

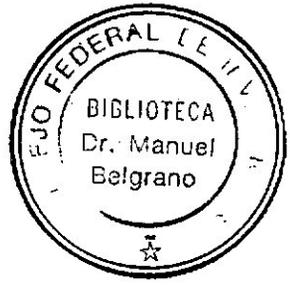
36462

1971



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO
Y ESTUDIOS BASICOS**



ESTADO Y ADMINISTRACION

Documentos Sobre la Reforma

Apuntes Sobre la
Reforma del Estado

N 310.1
N 320

I.S.B.N. 950-9899-71-2

Buenos Aires, noviembre de 1992

PROLOGO

La organización y la administración del Estado han sido para el CFI temas de preocupación permanente. Sin embargo, su abordaje ha asumido distintos matices según las circunstancias históricas prevalecientes en cada período.

Así, por ejemplo, en la década del 60, el énfasis estuvo centrado en la mejora de los sistemas de recaudación de las provincias: las oficinas catastrales y las direcciones generales de Rentas.

En un segundo momento, la problemática se focalizó en la reforma de la estructura organizativa de la administración provincial: el diseño de sistemas de planificación, los mecanismos para el control de gestión y la introducción de la informática en las oficinas gubernamentales.

Las sucesivas crisis posteriores a 1973 llevaron a replantear la idea del desarrollo y, a partir de las dificultades de la década del 80, llegamos a las actuales exigencias de ajuste que ponen el acento en la problemática del gasto: "en qué se gasta, cuánto se gasta, dónde se gasta".

Sibien las ineficiencias de la recaudación impositiva siguen teniendo su entidad, están orientadas más específicamente a los aspectos de administración tributaria.

El desafío aparece en relación con los instrumentos presupuestarios que permitan dar racionalidad a la acción de gobierno y en esta materia se observa, con real preocupación, la ineficacia de los desarrollos técnicos ortodoxos.

Las postrimerías del Siglo XX nos enfrentan con una verdadera revolución en la manera de concebir el Estado y el rol que debe cumplir. Y éste es un fenómeno de carácter universal, producto del tránsito hacia un nuevo modelo económico-social.

La sociedad industrial clásica, tal como la conocemos, está en vías de desaparecer. La sociedad posindustrial es totalmente distinta. Exige diversificación, libertad, individualismo.

Este cambio en la sociedad justifica el impresionante esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas, la privatización de monopolios estatales, la limitación de las actividades administrativas y la reorganización de los métodos de decisión del Estado. Y al mismo tiempo, abre un prometedor campo de acción en estrategias de descentralización y de interacción con la comunidad.

En este contexto, el objetivo de redefinir el rol del Estado hace necesaria la permanente observación de la realidad, de las nuevas direccionales políticas, de los procesos de reconversión económica y de las consecuencias sociales inherentes a las transformaciones producidas en los ámbitos nacional y provincial. Obliga, por lo tanto, a un replanteo de las formas de abordaje de la problemática del Estado que, ante todo, debe ser integral.

Para el logro de una visión integradora e integral del rol y de las funciones del estado, se debe tener en cuenta que:

1) Debe realizarse un esfuerzo de superación de los enfoques sectoriales que obligan a fragmentar el conocimiento de la realidad y llevan a planteos esquemáticos, a superposición de acciones y al mal uso de los recursos. La complejidad de los problemas del mundo moderno, la vinculación de sectores y la cantidad de variables de interacción entre ellos superan el recorte sectorial de la realidad.

2) Ya no se pueden analizar ni trabajar separadamente los recursos, la organización o los gastos. El gasto ya no es un problema para un solo ministro, sino que constituye una preocupación para todo el gabinete y para el gobierno en su conjunto.

3) Esta visión debe ser desarrollada interdisciplinariamente para flexibilizar posiciones, integrar enfoques desde distintos puntos de vista y darle mayor creatividad a las soluciones.

Tomando en cuenta los considerandos anteriores, el CFI percibe que la mejor manera de cumplir con los mandatos de su Carta de Constitución, es coadyuvar en el planteo global y en las acciones que están llevando a cabo las provincias.

Para contribuir a este objetivo, el CFI, en su Serie de Publicaciones Estado y Administración, presenta estos "Documentos sobre la Reforma", cuya meta es producir "informes de trabajo" que alienten la discusión sobre la conceptualización y el desarrollo de nuevos diseños instrumentales para el proceso de cambio y que difundan, entre los Estados Miembros, las experiencias que ya se están realizando en las provincias.

Esta colección está abierta a la recepción de todas las colaboraciones de organismos e instituciones provinciales involucrados en el quehacer y en la reflexión sobre los vínculos entre sociedad, estado y administración. Para ello, invitamos a todos aquellos que realicen tareas técnicas, de investigación y de asesoramiento a utilizar estos documentos como vía de comunicación y de intercambio.

Ing. Juan José Ciáccera
Secretario General

ALGUNAS REFLEXIONES...

El documento que se presenta tiene una finalidad concreta: iniciar una práctica de discusión con funcionarios provinciales que provea de una visión común e integradora respecto de la problemática del estado y de la reforma administrativa.

La visión actual ubica el problema en términos de avance en relación con la discusión que podía entretenerse un año atrás. El tema central pasa por algunos procesos ya identificados de la reforma del estado y de la reforma administrativa.

Desregulación, privatización, readecuación y mejoramiento de los servicios, con la inclusión de los recientemente transferidos, creación y/o incremento de la capacidad gerencial en los gobiernos provinciales y municipales, parecen ser los temas centrales de la agenda en las provincias. Para que estos procesos no generen conflictos o pérdidas sociales deberían ser acompañados por instrumentos estratégicos, algunos de los cuales ya han empezado a ser utilizados en dichos ámbitos:

- * **Presupuesto por resultados y/o programas.**
- * **Sistemas de información** con procesamiento distribuido, pero con utilización integrada y cooperativa.
- * **Gestión de personal** sobre la base de nuevas formas de capacitación y entrenamiento diversificadas.
- * **Gestión de recursos genuinos.**
- * **Desarrollo de indicadores de gestión de calidad.**

La fase de desregulación y privatización implica plantear las funciones de articulación entre lo público y lo privado. El mercado imperfecto de nuestra economía debe ser regulado y reglado para resguardar los derechos de los usuarios a través de fórmulas de cooperación, y para poder auditar la marcha de las obligaciones, asumidas por los nuevos concesionarios o propietarios frente al estado. Ello implica crear en la administración mecanismos de participación de usuarios y capacidad de seguimiento y control de resultados, así como instrumentos legales para sancionar y rectificar el incumplimiento de compromisos asumidos. Ya existen, en las constituciones provinciales, algunos espacios de convergencia de actores sociales con fines de consulta y de participación y, por lo tanto, sus modalidades pueden extenderse a las nuevas funciones del estado, pero también será necesario promover el diseño de

otros mecanismos necesarios al proceso de cambio. Esta contribución de actores externos dará pautas para el mejoramiento de la calidad de la gestión estatal.

Para la creación de capacidad gerencial es necesario adoptar herramientas estratégicas, como el presupuesto, y nuevos modelos de capacitación de administradores. El presupuesto contribuiría al mejoramiento de la gestión, y a la generación de indicadores de eficiencia y eficacia para evaluar la acción de gobierno. En cuanto a la formación de aptitudes gerenciales, se requiere identificar liderazgos innovadores que generen una cultura organizacional renovada para desarrollar las nuevas funciones de los estados provinciales y animar los nuevos ámbitos de gestión.

En función de estas apreciaciones, el CFI entiende que la mejor manera de cumplir las funciones sustantivas que le confiere su Carta de Constitución, es la de acompañar las experiencias provinciales en la materia, consciente de que los nuevos desarrollos instrumentales surgirán de esas acciones concretas que con gran esfuerzo e imaginación están realizando sus Estados Miembros.

Dirección de Desarrollo Económico
y Estudios Básicos
Ing. Marta Velázquez Cao

APUNTES SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO

I - LA VISION GLOBAL DEL ESTADO

La Argentina está comenzando a salir de la aguda crisis provocada en el tejido social por la hiperinflación, y a admitir nuevas preocupaciones que van más allá de la supervivencia cotidiana. En ese contexto, el debate sobre el tipo de estado y las funciones que asume apunta a reconsiderar las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Este debate encuentra sus razones en la situación de crisis que afecta "lo político" y "lo social" en la sociedad contemporánea. Un emergente de esta crisis, que afecta a los partidos en todo el mundo, es el cuestionamiento acerca del comportamiento de las élites políticas. A ello, en América Latina, debe sumarse la falta de una cultura democrática consolidada, provocada por la frecuente interrupción de los procesos constitucionales, ocurrida en el pasado. En el terreno social, la crisis remite a los efectos provocados por la agonía del modelo de "estado de bienestar" y la búsqueda de un nuevo patrón de reemplazo con otras formas de intervención .

Entendemos que, si bien es la sociedad la que debe discutir acerca de los límites y posibilidades de la acción estatal, puede proponerse una definición que sirva como punto de partida para ser luego enriquecida colectivamente. Consideramos al **estado como instancia de regulación de las actividades económicas y sociales y como árbitro de conflictos, ya sean reales o potenciales, latentes o manifiestos**. El tipo de estado que se define apunta a "reforzar la tutela de los derechos y la participación democrática en el poder, creando además las condiciones para una más segura y eficaz gobernabilidad" (Giovannelli).

Esta postura es la consecuencia de cambios en la teoría, ya que asistimos a un desplazamiento del foco del pensamiento acerca del estado, producto de la crisis de los paradigmas hasta ahora vigentes. Según Casassus, la ruptura del paradigma marxista y neomarxista y la insuficiencia del pensamiento neoliberal impulsan a una nueva visión del estado. Ello induce a reemplazar la concepción del estado como entidad reproductora de la estructura de clases, por otra, como regulador de la acumulación y de los conflictos (las crisis) al interior del capitalismo. Y a esta debe sumarse la función gubernamental de "pilotaje estratégico" del conjunto de la comunidad, que implica el trazado de directrices que orienten y sustenten los rumbos sociales, que organicen y potencien las capacidades colectivas.

La función reguladora del estado se ejerce a través de un conjunto de normas específicas que apuntan a satisfacer las necesidades de gobernabilidad e integración (en el sentido de identidad y reconocimiento de los sujetos actuantes) del conjunto social.

La regulación debe apuntar, además, a instituir articulaciones entre ámbitos de actividad habitualmente fragmentados: lo económico con lo social, lo productivo con lo financiero, etc.

Para erigirse en instancia de regulación y arbitraje de conflictos, el estado debe constituirse **sobre bases normativas, materiales y simbólicas. La instancia normativa omnicompreensiva del Estado, es la Constitución Nacional**. Aparece,

a partir de ella, un conjunto de instrumentos jurídicos que encuadran actividades y relaciones de los actores sociales en torno a objetivos concretos (código civil, leyes impositivas, normas de procedimientos, normas de tránsito, etc). Se trata de un conjunto de relativa variabilidad, sujeto a múltiples presiones del cuerpo político y social.

Las bases materiales se conforman con las estructuras organizativas, los recursos financieros, el personal y los equipamientos disponibles en las áreas de la administración del estado. Este aparato estatal, con sus tres poderes, es el encargado de materializar la función de regulación y arbitraje.

Las bases simbólicas se centran en la información, que como recurso crítico recorre, a la vez sistemática y anárquicamente, los canales formales e informales de comunicación.

II - REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA ADMINISTRATIVA

Se trata de términos sobre los que existe confusión y ambigüedad, por lo que es conveniente tratar de aportar precisiones conceptuales, a fin de diferenciar y definir el alcance de las llamadas "reformas del estado" y "reformas administrativas".

Con ambos términos se designan indistintamente, diferentes propuestas que van desde cambios en la estructura de servicios hasta privatización de empresas públicas; desde proyectos globales de redimensionamiento del aparato público hasta procesos parciales que modifican el horario de trabajo.

Reformar el estado no es un problema técnico, sino político, ya que implica redefinir vinculaciones y espacios sociales. La reforma del estado parte de la necesidad de cambiar una situación existente, y adaptarla a nuevas circunstancias, para mejorarla. Los fines de esa transformación pasan por la reelaboración de los vínculos entre estado y sociedad, entre estado y mercado, entre sociedad y mercado. Los ejes sobre los que se instala la reformulación se vinculan con algunas dimensiones que se plantean como políticas públicas posibles:

estatización/privatización; nacionalización/provincialización/municipalización; regulación/desregulación; centralización/descentralización.

La opción por estas políticas, también implica definir el **quantum** de los cambios: cuánto de cada función permanecerá en el ámbito del estado; cuánto se transferirá al privado o al público no estatal; cuánto se traslada de un nivel de gobierno a otro.

Las decisiones implícitas en la "reforma del estado" ponen en marcha complejos mecanismos de reestructuración de las bases materiales, normativas y simbólicas del estado y nos ponen en presencia de la "reforma administrativa".

La experiencia indica que es posible reformar el estado sin cambiar la administración. Y que es factible la situación inversa:

modernizar el aparato de gobierno sin modificar el tipo de estado en el cual está inmerso. Sin embargo, para algunos autores el rediseño del aparato administrativo es un componente esencial de la redefinición del estado.

Son pues, procesos de naturaleza y alcance distintos, que reconocen límites y condicionantes sociales y políticos particulares. La reforma administrativa apunta a hacer más eficiente y eficaz la acción del estado en el cumplimiento de sus funciones, operando a través de instrumentos y estrategias que luego analizaremos en el contexto de la realidad argentina.

III - CARACTERISTICAS DE LAS REFORMAS DENTRO DE UN REGIMEN FEDERAL

Las cuestiones referidas tanto a la reforma del estado como a la reforma administrativa, tienen particularidades específicas en los regímenes federales, como el de nuestro país.

El régimen federal distribuye el poder en los distintos niveles mediante facultades delegadas a la Nación; facultades reservadas por las Provincias y facultades concurrentes.

Desde este punto de vista, esta distribución no es una asignación lineal de funciones excluyentes y cerradas, ya que sólo en contados casos, tales como el ejercicio de la soberanía, las relaciones exteriores o la política económica global se asignan con exclusividad a un orden central, o en las cuestiones concernientes a la organización institucional que corresponde a cada una de las Provincias están definidas claramente como propias de cada nivel.

Es una forma institucionalizada de descentralización territorial, por lo tanto, los aspectos relativos a la reforma administrativa corresponden en forma exclusiva a cada una de las provincias, mientras, que la reforma del estado debe formar parte de la política general.

En tal sentido, los problemas de descentralización de actividades, transferencia de servicios y privatización, entre otros, deberían ser analizados y compatibilizados entre los distintos niveles.

Asimismo, es remarcable en este tipo de régimen la importancia que tienen las relaciones interinstitucionales (horizontales y verticales) de coordinación, complementación y participación, que hacen a la integración interna y sirven para equilibrar las políticas de descentralización que tienden a hacer más eficientes las distintas actividades del estado.

IV - LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La reforma del estado, con la consiguiente reforma administrativa, es un

fenómeno internacional, acentuado en la última década, que aún continúa en proceso y acompañan los cambios económicos sociales y tecnológicos en curso.

En el contexto de reformas de los estados latinoamericanos, aparecen dos fenómenos simultáneos que interactúan y coexisten: el proceso universal de cambio que está operando en las sociedades y la visión del ajuste derivado del déficit fiscal. Esta última obedece a la situación de crisis financiera que atraviesan los gobiernos de la región, pero tiene profundas implicancias en términos de los cambios estructurales que produce. **Las políticas de ajuste** se traducen en una menor presencia del estado en la vida económica, al retirarse de la producción y al dejar de intervenir y arbitrar en los mercados. Se reduce, en consecuencia, el poder económico en manos de las instancias públicas de decisión y se amplía el espacio de los actores privados. El estado nacional reduce y redefine sus funciones y competencias, abandonando explícitamente funciones de producción, promoción, y coordinación. Aparecen en la trama de relaciones otros espacios, semipúblicos, en los cuales, la tradicional dicotomía privado-estatal adquiere otra dimensión. Son aquellos espacios de los cuales el estado se retira y que no son ocupados por el sector privado porque no presentan interés, pero son socialmente necesarios.

“El proceso de cambio acelerado del mundo está en el corazón de la actual crisis del estado” (Crozier). Según este autor francés, el carácter **universal** de la crisis produce una coincidencia reflexiva de los responsables de las políticas públicas y de las prácticas administrativas aún en contextos sociales y culturales altamente diferenciados. El diagnóstico de la crisis se articula en torno a cinco puntos:

- 1) La sociedad industrial clásica, tal como la conocemos, está en vías de desaparición. Sus modelos de razonamiento cuantitativos están agotados: el sistema administrativo, formas de gobierno, de decidir, de intervención y control del Estado, que estaban asociados en ella deben ser profundamente renovados para adaptarse al mundo nuevo.
- 2) La desviación financiera puesta en movimiento por la acumulación de los compromisos del Estado es insostenible en la actualidad, en la medida en que el envejecimiento de las poblaciones la agravaría cada vez más en los próximos quince o veinte años .
- 3) La proliferación de reglamentos que se comprueba en todas partes no sólo es ineficaz, sino paralizante para la economía y para la sociedad. Corre el riesgo de reprimir cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener el desarrollo.
- 4) Desde ahora, la población espera prestaciones cualitativas y una participación más activa en la administración de las actividades colectivas.
- 5) Estos cambios ponen en duda un modelo administrativo y gubernamental en lo sucesivo inadaptado. La reforma de este modelo es uno de los escollos, si no el escollo, de la adaptación de la sociedad al mundo del siglo XXI.

En América Latina, la implicancia de la confluencia de los dos fenómenos, el local y el mundial, no siempre es visualizada adecuadamente. Las urgencias

derivadas del problema fiscal de coyuntura por lo general limitan el enfoque del diagnóstico y traen dos consecuencias. Por un lado, otorgan al análisis un sesgo simplificador obviando la complejidad y heterogeneidad de los problemas de la acción pública (por ejemplo, en el análisis de la reforma administrativa se toma en cuenta sólo el tamaño del aparato público). Por otro lado, presionan para utilizar una batería restringida y convencional de instrumentos para la acción, que no toma en cuenta las distintas realidades (por ejemplo, sólo se recurre a la receta de privatización).

Estimamos conveniente considerar ambos argumentos —el local y el mundial— en el análisis de la problemática de la reforma del estado y administrativa, ya que nos permite recuperar el aprendizaje de la experiencia internacional y utilizarlo creativamente.

No obstante, cabe aclarar que no se trata de copiar ni de seguir sin crítica un modelo externo, sino de analizar qué elementos positivos pueden tomarse en cuenta ya que se trata de decisiones que afectan profundamente a la sociedad. Es necesario recordar que los países desarrollados han hecho sus procesos de reformas en condiciones políticas y económicas muy distintas de los latinoamericanos. Ellos superaron la fase de constitución de los mercados nacionales, cuentan con una sociedad altamente integrada y han dado satisfacción a las necesidades básicas de la población. La reforma del estado se hace con el objetivo de lograr mayores niveles de eficiencia y efectividad, ya sea para enfrentar la creciente competencia internacional o por la competencia política interna para satisfacer las demandas sociales.

Crozier, en un documento reciente, analiza las experiencias de reforma en tres países desarrollados que mantienen entre sí, como característica, grandes diferencias culturales e históricas: Suecia, Estados Unidos y Japón. El autor comprueba grandes coincidencias en la agenda de temas importantes: **“prioridad a la innovación, a la administración de la calidad y a la orientación de servicios que permiten que la desregulación y reducción de los gastos triunfen”**.

¿Cuáles son las condiciones de los procesos transformadores encarados en esos tres países? Ante todo, cabe decir que ninguno ha logrado un suceso total, sino que han tenido triunfos y sinsabores, pero pueden señalarse los ejes centrales que surgen del análisis comparado.

A. Cómo se plantea el problema de la reforma

Sólo Japón ha superado las dificultades de una reforma total y lo ha hecho gracias al empleo de métodos sencillos. Ante todo, la reforma es de inspiración consensual, centrada en los problemas, no en las soluciones. Sólo cuando existe verdadero acuerdo acerca de los problemas, las soluciones son posibles.

Las reformas estadounidenses surgen como de inspiración tecnocrática. Las medidas de reforma se refieren a las soluciones, no a los problemas. El análisis es acaparado por grupos de expertos y parece ignorar el contexto de la problemática social y política.

La solución sueca se adaptó bien a un sistema administrativo más exitoso que otros occidentales, separando la función administrativa de la política. Los estados mayores ministeriales se concentran en la elaboración de las normas, en la vigilancia de su aplicación y en la formulación de las grandes regulaciones, en tanto la administración es materia de organismos nacionales autónomos que pueden aceptar con mayor facilidad las técnicas modernas.

B. Creación de una institución especializada para la coordinación y evaluación del proceso

"La idea de una institución permanente, encargada de promover el mejoramiento de la administración y la evaluación de las prácticas administrativas, está en el aire en los tres países" (Crozier).

Surge, entonces, la idea de un organismo especializado independiente, que se mantenga por encima de las querellas entre servicios, y suficientemente centralizado para tener la posibilidad de una influencia práctica, real.

Suecia creó una institución orientada hacia el Consejo de Administración, a partir de un órgano similar al Tribunal de Cuentas, el Control del Estado.

Japón creó en 1953, por instigación de los norteamericanos, un órgano de control administrativo, que reforzó en 1984, cuando se decidió a afrontar la reforma del estado.

Estados Unidos experimentó dos vías opuestas: una dirección de presupuesto muy importante y el desarrollo de un organismo de evaluación cercano al Congreso, la General Accounting Office (GAO).

Las funciones de evaluación de este cuerpo son muy sofisticadas, pero su efecto sobre la administración está muy debilitado por el enfrentamiento entre los dos Poderes, Legislativo y Ejecutivo.

C. El problema de los niveles descentralizados de gobierno

En las tres sociedades que se comparan, las colectividades territoriales descentralizadas –estados, provincias, regiones, prefecturas, departamentos, municipios– concentran la mayor parte del gasto y, en especial, mantienen el contacto con el público, y es donde se advierte mejor la realidad del servicio que prestan.

Sin embargo, los éxitos han sido esquivos en Japón. La persistencia de pautas "clientelísticas" en los gobiernos locales de ese país hace difícil la intervención del nivel central de gobierno. Existe una gran confusión y "... el juego del poder político por una parte, y el de los financiamientos cruzados por la otra, aseguran de manera informal la integración del sistema político-administrativo".

En Estados Unidos, el proceso de descentralización se conoce como "Nuevo Federalismo" y fue impulsado por la acción tecnocrática de la fuerte Dirección de Presupuesto. Esto fue posible gracias a la existencia de tres condiciones que aparecen como indispensables en el análisis. En primer lugar, la claridad en la asignación de responsabilidades a las unidades asignadas a un problema, con financiamientos cruzados y subvenciones complejas, que acompañan la libertad de iniciativa con la presión financiera. En segundo término, el desarrollo previo de una capacidad administrativa suficiente y, por último, por la afirmación de una responsabilidad política.

Mientras, en el caso sueco, el poder de las colectividades locales tiene tradición histórica, por lo tanto, la claridad de sus responsabilidades y la sencillez de sus estructuras les hizo posible iniciar su propia reforma administrativa paralelamente al estado central.

D. El problema de los sistemas de personal

Algunos rasgos importantes aparecen en un análisis expeditivo de los tres sistemas, que ante todo marca las oposiciones técnicas y no las similitudes de orientación.

En primer lugar, todas las tentativas de control y estímulo del personal por medio de una reforma global de los estatutos, inspirada por concepciones modernistas tomadas del sector privado, han fracasado. (Ej. procedimientos de calificación, estímulos financieros pero que fueron limitados). En segundo lugar, las fórmulas de interés y estímulo de la participación, menos formales pero sistemáticas, encuentran poco eco (En Japón no se aplica control de calidad en la administración pública). Y, por último, en los tres países se percibe un nuevo período de reflexión y esfuerzos considerables en el desarrollo de una **nueva concepción del liderazgo e innovación en materia administrativa**. Aparecen nuevas técnicas de capacitación, más eficaces en torno de estas ideas, así como valoraciones más matizadas y acreditadas sobre el perfil necesario de los dirigentes capaces de motorizar cambios.

V - UNA MIRADA SOBRE LA ARGENTINA; LA REALIDAD PROVINCIAL

Intentaremos mirar la realidad administrativa de las provincias argentinas a la luz de las lecciones que brindan las experiencias ajenas

Para ello, se intenta esbozar una primera visión muy general de la problemática administrativa provincial, e identificar los ejes centrales del diagnóstico:

- * **Financiamiento:** la estructura de ingresos de la provincia es rígida ya que está subordinada en gran medida (60 al 90%) a los recursos percibidos a través de la Nación. La recaudación de tributos provinciales y municipales está estancada; se registran altísimos niveles de evasión.

- * **Presupuesto:** se caracteriza por la rigidez del gasto, ya que se destina prioritariamente al pago de salarios. Escasa o nula inversión. Atrasos en el pago a proveedores y a empleados. La formulación del presupuesto sigue pautas tradicionales: se replica el gasto del año anterior; la administración presupuestaria trabaja aislada del resto de la administración; las cuentas no reflejan el estado de ejecución de obras y actividades.
- * **Empleo público:** El incremento del empleo público a partir de la década del 70 sustituyó la pérdida de dinamismo de la economía provincial, y generó un empleo improductivo y errático, que fue paliando en forma declinante el agravamiento de los problemas sociales. En forma simétrica, a medida que la comunidad tomaba conciencia de que junto con la administración también crecía la ineficiencia, fue mirando con reticencia y escepticismo al empleado público.
- * **Salarios:** El nivel salarial se fue deteriorando junto con la crisis del financiamiento público. Se produjo el achatamiento de la pirámide salarial y se distorsionó la estructura del salario que se compone en forma creciente con adicionales y bonificaciones especiales.
- * **Personal:** la incorporación del personal no respondió a una política de mejoramiento y calificación del recurso humano, sino a demandas erráticas que produjeron importantes distorsiones en la planta de personal. En algunos casos, la dotación que menos creció fue la de los servicios más estratégicos (salud, educación y seguridad). A los deficientes métodos de reclutamiento y selección del personal se une la inexistencia de una política de capacitación tanto para el entrenamiento en las tareas, como para fomentar el desarrollo de una carrera administrativa
- * **Organización:** La organización administrativa presenta un cuadro deficiente, enmarcada por la persistencia de viejos patrones burocráticos. En general, no existen unidades orgánicas de coordinación, lo cual impide la optimización en el uso de recursos (personal, información). La escisión entre los niveles de conducción política y los de ejecución genera tensiones e impide profesionalizar. En consecuencia, los circuitos administrativos que se generan son ineficientes y habitualmente se sustituyen por vínculos informales o influencias ajenas a la propia administración.
Las excesivas diferenciaciones dan por resultado estructuras orgánicas fragmentadas que superponen funciones y tareas, duplican los gastos de funcionamiento, y demoran la circulación de la documentación y de la información.
- * **Cultura organizacional:** En general, se comprueba la existencia de una cultura organizacional fragmentaria, construida alrededor de valores reñidos con la noción de servicio público. La pérdida del horizonte de lo estatal, la confusión de las fronteras entre público y privado, la falta de estímulo personal e institucional, crearon una cultura escéptica acerca de los fines de la gestión pública. En ese marco, se produjo la desmoralización (o pérdida de sentido) del personal, prerequisite fundamental a tomar en cuenta para superar los problemas de la administración.

Cabe señalar que estos procesos de deterioro que se verifican en las provincias han sido el resultado de situaciones históricas, potenciadas por la situación de crisis recurrentes del estado y de la economía argentina.

Frente a los cambios acelerados que caracterizan el nuevo contexto mundial y que impactan en nuestro país, se evidencia la necesidad de cambiar el modelo administrativo y gubernamental vigente, como lo han hecho otros estados.

VI - PRINCIPALES TENDENCIAS QUE SE OBSERVAN EN MATERIA DE REFORMA

Como se dijo anteriormente, en América Latina –y nuestro país no es una excepción– no siempre se visualiza adecuadamente la confluencia del fenómeno universal de cambio con las urgencias derivadas del ajuste fiscal, y ello lleva a restringir los enfoques y las posibilidades de los procesos de reforma.

No obstante, las autoridades provinciales que asumieron en diciembre de 1991, plantearon la necesidad de redefinir el estado y reformar la administración. Esto se hizo sobre la base del convencimiento de que la sociedad rechaza las viejas formas paternalistas y "clientelísticas" y demanda un nuevo pacto de convivencia con el estado y con la administración.

Resulta interesante observar las medidas implementadas en esa dirección por los gobiernos provinciales, tal como surgen de un primer rastreo realizado con información secundaria, que sólo pretende indicar las tendencias principales de las políticas administrativas.

La primera observación se refiere a que en esta etapa de cambios, la visión predominante en los estados provinciales parece ser la derivada del **ajuste fiscal**, y no la vinculada con el proceso universal de cambio acelerado. Esta visión limita la conceptualización de la reforma e induce a ver el problema en forma parcial. Por ello, las decisiones carecen de un marco político comprensivo y aparecen como producto de visiones fragmentadas y desarticuladas.

En algunos casos, la prioridad perseguida por las administraciones provinciales pasa por lograr la reducción del gasto público y es sobre ese objetivo que se han montado todas las acciones de reforma. Esa tendencia queda más explícita cuando se analiza el discurso que se utiliza para justificar la implementación de dichas acciones.

Personal

Si miramos lo que está sucediendo en materia de empleo público vemos que las principales medidas diseñadas pasan por el establecimiento de sistemas de retiro voluntario, congelamiento de vacantes, jubilaciones de oficio, pases a disponibilidad y eliminación de plantas transitorias, entre otras.

Algunas de las medidas mencionadas demandan gran cantidad de recursos monetarios para su implementación y tienen alto costo político. Hasta el presente, no se cuenta con datos que permitan evaluar la efectividad y el impacto de ellas en los estados provinciales, pero se puede suponer que éstos no se encuentran en las mejores condiciones para garantizar resultados óptimos en la materia.

El objetivo es achicar, reducir plantas, anteponiendo la cantidad por sobre la calidad, ya que la capacitación del personal sólo aparece en algunos casos, y como medida secundaria.

Se observa que estas decisiones, a diferencia de lo que indica la experiencia internacional, no aportan nuevas formulas para calificar a los agentes públicos. De acuerdo a estas tendencias, las acciones en materia de personal deberían ser muy selectivas, tratando de detectar e impulsar los liderazgos innovadores a través de estímulos materiales y simbólicos.

En esta línea, puede mencionarse como forma no convencional de enriquecimiento, de la capacidad de gestión del sector público las formulas de cooperación entre la Universidad y el gobierno.

Una experiencia exitosa es la de la Universidad de Cuyo y el gobierno de Mendoza, que llevó a un equipo completo de la Facultad de Ciencias Económicas a transferir al ámbito provincial su experiencia académica en materia presupuestaria.

Estructuras

Se están desarrollando medidas vinculadas con la reforma de estructuras, con su modernización y redefinición en la Administración Central (en especial, en los sectores de salud y educación) o entes descentralizados, mediante la unificación, eliminación o fusión de unidades. Estas decisiones aparecen como iniciativas aisladas tomadas desde una visión fragmentada del aparato público.

La principal novedad en las administraciones parece ser la creación de Comisiones, Consejos u otras figuras destinadas a impulsar y monitorear las reformas provinciales. En este aspecto, la experiencia internacional puede ser altamente sugerente, ya que se trata de una preocupación común y de carácter universal, que admite diversos modelos. El autor francés anteriormente citado señala que en esta materia, no sirven los paliativos tomados del mundo de los negocios, tentación a la que a veces se ven arrastrados los funcionarios públicos. "De aquí surge la idea –señala Crozier– de una institución o de un organismo especializado independiente, que se mantenga por encima de las querrelas entre servicios, y suficientemente centralizado para tener la posibilidad de una influencia práctica real". Se trata de un tema de gran importancia, abierto a la consideración y al debate .

El análisis de las tendencias destaca la constitución en los últimos años de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) nacidas para coordinar con la Nación los proyectos provinciales de Saneamiento Financiero, que podrían aportar capacidad técnica en los procesos de reforma. El CFI instrumentó una red de Unidades de

Enlace Provincial con asignación específica al relevamiento, diseño y seguimiento de emprendimientos productivos o de calidad de vida. En tal sentido, dicha experiencia podría ser capitalizada en la formación de unidades motivacionales de gestiones innovadoras.

Algunos de los organismos que se verán más afectados por los cambios, son las Direcciones de Rentas, con el objeto de mejorar los niveles de recaudación en función del fortalecimiento de la base de información y a una mejor administración. Sin embargo, existen situaciones diferenciales según las provincias, ya que no todas han hecho esfuerzos para incrementar sus recursos genuinos. Esta preocupación, también es la meta del Programa de Asistencia Financiera (PAFI) cuyos fondos son aportados por el Banco Mundial y por el BID. Las transformaciones son de índole tecnológica, pero especialmente cualitativa, ya que se requieren profundos cambios en la motivación de los agentes y en el núcleo de los conocimientos básicos a incorporar. En ésta área el CFI con el Centro Interamericano de Estudios Tributarios (CIET) de la OEA, encaró una acción de capacitación, que cuenta con el apoyo de la Universidad Nacional de Rosario y Santa Fe y de la Universidad Católica de Santa Fe.

Privatización

Uno de los instrumentos básicos que forman parte de las medidas de reforma del Estado en las provincias, es la privatización. A través de la información recopilada se puede establecer que éstas incluyen un conjunto bastante diversificado de empresas, bancos, casinos, hoteles, medios de difusión, sector seguros, etcétera.

En el caso de los bancos oficiales, el objetivo ha sido eliminar su déficit, antes que considerarlos un instrumento para el desarrollo provincial. Las opciones elegidas van desde la venta al sector privado de una parte minoritaria, pasando por la disminución de personal, hasta llegar al cierre mismo de la entidad, como ha sucedido en las provincias de La Rioja y del Chaco.

Por otro lado, se observa la entrega a manos privadas de la explotación de ciertos servicios (generación de energía, mantenimiento vial, etc.).

Estas acciones definen el alcance y el nuevo marco de funciones del estado y deberían complementarse con otras tendientes a crear y/o fortalecer la capacidad técnica de seguimiento y control de resultados. Para ello, la tecnología actual dispone de sistemas informáticos de auditoría que están en proceso de implementación en algunas jurisdicciones (Municipalidad de Buenos Aires).

En la institucionalidad vigente de muchas provincias existen consagrados mecanismos participativos y de democracia semidirecta, como así también procedimientos y técnicas de control sobre los cuales la comunidad debería demandar efectivo cumplimiento. Además, debido a las reformas estructurales que se están produciendo es lógico suponer que será necesario desarrollar nuevos sistemas compatibles con las presentes circunstancias.

En el contexto de una economía cada vez más abierta, se hace necesario el desarrollo de **marcos regulatorios** que garanticen la calidad de las prestaciones, así también como el diseño de **mecanismos institucionales de participación y de control integrados por agentes sociales** (usuarios, productores, consumidores).

Desregulación

De acuerdo con la información recopilada, lo hecho por las provincias en materia de desregulación pasa principalmente, por la adhesión al Decreto No. 2284/91 del Poder Ejecutivo Nacional.

Con respecto a este proceso, se considera conveniente señalar que, aunque a nadie escapa lo pernicioso que ha sido para la Argentina, un excesivo marco regulatorio que le ha impedido en muchos casos procesar e internalizar los cambios producidos en el mundo, también es cierto que no existe país que haya logrado un nivel elevado de desarrollo en el cual al Estado no le cupiera un rol activo.

Descentralización

El concepto de descentralización puede ser tanto una herramienta de la reforma del estado, como una de la reforma administrativa. No aparece, hasta el presente, como muy utilizada por el conjunto de los Estados provinciales, siendo tal vez la razón de ello, la complejidad que plantea su formulación e implementación. Otro motivo quizás reside en el hecho de que la descentralización ha sido vivida como una fuerza externa al conjunto provincial, debido a la política de transferencia encarada desde el nivel nacional de gobierno (escuelas, servicios hospitalarios, puertos, cárceles, ferrocarriles).

El tema de la descentralización nos ubica frente a la cuestión de la redefinición de funciones entre niveles de gobierno provincial y municipal. Las transferencias de ciertos servicios a municipios y la reestructuración municipal, aparecen como algunas de las líneas planteadas para este capítulo de la reforma. Un elemento que debe tomarse en cuenta, y que hace referencia a esto último, es la jerarquización y autonomía de los municipios, establecida en las nuevas constituciones provinciales. Es importante alertar sobre la inconveniencia de potenciar el impulso descentralizador sin una previa redefinición de competencias entre Provincia y Municipios, y sin dotar a estos últimos de la suficiente capacidad como para afrontar las nuevas responsabilidades.

Debe advertirse también, la necesidad de anticipar los efectos negativos de una excesiva descentralización, utilizando para ese fin, marcos normativos para delinear los límites de las funciones. La ley de educación de Córdoba por ejemplo, define estas fronteras señalando las funciones de los municipios en materia educativa y reservando para la provincia en forma exclusiva, el gobierno del sistema. Procedimientos similares son aconsejables para sustentar la capacidad de anticipación y prevención de conflictos y reafirman los criterios de equidad y unidad de las políticas.

Consideraciones sobre la descentralización

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, la descentralización puede utilizarse tanto en la reforma del estado como en la reforma administrativa. En el primer caso, es un instrumento para fomentar la participación social, reforzar la democracia y darle más gobernabilidad al sistema político. De este modo se reduce la distancia entre la ejecución de políticas y el ciudadano como destinatario de la acción pública. En el segundo caso, la descentralización es una herramienta administrativa que facilita una mayor eficiencia en la prestación de servicios.

La opción por la descentralización no es una alternativa que pueda definirse simplemente desde una perspectiva técnica, olvidando los aspectos políticos, ya que su racionalidad escapa a una lógica lineal para abarcar argumentaciones sustentadas en los aspectos históricos, culturales y jurídicos de la comunidad.

Respecto del encuadre y de los límites de la descentralización es oportuno remarcar que en nuestro país están definidos por el sistema federal. Nuestro régimen federal es una forma compleja de equilibrio institucional, en que parte de las potestades del estado, **preexistentes en las provincias**, se delegan constitucionalmente en el poder central, la Nación; parte son reservadas en forma exclusiva y parte concurren en los dos niveles. Dentro de nuestro sistema las provincias son **entes políticos autónomos**, dictan sus constituciones, eligen sus autoridades y organizan su propia administración y establecen su régimen municipal sin que estas prerrogativas le sean otorgadas por el gobierno central. Asimismo, las provincias han delegado en la nación la administración de los tributos concurrentes y por tanto acuerdan acerca de la fórmula de su redistribución entre todos los miembros de la federación.

Recientemente ha tenido amplia difusión la propuesta de "Federalismo Fiscal" presentada por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) y la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), que constituye un valioso aporte al tema desde una perspectiva teórica, ya que supone otorgarle a un universo de municipios ideales un activo protagonismo como diligenciadores de programas definidos y financiados por la Nación.

Empero, la realidad argentina, tal como se señaló en los párrafos anteriores, corresponde a un país federal en el que los municipios conforman una estructura heterogénea: cada uno de los cuales posee características propias, vinculadas con su entorno socio-económico local y perteneciente a un sistema jurídico-político provincial –particular– integrado por una trama de vínculos interactivos. De allí que, al observar la realidad, veamos que no hay una unidad técnica de medida que permita definir el "municipio ideal", sino que cada gobierno local es la respuesta institucional a confluencia de un conjunto de factores que se desarrollan en un territorio determinado.

Es necesario adoptar una visión integral en la elección de instrumentos y estrategias de acción para descentralizar con un objetivo de participación social y fortalecimiento de la democracia. Existe, actualmente, una diversidad de medios que provienen desde la tecnología de las comunicaciones hasta las políticas educativas

y culturales, que permite adecuar los modelos técnicos a la realidad social en toda su complejidad y motorizar la implementación de acciones.

La descentralización, como todo proceso social supone, obedece a racionalidades y tiempos propios, dictados por la historia y la cultura de la comunidad, que deben ser evaluados y respetados.

Esta premisa debería tenerse presente en nuestro país, ya que la experiencia internacional en materia de reforma muestra que el desarrollo de las colectividades territoriales locales es considerado fundamental para el porvenir y, al mismo tiempo, es el más difícil de concretar.

VII - PROPUESTA DE ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCION

Hemos intentado enmarcar y caracterizar la situación de crisis y cambios que transitan los Estados Provinciales y sus estructuras administrativas.

A continuación reseñamos una síntesis de las estrategias de transformación y los cursos de acción que visualizamos como directrices del cambio en los ámbitos provinciales.

1. Análisis de los servicios provinciales y reconversión de los mismos para su optimación, con especial énfasis en los transferidos a las jurisdicciones.
2. Modificación de las pautas organizacionales enmarcada en las modernas técnicas de gestión: una dirección estratégica que conciba la estructura pública como un proceso productivo integrado en función de los principios de calidad total.
De esta manera, se podrá lograr una organización dinámica, flexible, y sensible destinada a satisfacer las demandas del ciudadano.
3. Utilización de formas efectivas de descentralización referidas a las posibilidades de intermediación y participación.
4. Desarrollo de ámbitos intermedios o espacios semipúblicos para la atención de intereses sociales no cubiertos por la organización estatal. En ellos la ciudadanía podrá hacer manifiestas sus necesidades cotidianas y realizar aportes y controles a las funciones que desarrolla el sector público.
5. Modificación de la cultura organizacional del sector público, con criterios de calidad total.
–Definir la organización como un sistema formado por subsistemas relacionados en función del criterio de diferenciación de niveles de responsabilidad y decisión, generando mecanismos de control inherentes al proceso productivo.
–Generación de liderazgos innovadores que motoricen el cambio.

6. Definición de las estrategias generales con sus respectivas guías, criterios y metas a fin de maximizar los recursos tributarios y alternativos. Para ello se deben utilizar diversos instrumentos-diagramas, indicadores, etc. que serán sintetizados en el Proceso de Presupuestación y Administración Financiera.
7. Los sistemas de información deberán ser canales que vinculen la organización en sí misma y a ésta con el exterior. Tendrán procesamiento distribuido y su utilización será integrada y cooperativa, (redes).

La información rápida, oportuna y segura es el elemento que permite tomar decisiones flexibles, adecuadas a los cambios intensos que se manifiestan en la actualidad.

Con estas propuestas de reflexión y de acción, consideramos cumplir con la función sustantiva que le confiere al CFI su Carta de Constitución: ofrecer a sus Estados Miembros el ámbito natural para el fortalecimiento de acciones conjuntas, a la vez que brindar apoyo integral al desarrollo de las capacidades e iniciativas de cada integrante.

noviembre de 1992

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CASASSUS, JUAN: ESTADO Y EVALUACION DE LA EDUCACION: LAS DIMENSIONES DE LA EVALUACION Y LA LEGITIMACION. Buenos Aires, 1992 Sin editar Mimeo.

CASSANO, DANIEL: NOTAS ACERCA DE LA REFORMA DEL ESTADO, LA PARTICIPACION Y LOS NUEVOS ESPACIOS SOCIALES. 1992 Mimeo.

CROZIER, MICHEL: COMO REFORMAR AL ESTADO México, Fondo de Cultura Económica, 1992 -

FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS: HACIA UNA NUEVA ORGANIZACION DEL FEDERALISMO FISCAL EN LA ARGENTINA. Buenos Aires, 1992 (Documento N° 1)

GARCIA DELGADO, DANIEL: LA REFORMA DEL ESTADO O LA CONFLICTIVA RELACION ENTRE DEMOCRATIZACION Y MODERNIZACION en *Le Monde Diplomatique*. Año 3 N° 19.

GIOVANELLI, ADRIANO: LA REFORMA DEL ESTADO. 1991. Sin editar. Mimeo

MATTOS, CARLOS: FALSAS EXPECTATIVAS ANTE LA DESCENTRALIZACION. San José de Costa Rica, 1989 (Nueva Sociedad, 104)

MATUS CARLOS: POLITICA, PLANIFICACION Y GOBIERNO. Fundaciones Altadir. - Caracas, 1987.

MAYER, CELIA: RELACIONES INSTITUCIONALES FEDERALES. ASPECTOS JURIDICOS, 1992 Mimeo.

OSBORNE, DAVID AND GAEBLER, TED: REINVENTING GOVERNMENT. A William Patrick Book, 1992.

INDICE

	PAG..
PROLOGO	3
ALGUNAS REFLEXIONES...	7
I. LA VISION GLOBAL DEL ESTADO	11
II. REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA ADMINISTRATIVA	12
III. CARACTERISTICAS DE LAS REFORMAS DENTRO DE UN REGIMEN FEDERAL	13
IV. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	13
V. UNA MIRADA SOBRE LA ARGENTINA: LA REALIDAD PROVINCIAL	17
VI. PRINCIPALES TENDENCIAS QUE SE OBSERVAN EN MATERIA DE REFORMA	19
VII. PROPUESTA DE ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCION	24
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	27