello se considerará:

1. Definición del sistema de actividad real en el que se desempeñan o desempeñarán los participantes de la formación.
2. Definición del sujeto de aprendizaje (personas, equipos, comunidades de práctica, colectivos profesionales) en que se centrará el análisis.
3. Identificación de las tareas que ellos realizan para obtener un resultado
4. Identificación de toda la comunidad de actores con la que interactúan: compañeros de trabajo, usuarios de servicios, etc.

Por último, se presentan las herramientas mediadoras que utiliza y transfiere TeleINAP para el diseño e implementación.

**Expositora: A.G. ARQ. Graciela Falivene, Co-autores: Arq. José A. Artusi, Arq. Patricia I. Costa y Guillermo Arrejería.**

**2. Título: *Los indicadores de sostenibilidad urbana como marco para el diseño participativo de la vivienda social.***

**Síntesis:**

La sostenibilidad de una propuesta habitacional está dada en que esa familia haya resuelto el déficit y mejorado su calidad de vida, inserción y perspectiva social. La vivienda debe, para no caer aceleradamente en déficit, tener un espacio adecuado, los servicios apropiados, la accesibilidad, la seguridad, la privacidad, y las posibilidades de interacción comunitaria que sean requeridas para que esto suceda.

Además, el diseño debe ser lo suficientemente flexible y adaptable. Se propone la utilización de indicadores urbanos de sostenibilidad para la elaboración de directrices y guías para la formulación de proyectos de vivienda a nivel local.

**Expositora: AG Dra. Viviana Gaviola**

**Título: *El ejercicio de la docencia por docentes extranjeros. ¿Qué significa formar a un ciudadano?***

**Síntesis:**

El trabajo trata acerca de la historia de la formación docente en la Argentina, desde la llegada de las primeras maestras traídas por Sarmiento desde Estados Unidos, hasta la actualidad.

A partir de la sanción del Estatuto Docente Nacional y de los respectivos estatutos provinciales se establece como requisito insoslayable la nacionalidad argentina

para el ejercicio docente. Por otro lado, en el año 2007 se regula en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, y por primera vez en el país, el procedimiento de reválida de títulos y certificados de formación docente expedidos en el extranjero, pero con alcance académico, esto es para la prosecución de estudios superiores.

A raíz de esto se producen diversos fallos judiciales otorgando la posibilidad del ejercicio profesional docente a extranjeros sin requerir que cumplan con el proceso de adoptar la ciudadanía, basándose principalmente en los derechos constitucionales que este país les otorga a los habitantes de nuestro suelo.

En todo este tema parece subyacer el problema de la xenofobia, la discriminación selectiva hacia pueblos según sus orígenes europeos o latinoamericanos y el falso concepto acerca de lo que significa construir ciudadanía.

**Expositoras: AG Ing. Beatriz Hebe López y AG Lic. Rosana Beatriz Rubins**

***Título: ¿Quién gasta el gasto público? Las vías de escape del Estado a sus propias regulaciones***

***Síntesis:***

La normativa nacional en materia de personal y de bienes y servicios contiene trámites y regulaciones que hacen poco ágil el proceso de contrataciones. Esto ha generado la aparición de 3 diferentes tipos de mecanismos que permiten canalizar las contrataciones cuya obtención es dificultosa:

a) Universidades Nacionales: Se utilizan para contratar personal que a través de las normas estatales resulta complicado “gestionar”. Su reflejo presupuestario son las “transferencias a Universidades Nacionales. Las universidades obtienen recursos propios de esta modalidad a través de la comisión que cobran por hacer estas gestiones.

b) PNUD u otros organismos internacionales: A través de la formulación de un proyecto especial muchos organismos se sirven de esta vía para realizar compras, licitaciones internacionales, contratación de personal, etc. Estos entes cobran una comisión que les permite financiar su propia existencia. Se reflejan a través de la Partida Principal 5.9

c) Fundaciones propias de cada ministerio u organismo: el armado de este tipo de organización para estatal permite a las entidades públicas, a través del pago de alguna comisión, gestionar mediante formas más desreguladas adquisiciones de bienes y servicios, personal o complementos salariales. Se financian mediante la partida 5.2.

Todos estos elementos constituyen estrategias para evitar las formalidades y rigideces innecesarias de la normativa nacional vigente para las compras y contrataciones de bienes, servicios, personal y obras.

El trabajo reflexiona sobre las dificultades que esto acarrea en varios sentidos y se interroga acerca de la necesidad de adecuar la normativa nacional a fin de que

hacer las cosas de acuerdo con la ley no sea inconveniente ni imposible y brinde transparencia y agilidad de gestión.

**Expositor:** AG Ing. Rafael César Minsky

**Título:** *Modelo de gestión de compras para la atención de la salud*

**Síntesis:**

Las instituciones de salud requieren un sistema de compras ágil que permita un flujo continuo y atender rápidamente las necesidades coyunturales, donde la ecuación calidad y precio debe ser óptima.

Tanto en el mercado de oferta como en el de demanda existen distorsiones que dan lugar a especulaciones sobre la transparencia y la libre competencia. La aplicación de las normas reglamentarias, que contienen similitudes en las distintas jurisdicciones, no genera facilidades antes esas dificultades y las instituciones se ven constantemente ante problemas de abastecimiento, de presiones internas y externas, encarecimiento de precios y otras fallas.

Para atenuar los efectos se suele recurrir a tercerizaciones que conllevan también a situaciones no deseadas.

El modelo que se propone, fruto de experiencias acumuladas en los últimos años, se basa en estándares de calidad de productos y el conocimiento del mercado proveedor, para permitir la compra mediante sencillos concursos de precios. Tiende a establecer un equilibrio entre las necesidades de la demanda y la oferta disponible, asegurando por un lado los niveles óptimos de calidad y precio y por otro el abastecimiento continuo, en un ambiente transparente y de libre competencia. Es aplicable a sistemas centralizados e importantes volúmenes pero puede ser compartido entre instituciones y jurisdicciones. Su implementación puede ser lenta pero sostenible. Es extensible a otras necesidades de abastecimiento de los organismos públicos.

**Expositores:** AG Ing. Daniel Paolillo y AG Dra. Silvia Sorichetti

**Título:** *Presentación del documento producido para el Observatorio de Políticas Públicas: “Políticas Públicas de Prevención de Discapacidad”*

**Síntesis:**

Convencidos de la importancia de la prevención, los autores realizaron en 2007 y 2010 sendos relevamientos (producidos para el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales), abordando de manera transversal el espectro de diferentes políticas públicas que permiten disminuir de forma significativa y concreta la incidencia, prevalencia e intensidad de discapacidades.

Es así que a lo largo del trabajo se van recorriendo una serie de ejes que corresponden a las siguientes categorías escogidas para estructurar la información: disca-

pacidades debidas a enfermedades transmisibles y por otro lado a enfermedades no transmisibles; a enfermedades congénitas; las de origen traumático, circunscribiendo el desarrollo de este segmento a los accidentes de tránsito y laborales por razones de extensión y metodológicas.

A simple vista la presentación puede resultar un tanto heterogénea en su profundidad o grado de desarrollo de algunos temas respecto de otros. Esto corresponde al carácter de observatorio del documento que dio origen a la ponencia y deriva a su vez de la evolución, innovaciones y énfasis que van aconteciendo en materia de políticas públicas. Así, por ejemplo en los últimos años pudo registrarse una considerable intensificación de las acciones tendientes a afrontar la problemática de los accidentes de tránsito, que adquieren mundialmente características de epidemia. O la evolución en la incorporación de pruebas para la detección de diferentes patologías en el recién nacido.

Sintetizando, se puede tomar este trabajo como una panorámica que articula múltiples y diferentes sectores del Estado que por sus características, organización y misión no tienen interrelación ni interdependencia, produciendo sin embargo resultados en la prevención de la discapacidad

**Expositora: A.G. Arq. Cristina Solanas**

***Título: Articulación institucional, comunicación y capacitación, ejes de la gestión ambiental frente a los riesgos climáticos***

***Síntesis:***

El objetivo del presente panel es reflexionar sobre la transformación del modelo de gestión pública necesario para una intervención efectiva en la gestión ambiental del riesgo en los territorios, frente al impacto del cambio climático. Esta “gestión del riesgo” implica no sólo disponer de información fehaciente sobre variables climatológicas, sino la transferencia de buenas prácticas para la prevención de efectos no deseados sobre los diferentes sectores económicos.

Para encarar esta tarea, los estados, nacional, provincial y local deben construir capacidades nuevas y abrirse a las necesidades de las fuerzas productivas, ampliando el espectro de la participación de todos los sectores y desarrollando creativamente, nuevos instrumentos que garanticen la transferencia del riesgo y por ende el fortalecimiento de los pequeños y medianos productores.

El desarrollo de nuevos programas y proyectos que articulan las acciones de distintos organismos tanto de una misma jurisdicción como de diferentes niveles de gobierno, requiere a su vez de nuevas herramientas tecnológicas que faciliten la comunicación y aseguren una acción eficiente del tiempo y los recursos disponibles.

Las nuevas tecnologías tienden a constituirse en fuertes articuladores de las redes sociales y deberán incorporarse activamente a la gestión en el sector público. Desde la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, se propone el uso de la Plataforma Virtual para el diseño y la gestión de planes y programas.

---

# 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 Osborne - 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
- N° 28 EL ESTADO EN EL BICENTENARIO - Diciembre 2010  
Juan Manuel Abal Medina - Daniel Piemonte - Andrés E. Rodríguez - Daniel Scioli - José Luis Gioja - Jorge M. Capitanich - Mauricio Macri - Carlos Tomada - Alberto Sileoni - Juan Carlos Tedesco - Mercedes Marcó del Pont - Guillermo Schweinheim - Ricardo Aronskind - Edgardo Mocca - Enrique Martínez - Ginés González García

## 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

## CUADERNOS DE GESTIÓN CEPAS

- 1 “EL ORGANISMO FISCAL FEDERAL”. A.G. C. Corazza y A.G. R. Zagalsky
- 2 “LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA - SIFEM - UN AVANCE EN EL CAMINO DE LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN”. 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

---

# 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: [asociacionag@asociacionag.org.ar](mailto:asociacionag@asociacionag.org.ar),

o consultar nuestra página en Internet: <http://www.asociacionag.org.ar>