

0/N.200
426

45637

III

PROVINCIA DE RIO NEGRO

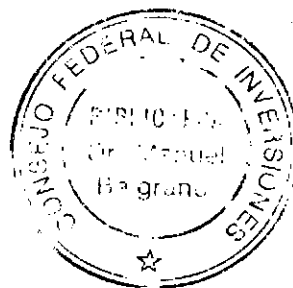
**CONSEJO FEDERAL DE
INVERSIONES**

**“Análisis de factores determinantes
y modelización del comportamiento
de las finanzas públicas provinciales”**

**Informe Final
Tomo III**

*“Análisis, evaluación y propuesta de cambio del
modelo de reforma del estado del periodo 1996-1999.
El caso de la Provincia de Río Negro”*

Abril de 2007



Cont. Martín Esteban Morón

I. Índice

Introducción.....	4
Reforma del Estado. El caso Argentino	4
- Una breve reseña sobre la organización económica del período 1983-1989	4
- El modelo de reforma nacional y la política económica en Convertibilidad	11
- Organización y Funcionamiento de la economía	15
- El modelo	19
- Resultados reales del proceso de reforma económica	21
Reforma del Estado en las provincias. El caso de Río Negro	58
- Una breve reseña del período 1983-1995	58
- Los Elementos de la reforma	65
- Impacto de los programas	92
- Principales restricciones	97
Marco metodológico, ejes y contenidos de un plan de modernización del Estado en las provincias	101
- Orientación teórica de la reforma	108
- Los ejes de la reforma	114
- Propuestas y acciones a desarrollar	144
Conclusiones	160

II. Introducción

En el presente estudio se realiza un análisis del marco conceptual, ejes, contenidos y resultados de los programas de reforma que se aplicaron en el ámbito nacional y provincial, en las últimas dos décadas poniendo énfasis en la de los '90 y las perspectivas para el comienzo del nuevo siglo.

En el caso de Nación, se muestra una breve referencia para el período 1983-1989 y luego se aborda en mayor profundidad el caso de las reformas contenidas en el denominado Plan de Convertibilidad, abarcando la década de los '90. Se cierra el análisis con una idea global sobre la necesidad de impulsar una verdadera modernización de la gestión del Estado basada en los pilares del diseño institucional orientado al ciudadano y a la provisión de Bienes Públicos con sentido colectivo.

Seguidamente se estudia la experiencia de La Provincia de Río Negro proponiendo una breve reseña para el período 1983-1995 y poniendo el énfasis en los elementos del proceso de reforma del Estado que se instaura a partir de la crisis del '95. Allí se intenta explicitar la matriz de reforma, detallando los programas implementados, observando el impacto que ejercieron y las restricciones que se debieron enfrentar.

Por último, se desarrolla para un plan de modernización del Estado el marco metodológico, los ejes rectores y contenidos. La tarea se estructura en tres partes; en la primera de ellas se presenta la orientación teórica de la reforma, en la segunda se describe cada uno de los ejes que integran el plan y en la tercer sección se presenta una propuesta y un menú de acciones a desarrollar.

Al final del trabajo se presentan las conclusiones.

III. Reforma del Estado. El caso Argentino

3.1. Una breve reseña sobre la organización económica del período 1983-1989

Desde la posguerra y hasta el estallido de la crisis externa, el déficit del Sector Público como porcentaje del PBI había oscilado entre un 3% y 7% con una tendencia creciente; interrumpida, en diversas ocasiones, por la aplicación de planes de estabilización. Ello era el resultado del desequilibrio que se fue produciendo entre la acumulación creciente de funciones del Estado -con su inevitable incremento del gasto- y la rigidez y posterior declinación que mostraron las fuentes de recaudación tributaria.

Así, el Estado Argentino, -a partir de la posguerra- fue agregando, a su tradicional e indelegable función de proveedor de bienes públicos -justicia, defensa, educación, salud, seguridad interior, etc.- el papel de productor de bienes y servicios, de atender las transferencias para la seguridad social y, finalmente, de subsidiar -fiscal y financieramente- el proceso de acumulación de capital del sector privado. Este creciente nivel de gasto público no tuvo correlato similar por el lado de los ingresos tributarios, lo cual determinó que se recurriera a diversas fuentes de financiamiento: endeudamiento interno y externo e impuesto inflacionario.

En este marco preexistente, la crisis de la deuda externa devino en una agudización de los desequilibrios fiscales. La misma tuvo su origen en la forma en que se financió la transferencia de capitales al exterior que acompañó a dicha crisis -con endeudamiento externo del Sector Público- y a las políticas de manejo de la deuda entre 1981 y 1983 -que se tradujeron en una virtual estatización del endeudamiento privado-. Ambas circunstancias determinaron que la casi totalidad del endeudamiento con el exterior se transformara en un pasivo gubernamental. Consecuentemente, el pago de los servicios -que, a su vez, se incrementaron con el aumento de las tasas de interés internacionales-

implicó una violenta elevación en el nivel del gasto público y, por ende, del déficit fiscal.

Los problemas de organización que la economía argentina venía acumulando con los crecientes desequilibrios fiscales y la expansión de la deuda interna y externa, estallaron bajo la forma de hiperinflación cuyo pico se registró en 1989. En ese año, los precios al consumidor subieron 3.079,50 %, un récord en la estadística y una huella indeleble en la conciencia de la población. El año 1990 continuó inmerso en ese proceso de aceleración de los precios con un índice de incremento del 2.313,97%.

De este modo, la dramática década del '80 sentó las bases para los promisorios años '90. En 1983 la Argentina recuperó las instituciones políticas democráticas, y en 1989 inicio la construcción de nuevas instituciones económicas, acordes con un país integrado al mundo, con un Estado concentrado en sus funciones específicas, con empresas públicas dando lugar a firmas privadas sujetas a la competencia o a entes reguladores profesionales, con plena desregulación en los mercados de capitales, de trabajo, de bienes y servicios, con cada vez más contribuyentes aportando voluntariamente sus impuestos, con consumidores jugando un rol activo y, con empresarios que han cambiado sus prioridades, abocándose a la búsqueda de productividad y de mejor posicionamiento en los mercados; desplazando la búsqueda de rentas que estaba ligada al comportamiento especulativo.

Quizás, la clave de estos cambios reside en haber advertido el agotamiento del modelo económico que había regido la Argentina por décadas. Lo que la crisis hiperinflacionaria puso en evidencia fue la imposibilidad de lograr crecimiento y estabilidad sobre la base de una economía excesivamente regulada y cerrada al mundo y de un Estado deficitario y desplegando multitud de funciones impropias.

Veremos a continuación la lógica de funcionamiento del esquema monetario que rigió en la economía argentina durante el período 1983-1989.

Esta etapa de la economía argentina estuvo caracterizada por la presencia de un régimen monetario autónomo que no estaba ligado jurídicamente a una divisa fuerte y donde existía un ente (Banco Central) con autoridad y capacidad para crear dinero, de manera que la emisión de moneda era de circulación obligatoria, esto es, de curso forzoso. No obstante, la capacidad del Banco Central para emitir es una condición necesaria no suficiente para que efectivamente el país tenga un signo monetario estable. En definitiva, además de la capacidad de crear dinero se requiere que éste sea aceptado por los agentes que realizan operaciones en la economía y este requisito está fuertemente condicionado por el comportamiento honesto de la autoridad monetaria. En si, el sistema funciona sobre la base de un manejo efectivo de la liquidez existente en la economía.

En consecuencia, la autoridad monetaria no debería pensar que el monopolio de la emisión es “natural” e independiente de las expectativas de los agentes económicos. La política monetaria tiene que internalizar en sus mecanismos de funcionamiento las reglas que se corresponden con una autoridad monetaria con capacidad de emitir y de crear la confianza en la moneda para que sea aceptada por el público. De esta manera, el monopolio de la emisión que el Estado detenta no es puro sino que viene regulado por quienes demandan dinero y es según las expectativas que ellos formen en torno al manejo de este instrumento, por parte del estado, que el sistema de moneda autónoma puede conducir a la consolidación de la moneda o a su destrucción al ser reemplazada por una divisa fuerte -en este sistema está abierta la posibilidad de la generación de un proceso de dolarización-.

La ventaja fundamental -y la más riesgosa- del sistema es que la capacidad de emitir moneda le crea al Estado recursos adicionales a los meramente tributarios a través de la recaudación del Señoreaje y del Impuesto Inflacionario.

Señoreaje: el stock de liquidez (M_1) que la actividad económica conserva en su conjunto a un costo financiero nulo para el Estado.

Impuesto Inflacionario: el deterioro en el valor del dinero puede entenderse como un ingreso adicional para el Estado, claro que éste dependerá del grado de la inflación y de la sensibilidad junto a la capacidad que los agentes económicos tengan para mantener efectivamente el valor del dinero sin cambio.

Entonces, inicialmente el sistema de moneda autónoma le crea al Estado las condiciones -sólo jurídicas- para que por intermedio de éstas consiga recursos de la economía. En consecuencia, el Estado redistribuye por vía del instrumento monetario gracias al Señoreaje y al Impuesto Inflacionario. Por ello, este sistema librado a las fuerzas de los mecanismos de ajuste, de una autoridad monetaria discrecional, conduce a la pérdida de soberanía del país al destruir su moneda.

Por lo tanto, no parece sensato pensar que los aumentos en el nivel de confianza pueden conseguirse solamente con la aprobación de leyes. Para que sean eficaces se necesita que los actores del juego se comporten de manera consistente con las mismas. En el fondo, la continuidad del sistema de moneda autónoma esta condicionada por la capacidad real del Estado para actuar con honestidad y además inteligencia.

El nombre particular que se le puede dar a la forma tradicional de comportamiento que tuvo la economía argentina durante el período 1983/1989 podría venir dado por el de "economía heterodoxa" donde la fijación de un tipo de cambio oficial jugaba un rol fundamental para intentar anclar nominalmente a todos los precios de la economía.

Los factores económicos¹ que hicieron fracasar este intento por frenar la inflación fueron básicamente dos: a) el déficit fiscal persistente y b) la

¹ Los factores políticos y sociales reinantes en ese momento conspiraron contra la estrategia de salida de la crisis económica en forma gradual. Fue el desacuerdo existente entre los diferentes grupos de interés (Gobierno - Sindicatos - Oposición - Organismos Internacionales) lo que tradujo una inestabilidad económica en una inestabilidad jurídica que conspiró contra la continuidad del régimen constitucional reestablecido en 1983.

imposibilidad de eliminar o al menos calmar las expectativas inflacionarias crecientes que encontraban su propagación en los mecanismos de indexación vigentes.

El déficit fiscal era el resultado de una expansión del gasto público y/o un atraso pronunciado en las tarifas públicas que necesitaba de fuertes expansiones de la base monetaria -vía emisión- para ser financiado. Por otra parte, las expectativas inflacionarias crecientes eran producto de la incertidumbre política reinante en la economía, la propia expansión de la base monetaria y de las expectativas de devaluación que se generaban a partir del explosivo cocktail que conformaban el agravamiento de la situación fiscal, la aceleración de la tasa de inflación y la pérdida de reservas internacionales. A su vez, este aumento del gasto público y las mencionadas expectativas inflacionarias crecientes se traducían en un aumento de la demanda agregada. En el caso del primero (aumento del gasto público), si se pagan más o mayores salarios en la administración pública habrá un importante impacto sobre el consumo agregado por la elevada propensión a consumir que tienen los empleados del estado y, en el caso del segundo (expectativas inflacionarias crecientes), para poder conectarlo con la demanda agregada hay que tener en cuenta el hecho de que la comunidad espere una aceleración en la tasa de inflación es sinónimo de que los bienes físicos sufrirán una apreciación relativa a los billetes y monedas que tienen una tasa de retorno igual a cero (la tasa de retorno de los bienes físicos es la tasa de inflación). De esta manera, la comunidad sale de billetes y compra bienes para salvarse del impuesto inflacionario.

La demanda agregada afecta al mercado de los bienes transables y de los no transables de la siguiente manera: en el caso de los transables todo el ajuste se produce por cantidades dado que la Argentina es un país pequeño y tomador de precios en el mercado internacional por lo cual enfrenta una demanda externa para los productos fabricados localmente infinitamente elástica, es decir, que el productor local puede vender todo lo que produzca al precio fijado por el mercado internacional. Asimismo, a un precio diferente del internacional no se vende nada y todo termina siendo incremento en los stocks.

Por lo tanto, decir que todo el ajuste se produce por cantidades significa afirmar que los cambios en la demanda agregada interna provocan cambios exclusivamente en el *tamaño* de los saldos exportables, en el sentido de que por ejemplo si la demanda doméstica de transables crece habrá una caída en los niveles de exportación. Para los bienes importables si su demanda crece (dada la producción doméstica) aumenta la cantidad de bienes que cruzan la frontera de nuestro país, sin que haya cambios en los precios de los importables.

Además, en un contexto donde el elevado riesgo de la economía no permite el ingreso de capitales, el déficit comercial -resultado de la caída de los saldos exportables y del incremento de las importaciones- trae como consecuencia la pérdida de reservas internacionales.

En cuanto a los no transables, el ajuste se produce vía cantidades y precios. El productor de un bien no comercializado internacionalmente, por definición, tiene un "mercado cautivo" para el bien que produce, vale decir que tiene poder de fijación del precio del producto -poder que se maximiza si se trata de un monopolio-. Al aumentar la demanda agregada sobre los no transables, se ve claramente que hay un ajuste por aumento de los precios de estos bienes, por lo cual, a su vez, las expectativas de inflación se mantienen bien altas.

Volviendo sobre los bienes transables se sabe que el precio de estos no cambia por su propia naturaleza sino que esta atado al mercado internacional, lo que sumado al hecho de que el tipo de cambio nominal oficial permanece anclado, se genera inmediatamente el fenómeno conocido como Atraso Cambiario, que produce la caída del precio relativo de los bienes transables en términos de los no transables.

Hasta aquí se ha descrito la conexión entre aumento de los precios de los no transables y la caída del tipo real de cambio, todo esto por efecto del aumento en la demanda agregada registrado en ese mercado cautivo que es el de los servicios. Otro efecto que tiene el incremento del gasto en los no

transables se manifiesta sobre las cantidades producidas, en el sentido de que ante un aumento en la demanda agregada se dará un aumento en el nivel de actividad.

Existen dos efectos que son cruciales para entender cómo este modelo de funcionamiento primero se descompone y luego se realimenta explosivamente. La caída de las reservas internacionales (por el deterioro del saldo comercial), el déficit fiscal y la distorsión de precios relativos (por el aumento del precio relativo de los bienes no transables respecto de los transables a causa del atraso cambiario) y las expectativas de que la tasa de inflación se acelerará (por el aumento de los precios de los no transables) traen como consecuencia la salida de capitales y la desmonetización real de la economía que son dos características esenciales del período 1987-1989 y que desencadenaron una serie de fenómenos tales como una caída de la demanda agregada lo que llevó a una caída del nivel de actividad que a su vez redujo la demanda laboral lo que aumentó el desempleo y por último aumentó la tasa de interés como respuesta al mayor riesgo que existe para invertir en la economía argentina (ver Cuadro N°1). Por supuesto que estos hechos no se producen todos juntos sino que ocurren secuencialmente por la correlación que existe entre ellos.

Ya en este punto era inminente la crisis de gobierno por la imposibilidad de hacer política económica que evite el derrumbe del Plan. De esta forma están dadas las condiciones para la tradicional medida de maxidevaluación, factor que realimenta el proceso inflacionario cuyos dos picos se alcanzarían en el 1989 y 1990.

A partir del fenómeno de la estanflación, estancamiento con inflación, se prescribieron un conjunto homogéneo de medidas de política económica orientadas a restituir al sector público y a los mercados de bienes y factores las funciones que le son específicas para una eficiente asignación de los recursos y una mejor distribución de los ingresos.

Cuadro N° 1

Concepto / Año	1987	1988	1989
Tasa de crecimiento			
* PBI	2,52	-1,8	-6,65
* Desocupación	5,7	6,1	7,1
* IPC	131,3	343	3.079
Variación % Base Monetaria	6,2	13,8	37,5
Tasa activa libre (%nominal anual)	125,9	166,5	443,3
Poder adquisitivo del salario (ene'84=100)	76,9	66,3	59,8
Grado de monetización (M1/PBI)	3	1,8	0,8
Saldo en cuenta corriente (mill. u\$s)	-4.235	-1.572	-1.305
Stock de Reservas (mill u\$s)	2.345	4.003	2.826
Superávit operativo SPNF (mill. u\$s)	-1.679	-2.545	-2.764
Superávit primario SPNF (mill. u\$s)	-645	-1240	82
Tipo de cambio (\$ por u\$s)	0,00002	0,0009	0,0898

Fuente: INDEC.

En otras palabras, la señal de que efectivamente serian abortados los factores desencadenantes de los profundos desequilibrios externos y fiscales -promotores de regímenes de alta inflación y fragilidad financiera- requería la formulación de un programa de estabilización que persiguiendo los objetivos de estabilidad de precios, crecimiento del producto y equilibrio externo, involucrase los siguientes aspectos: a) renuncia a la utilización del impuesto inflacionario como mecanismo de financiamiento del déficit fiscal; b) solvencia fiscal intertemporal que tornase creíble la renuncia anterior; y c) apertura y desregulación de la economía.

3.2. El Modelo de Reforma Nacional y la Política Económica en Convertibilidad

A continuación vamos a comentar los prerequisites de la Convertibilidad Pura para el caso Argentino.

En el plano de la Estabilidad se daban los siguientes ingredientes:

- a) El resultado fiscal no sólo se explicaba por la emisión fiduciaria sino que también existían problemas estructurales que llevaría años corregir, como por ejemplo el control del gasto público y la evasión impositiva.
- b) Los orígenes de la inflación no eran puramente fiscales o monetarios, las deformaciones en la estructura productiva también cooperan.
- c) Los altos costos operativos de la estructura bancaria redundaban en costos de financiamiento prohibitivos para empresas pequeñas y medianas cuyos proyectos de inversión en general obtienen retornos menores al 25%.
- d) El reacomodamiento de los precios relativos ejercía presiones inflacionarias.
- e) La cultura inflacionaria de la economía argentina produce fuerte inflexibilidad a la baja, entonces los promedios de los cambios en los precios relativos no serían nulos sino que positivos.
- f) Las expectativas de los agentes económicos con respecto a la inflación esperada dependen de todo lo anterior más la modalidad del tipo de cambio.

En consecuencia, no parecía recomendable intentar conseguir estabilidad sólo con un tipo de cambio fijo y convertible, sin atacar con una férrea voluntad política los factores estructurales que condicionaban la estabilidad. Nótese como se intenta conseguir objetivos que en un verdadero sistema de convertibilidad son prerequisites y de esta manera es como el sistema de convertibilidad a la Argentina se convierte en un medio para conseguir confianza cuando en realidad debe surgir de condiciones iniciales que aseguren la credibilidad en el Programa.

En el plano de la Apertura de la economía el esquema arancelario que se corresponde es el de la eliminación de algunas -no todas- medidas arancelarias y para-ancelarias con el objeto de alinear precios relativos internos con precios relativos internacionales. Entonces, la existencia histórica de procesos industriales protegidos será eliminada no en base a un proceso racional de reconversión, sino de un plumazo por la lógica de funcionamiento del modelo. Tal vez hubiera sido menos problemático plantear una reconversión de los sectores productivos guiada por la eliminación de subsidios y la implementación de incentivos, esto es, líneas de créditos blandas para aquellos sectores que garanticen un retorno positivo.

En el plano de la Confianza si el sistema de moneda autónoma fue liquidado por falta de la misma, pasar a un sistema de moneda convertible no tendría sentido teóricamente ya que ésta necesita de confianza ex-ante para su normal desenvolvimiento y en el caso se le fijo alcanzarla.

Parecería una ilusión o falacia pensar que la dolarización (caso extremo de la Convertibilidad) puede terminar con la inestabilidad jurídica que genera un Estado deficitario. Es ingenuidad política pensar que con una ley o decreto, estableciendo la dolarización como válida, puede generarse alternativamente estabilidad jurídica que brinda un Estado fiscalmente ordenado. Es una falacia analítica suponer que las expectativas se basan solamente en comunicados, leyes o decretos.

Al momento de pensar en la convertibilidad de la moneda, debe estudiarse la naturaleza de la Ley de Convertibilidad e identificar si el enunciado de la misma puede generar desconfianza por si misma, es decir, independientemente de cualquier shock externo. A saber:

Primero: el stock de reservas disponibles no coincide con el total de los pasivos del Banco Central, sino que éstas sólo cubren los pasivos no remunerados (circulación monetaria, depósitos a la vista y depósitos en cuentas especiales).

Segundo: el 80% de las reservas se constituyen en divisas fuertes y el otro porcentaje se explica por títulos emitidos en el país y denominados en moneda extranjera, decir esto es equivalente a decir que el país se avala así mismo.

Tercero: de la regla segunda se genera la posibilidad de emitir sin respaldo genuino, es decir, se crea por Ley la posibilidad de emisión fiduciaria a través del canje de Bonex por Dólares por parte del Gobierno ó alternativamente se financian gastos e intereses emitiendo Bonex para luego recomprarlos por el Banco Central ya que legalmente estaría adquiriendo reservas internacionales siendo el resultado final un deterioro de la calidad del respaldo de los pasivos no remunerados.

Ahora bien, caben dos interpretaciones: felicitarnos por lograr superar la inflexibilidad del sistema en su forma pura o bien pensar que cuando los actores económicos tomen conciencia del comportamiento del Estado se perderá toda confianza en el sistema y se producirá una corrida cambiaria que transformara las reservas colectivas en reservas individuales aniquilando al sistema de Convertibilidad.

Todo esto parece indicar que el diseño de la Ley de Convertibilidad se guió por la consecución de objetivos concretos a corto plazo: a) introducir un tipo de cambio fijo que desacelere el proceso inflacionario y elimine o minimice las expectativas de devaluación y b) automatizar y despersonalizar el proceso de ajuste de la economía.

A pesar de todo ello, parecería que el sistema de convertibilidad a la argentina fue un instrumento que colaboro a generar confianza aunque esto no debe impedir recuperar la autonomía monetaria recreando la confianza en el manejo económico del Estado para poder propiciar una reconversión integral de la estructura productiva. El fin, si resulta utópico, no debe inquietar si se procura no proponer medios utópicos.

De acuerdo con el ex-presidente Dr. Raúl ALFONSIN, la coherencia de la Democracia real supone que la distribución social del costo de la crisis se realiza por consenso de la sociedad y no en base a la puja salvaje de las leyes

de mercado. No obstante, parece plausible no abandonar el caballo a mitad del río, pero si no se cambia en el momento oportuno tal vez podríamos quedar atrapados. La convertibilidad no representó la panacea de la estabilidad monetaria, porque es más bien un instrumento de política económica cuya efectividad depende de las condiciones endógenas y exógenas en que se encuentra la economía. Sin el escenario internacional vigente en 1991 (recesión y caída de las tasas de interés en los Estados Unidos) hubiera resultado contraproducente aplicar un régimen de convertibilidad; por otra parte, la continuidad del mismo exigía la puesta en marcha de ajustes estructurales -en la economía y el Estado- que generen reglas de juego orientadas a promover y fortalecer los comportamientos competitivos y transparentes de los actores privados y políticos. En fin, el logro de los objetivos propuestos con la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad (sendero de crecimiento, creación de empleo, equidad distributiva, en sí mejorar el bienestar general) exigía de mercados (de trabajo, monetarios, financieros, de bienes y servicios) y gobiernos (nacional, provincial y municipal) transparentes, menos corruptos y dotados de recursos humanos altamente capacitados. No obstante, el grado de efectividad de los procesos de reforma estructural estaba ligado al respaldo político asignado.

3.2.a. Organización y Funcionamiento de la Economía en Convertibilidad

No se puede entender a la Argentina de la Convertibilidad sin describir previamente las Reformas Estructurales concretadas desde Julio del '89 y la coyuntura internacional que reinaba en aquel momento. Un objetivo prioritario de la administración MENEM fue instaurar un clima de inversión que hiciera posible un proceso de crecimiento sostenido. Los instrumentos elegidos fueron la Liberalización y Desregulación de los mercados, la Integración de la economía con el resto del mundo y la Reforma del Sector Público (con eje en un ambicioso proceso de privatización de empresas públicas y de desreglamentación).

En ese marco podría considerarse que las reformas orientadas a actuar sobre los flujos de capital externo fueron sólo un componente más de un paquete de políticas de mayor amplitud. Tal apreciación, sin embargo, sería errónea. Debido a los rasgos estructurales que mostraba la economía, el éxito de las reformas estaba íntimamente relacionado con el éxito en revertir la dirección de los flujos observada en la década anterior. De ahí la prioridad asignada por las autoridades a las medidas orientadas a atraer la inversión extranjera directa, generar un mayor coeficiente de financiamiento externo y promover la repatriación de capitales. Asimismo, adquirieron relevancia en el contexto de las reformas las normas dirigidas a desarrollar el mercado de capitales doméstico. No sólo porque un mercado más amplio resultaría más atractivo para el inversor externo sino también porque el mismo debería estar en condiciones de transformar en forma eficiente los flujos de ahorro externo en inversión productiva doméstica.

Un breve repaso de los factores estructurales que contribuyeron a dar relevancia al incentivo de los flujos de capital externo en el marco de la reforma será útil para contextualizarla y entender el sentido y la estructura de la misma.

El primer factor era la debilidad de la tasa de ahorro nacional: luego de los profundos shocks fiscales y externos que siguieron a la crisis de la deuda, en un contexto de inestabilidad macroeconómica y estancamiento, tanto el ahorro público como el privado sufrieron una profunda declinación. En función de este hecho, el diseño de la Reforma no podía ignorar que, al menos en sus estadios iniciales, el proceso de transformación estructural sería intensivo en el uso de ahorro externo.

El segundo rasgo estructural esencial es que al momento de diseñarse la Reforma, la economía sufría de una fuerte y crónica restricción externa originada en la pesada carga sobre la Cuenta Corriente de los intereses devengados por la Deuda Externa. Esto obliga a deprimir la absorción doméstica. La inversión se ubicó en niveles incompatibles con una tasa de crecimiento aceptable. Para recuperar el crecimiento, era fundamental no sólo contar con mayor ahorro sino también con una oferta más fluida de divisas.

Un tercer rasgo estuvo constituido por el avanzado proceso de dolarización que la economía venía experimentando desde hacía años. No sólo una parte significativa del portafolio de los agentes estaba constituida en dólares sino que, además, era alta la proporción de los contratos entre residentes que habían adoptado el dólar como moneda de denominación y como medio para realizar transacciones. Esto aumentó marcadamente la demanda de dólares por motivos de transacciones, haciendo crowding out de la moneda doméstica y agudizando la desintermediación financiera doméstica la cual se expresaba tanto en la caída continua de los coeficientes de monetización como en el corrimiento sistemático de las colocaciones financieras hacia el cortísimo plazo. Obviamente la contracción en la oferta y en los plazos del crédito doméstico acompañaron este proceso. Para financiar una eventual recuperación de la inversión era necesario acceder al crédito de largo plazo en el mercado internacional, al menos lograr algún avance significativo en el desarrollo del mercado doméstico de capitales (repatriación).

Un cuarto rasgo estructural condicionante de la naturaleza de la reforma estuvo constituido por el extremo grado de fragilidad financiera del sector público luego de una década de crisis fiscal persistente. La alternativa elegida para superar esta situación fue encarar una reestructuración de la hoja de balance del sector público mediante la privatización de buena parte de los activos físicos estatales. Esta estrategia requería una política hacia los flujos externos de capital y es por ello que los esquemas de canje de deuda externa por activos productivos estatales se convertirían en el instrumento básico de esta estrategia.

En una apretada síntesis las Reformas Estructurales han sido:

- *Ley de reforma del estado* (Ley N° 23.697 de agosto de 1989). Esta Ley sentó las bases legales del proceso de privatización de empresas públicas con capitalización de deuda externa.
- *Ley de Convertibilidad* (Ley N° 23.928 de marzo de 1991). Estableció un tipo de cambio fijo entre el peso y el dólar, dio validez legal a los contratos realizados en cualquier moneda e impuso la exigencia de que la base

monetaria este respaldada en un 100% por reservas en divisas en poder del B.C.R.A.

- *Decreto de Desregulación* (Ley N° 2.284 de noviembre de 1991). Suprimió un amplio conjunto de regulaciones en muy diferentes actividades económicas. En lo relativo al mercado de capitales, se emitieron diversas disposiciones dirigidas a producir una reducción de los costos de intermediación a través de operaciones en el mercado de valores. En particular, se eliminó el impuesto de sellos sobre las actividades bursátiles y se liberaron las comisiones de los agentes intermediarios en ese mercado.
- *Ley de Carta Orgánica del B.C.R.A.* (Ley N° 24.144 de septiembre de 1992). Esta Ley suprimió la garantía oficial de los depósitos, prohibió el financiamiento monetario del déficit y estableció severos límites tanto como para la colocación de bonos públicos en el Banco Central como para la concesión de redescuentos a los Bancos Comerciales. Asimismo estableció la independencia del B.C.R.A.
- *Reforma del Sistema de Seguridad Social.* Orientada a generar un régimen de capitalización alternativo al de reparto operando ambos en el sistema de S.S.S., con el objeto de mejorar el ahorro doméstico por el lado de la decisiones descentralizadas.
- *Reforma del Sistema Impositivo.* Se guió por consideraciones de simplicidad administrativa, necesidad de recursos que impuso la crisis fiscal de principios de los años ochenta, la influencia de la "economía de la oferta" y, de manera cada vez más importante, por los requisitos de economías más abiertas. Por ello, se sustituyeron los impuestos distorsivos por otros de mayor base imponible, neutros y de más fácil recaudación (IVA) y se crearon mecanismos de control de la elusión y evasión impositiva. Además, se firmó un acuerdo con las Provincias en el cual éstas se comprometen a eliminar los impuestos distorsivos y las reglamentaciones que atentan contra el costo empresario (Pacto Fiscal).

- *Reforma Laboral.*
- *Ley de Quiebra y Concursos.*
- *Prohibición de los mecanismos de indexación.*
- *Prohibición de acuerdos de precios con industrias.*

Dentro de esta organización de la economía describiremos el funcionamiento de la misma a través del siguiente modelo.

En el modelo pueden plantearse, como se vera, la existencia de estabilizadores automáticos que en un primer momento generan un boom en el nivel de actividad y luego colocan a la economía en un escenario de recesión, todo esto endógenamente. En este contexto, resulta indispensable la participación del Estado para que, a través de Políticas Económicas Activas, logre congelar al modelo en la etapa expansiva del ciclo económico caracterizada por el ingreso de capitales, el aumento del nivel de actividad y el déficit comercial.

3.2.b. El Modelo

- *Tipo de Cambio Fijo, Convertible y Creíble*
- *Imposibilidad de financiamiento del Déficit con Emisión Monetaria*

El proceso se caracteriza porque la estabilidad inicial lograda gracias a la restricción fiscal que implica la imposibilidad de financiar al gobierno con emisión de base monetaria y al haber anclado el tipo nominal de cambio se genero un shock en las expectativas aumentando la credibilidad en la política económica, lo cual trajo una importante entrada de capitales que sumada al equilibrio fiscal producen una sana reactivación en la demanda agregada. Es importante darse cuenta que el modelo cuenta con condiciones iniciales muy distintas a aquellas que encontramos en el esquema de la Argentina de moneda autónoma, es la entrada de capitales la que financia el crecimiento de la demanda agregada y no el déficit del gobierno. No obstante, el que los

inversores sientan confianza respecto del surgimiento de un Estado económicamente ordenado no implica pensar que son conscientes de que la generación de estos ánimos son parte del juego que el Gobierno juega con una visión cortoplasista. Ejemplo de esta hipótesis se encuentra en el comportamiento del déficit fiscal, el cual actúo procíclicamente sobre el ciclo económico despilfarrando los ahorros conseguidos por el proceso de privatización.

Lo relevante es que la Entrada de Capitales compensa "con creces" el Déficit Comercial lo que significa que se produce un incremento en el stock de Reservas Internacionales, que se traduce en una mayor monetización de la economía. El mismo aumento de las Reservas retroalimenta la entrada de capitales, pero el ciclo se da cada vez en menor grado, se va desacelerando. El deterioro del tipo de cambio real y de los precios relativos, al igual que la profundización del déficit comercial, suavizan la entrada de capitales por lo que el modelo tiende a quedarse sin su empuje inicial y bajo una hipótesis de largo plazo(en la que la menor entrada de capitales genera menor stock de crédito que lleva a menores niveles de actividad reduciendo la demanda laboral y la recaudación la cual deteriora el resultado fiscal que lleva a mayor necesidad de endeudamiento externo con lo que la prima por riesgo país se incrementa y ésta incentiva la fuga de capitales realimentando el proceso) el modelo ajusta por recesión corrigiendo el tipo de cambio real y el déficit comercial.

De lo anterior resulta que según sea la naturaleza de las medidas de política económica del Estado se lograra congelar al modelo en la etapa expansiva del ciclo o alternatively se realimentara el proceso recesivo. Es decir, a partir de la descripción del funcionamiento de la economía con convertibilidad se nota claramente el impacto que la solidez fiscal genera sobre las decisiones de inversión y de consumo tanto de agentes locales como foráneos. En consecuencia, a partir de las dudas sobre el equilibrio fiscal se frena el gasto y se encarece el crédito, potenciando las debilidades del Estado para mantener equilibrio en sus finanzas. Así es que la marcha de la economía de la Convertibilidad y de las Reformas Estructurales esta condicionada por la incertidumbre que se plantea en torno a la marcha en las cuentas públicas.

Esto es, si la naturaleza del déficit fiscal nos conduce a la imposibilidad de financiarlo en los mercados financieros (domésticos e internacionales) mediante la emisión de títulos, y la asistencia crediticia de organismos multilaterales fue agotada, el único mecanismo viable que resta es el del financiamiento del déficit mediante emisión, lo cual conduce a violar el espíritu de la convertibilidad que sienta las bases para debilitar la confianza en la estabilidad de las reglas de juego. Aunque inicialmente el esquema de solidez fiscal intertemporal realimenta el ciclo recesivo, el modelo apuesta a que ésta es condición necesaria para luego conseguir el ahorro externo necesario que motoriza la inversión y el consumo. En definitiva, la visión ortodoxa apuesta al equilibrio fiscal bajo la esperanza de que se genere un shock de confianza que estimule la entrada de capitales.

3.2.c. Resultados Reales del Proceso de Reforma Económica

Primer etapa: Devaluación Mexicana ex-ante

La estrategia de mantener un tipo de cambio fijo, convertible y creíble, la eliminación del financiamiento inflacionario del déficit fiscal a través del Banco Central, y las reformas estructurales implementadas, llevaron a una drástica reducción de la tasa de inflación y su convergencia a niveles internacionales -el Cuadro 2 describe esta performance- y propiciaron un fuerte proceso de recuperación económica. El crecimiento acumulado del producto real entre 1991 y 1994 fue del 34.8%, y comparando tal comportamiento con el que evidenciaron los países industrializados se entiende que en materia de crecimiento el programa consiguió los efectos deseados. En Estados Unidos para igual período el crecimiento acumulado del producto fue del 10% en tanto Japón y la Europa industrializada presentaron un 11.4% y 6.9%, respectivamente. El interrogante relevante que se planteaba en torno a estas sorprendentes tasas de crecimiento se refería a las posibilidades con que contaba la economía argentina para mantener tal performance en el tiempo, esto es, cual sería la capacidad de ahorro en el largo plazo.

Dicho crecimiento estuvo asociado a una fuerte expansión del consumo, el cual creció el 39.5% en el mismo período. Semejante performance del consumo se presenta luego de largos períodos de estar reprimido y puede ser vista como el resultado de la fuerte caída en las tasas de interés, de la expansión en la disponibilidad de crédito bancario, de mejoras en las perspectivas futuras y del incremento del poder adquisitivo del salario -dada la desaceleración de la tasa de inflación-. Paralelamente, la inversión también se comporto de manera extraordinaria experimentando un crecimiento del 121.6% real acumulado en los últimos 4 años -todos estos hechos macro se reflejan en el Cuadros 3-.

Como resultado de la expansión del consumo y la inversión, y de las reformas estructurales tendientes a incrementar el grado de apertura de la economía, se genero un fuerte desequilibrio comercial cuyo correlato lo constituyeron los masivos ingresos de capitales experimentados desde entonces. Es importante remarcar que, tal como se desprende de las consideraciones anteriores, el déficit comercial aparece no sólo debido al incremento del consumo sino también como consecuencia de la necesidad de reconstruir el stock de capital de la economía. Este último aspecto queda en evidencia a partir del comportamiento de la composición de las importaciones: en 1991 las importaciones de bienes de capital representaban el 17.34 % del total de las importaciones, y en 1994 representan alrededor del 27.84 % - ver Cuadro 4-.

Cuadro N° 2

INFLACION (tasas anuales de variación)				
PAIS/AÑO	1991	1992	1993	1994
ARGENTINA	84	17,5	7,4	3,9
BRASIL	493,7	1156,1	2828,7	929,3
CHILE	18,7	12,7	12,2	9,5
MEXICO	18,8	11,9	8,1	7,1
ALEMANIA	3,5	4	4,1	3
ESTADOS UNIDOS	4,3	3	3	2,5
FRANCIA	3,2	2,4	2,1	1,7
GRAN BRETAÑA	5,9	3,7	1,6	2,5
ITALIA	6,3	5,2	4,5	4
JAPON	3,3	1,7	1,2	0,7
Fuente: FIDE.				

Cuadro N° 3

CONCEPTO/AÑO	1991	1992	1993	1994
PBI nominal (mill. u\$s)	189,57	228,57	255,47	281,64
Tasa de crecimiento				
PBI	8,9	8,7	6	7,4
C	12,6	11,4	5,1	5,8
IBI	25,1	30,9	13,7	19
X	-8,3	-1,3	5	14,8
M	64,9	66	11	20,9
Crecimiento real acumulado 1990=100				
PBI	108,9	118,3	125,5	134,8
C	112,6	125,4	131,9	139,5
IBI	125,1	163,8	186,2	221,6
X	91,7	90,6	95,1	109,1
M	164,9	273,7	303,9	367,3
Tasa de crecimiento del PBI				
Estados Unidos	-0,6	2,3	3,1	3,7
Japon	4,3	1,1	0,1	0,7
Europa industrial	1,2	0,8	-0,4	2,3
Fuente: BCRA y Carta Económica.				

Cuadro N° 4

IMPORTACIONES (en mill. de u\$s)				
CONCEPTO/AÑO	1991	1992	1993	1994
Bienes de capital	1435	3095	4115	6039
Piezas y acc. para bs. de cap.	1237	2591	2809	3389
Bienes intermedios	3419	4742	5066	6209
Combustible	452	416	386	591
Bienes de consumo	1514	3205	3527	3897
Vehículos automotores	202	793	849	1383
Resto	16	30	34	36
TOTAL	8275	14872	16786	21544
Fuente: INDEC.				

El proceso de reasignación de recursos, la expansión de la inversión y el crecimiento de las importaciones de bienes de capital determinaron que la productividad de la economía se comportara en forma espectacular: las mediciones para la industria manufacturera dan cuenta de un crecimiento de la productividad del orden del 40% desde el inicio del programa de Convertibilidad. Esta puede ser una de las razones que explican el cambio en la tendencia de las exportaciones, las cuales muestran signos de recuperación, a pesar de la apreciación del tipo de cambio real. El Cuadro 5 muestra que las exportaciones que mas rápido se expanden son las manufacturas de origen industrial, las cuales tuvieron un crecimiento acumulado del 55.78 % en el período 1991/1994.

Cuadro N° 5

EXPORTACIONES (en mill. de u\$s)				
CONCEPTO/AÑO	1991	1992	1993	1994
Productos primarios	3301	3500	3272	3713
Manufacturas de origen agropecuario	4927	4829	4929	5775
Manufacturas de origen industrial	2984	2823	3666	4632
Combustibles	766	1082	1224	1619
TOTAL	11978	12234	13091	15739
Fuente: INDEC.				

El incremento de la demanda, produjo un efecto adicional sobre la estructura doméstica de precios relativos: la mayor demanda de bienes no transables llevó, no sólo a incrementar su producción sino también, a incrementar relativamente sus precios con lo cual se genera la apreciación real del tipo de cambio. Además, el proceso de reasignación de recursos que genera el cambio en las reglas de juego y la estabilidad macro han generado un fuerte incremento del desempleo y sufrimiento micro. Si bien Argentina no estaba sola en esa problemática -ver Cuadro 6- es crucial tomar conciencia de los distintos niveles de la trayectoria del desempleo en cada país para entender que en el caso Argentino la desocupación venía creciendo a una tasa acelerada y con ausencia de signos de amesetamiento.

Cuadro N° 6

DESOCUPACION (tasas anuales de variación)				
PAIS/ANO	1991	1992	1993	1994
ARGENTINA	6	7	9,3	12,2
BRASIL	4,8	5,8	5,4	5,1
CHILE	7,3	4,9	4,1	6,3
MEXICO	2,7	2,8	3,4	3,7
ALEMANIA	4,2	4,6	6,1	6,9
ESTADOS UNIDOS	6,6	7,3	6,7	6
FRANCIA	9,4	10,4	11,6	12,5
GRAN BRETAÑA	8,8	9,9	10,3	9,5
ITALIA	9,9	10,5	10,2	11
JAPON	2,1	2,2	2,5	2,6
Fuente: FIDE.				

Los logros alcanzados a partir de la instrumentación del Plan de Convertibilidad en Abril de 1991 han sido satisfactorios, sobre todo en materia de desaceleración del proceso inflacionario y expansión del nivel de actividad. Sin embargo, el proceso de reasignación de recursos ha generado un fuerte incremento del desempleo, la apreciación del tipo de cambio real y un fuerte desequilibrio de la cuenta corriente del balance de pagos. En cierta medida, algunos de estos hechos generaban interrogantes sobre las posibilidades con que contaba la economía argentina de sostener la continuidad del modelo, y de extender sus logros iniciales en el futuro, por ejemplo como lograr controlar

las presiones que los grupos que se sentían perjudicados podrían ejercer en favor de una devaluación aún a sabiendas de que, no existe nada, ni desde el punto de vista teórico ni a partir de la evidencia empírica, que permita considerar la devaluación como una condición necesaria (y menos aún suficiente) para la solución a problemas de competitividad que pueden esconderse detrás de las mencionadas presiones.

En realidad, la dolarización de la economía, la memoria hiperinflacionaria y las nuevas reglas de juego eran algunos de los ingredientes que tornaron inviable el uso de una devaluación como instrumento válido de política económica.

En tal sentido, resultaba crucial determinar cuales eran los principales factores que podían cooperar con el normal desenvolvimiento del modelo y cuales podían obstruirlo. Claramente, en la medida en que unos y otros factores sean factibles de ser controlados por las autoridades económicas, las conclusiones que se deriven de un análisis de tal índole se convierten, inmediatamente, en recomendaciones de política económica.

Por lo tanto, se analizan las relaciones existentes entre la política fiscal, la prima de riesgo país, y el crecimiento económico compatibles con el sostenimiento del proceso de reforma económica.

a) Déficit Fiscal y nivel de actividad

La tendencia del gobierno a comprar nivel de actividad, ya sea mediante políticas de expansión de la demanda agregada como políticas de supply-side, se pueden inscribir en la mentalidad desarrollista del equipo económico y/o en la necesidad de generar algún mecanismo que incremente el apoyo popular al plan. En todos los casos, esta política puede dar buenos frutos cuando se intenta mantener el nivel de actividad en el corto plazo pero en el mediano y largo plazo, déficits fiscales crecientes implican, sin lugar a duda, una pérdida de confianza de los mercados que significara un mayor costo de endeudamiento que, tarde o temprano, puede complicar al sector privado.

b) Déficit fiscal y expectativas de devaluación

Un déficit fiscal creciente que no pueda ser financiado en los mercados financieros -domésticos e internacionales- mediante la emisión de títulos, ni se cuenta con la posibilidad de financiarlo solicitando la asistencia crediticia de organismos multilaterales de crédito, solo resta financiarlo acudiendo a practicas que tienden a desvirtuar el espíritu de la convertibilidad -mecanismos de financiamiento de muy corto plazo como los pases- o bien mediante la violación misma de la convertibilidad. Por otra parte, cuanto mayor sea la carga de la deuda, los incentivos a contar con un tipo de cambio real más alto podrían ser mayores, por cuanto podría pensarse que éste facilitaría la generación de las divisas indispensables para afrontar su pago. En la medida que el comportamiento del sector público genere expectativas de que es posible que se produzca una devaluación nominal del tipo de cambio, se produce un aumento de la tasa esperada de devaluación que afectará los rendimientos que se demandan sobre los activos financieros denominados en moneda doméstica y esto conspira contra los proyectos de inversión de aquellas empresas que sólo obtienen financiamiento en pesos. Sin embargo, este aumento de la expectativa de devaluación puede tener efectos diferentes sobre el sistema financiero de los que tendría una salida de capitales originada en cambios en las condiciones externas -fuerte aumento de las tasas de interés internacional, un crack en Wall Street, etc.- si la misma no afecta la solvencia del sistema financiero permitiendo que el cambio de portafolio, a favor de activos dolarizados, se produzca dentro del sistema.

c) Déficit fiscal, prima de riesgo país, consumo e inversión

En una economía abierta y pequeña con perfecta movilidad de capitales, con agentes neutrales al riesgo, y tipo de cambio fijo, la tasa de interés doméstica será igual a la tasa de interés internacional. En este caso, de libro de texto, la economía enfrentará una curva de fondos externos perfectamente elástica. Sin embargo, la realidad supone que una economía pequeña, aún bajo perfecta movilidad de capitales, puede enfrentarse con una curva con pendiente positiva de oferta de fondos externos dado que un mayor nivel de endeudamiento se relaciona con una mayor probabilidad de insolvencia percibida por los acreedores. En el primer caso un mayor endeudamiento

externo no produce efecto alguno sobre la tasa de interés que debe pagarse sobre el mismo, pero en el segundo caso, en cambio, recurrir al mercado financiero internacional para financiar un deterioro del resultado fiscal conduce a un incremento del riesgo de insolvencia y por lo tanto a tasas de interés crecientes sobre el endeudamiento externo. Este incremento repercutiría sobre las tasas de interés domésticas encareciendo el crédito. Entonces, el incremento de la prima de riesgo país como consecuencia de la menor solvencia fiscal observada, conspira contra el normal desarrollo del proceso de reforma económica al incrementar innecesariamente las tasas de interés que debe pagar tanto el sector público como el privado.

La conclusión que esta detrás de esta visión es que la pérdida de ahorro del sector público, aun cuando fuese el resultado de políticas adecuadas de reducción de impuestos distorsivos, repercute negativamente sobre toda la economía a partir del incremento de la prima de riesgo país que la misma genera. Existe un nivel de ahorro óptimo del sector público en relación a la tasa de interés internacional: cuanto mayor es ésta y mayores las restricciones para conseguir financiamiento mayor tiene que ser el nivel del mismo.

Continuando con el análisis de los resultados del programa se examina que ocurrió efectivamente con el resultado fiscal propiamente dicho.

En torno al resultado fiscal se pueden derivar conclusiones alternativas según sea la metodología utilizada para medirlo. El Cuadro 7 nos muestra que a lo largo del período 1991/1994, y según superávit primario sin privatizaciones, el gobierno alcanza disciplina fiscal; sin embargo si se considera como indicador al superávit fiscal se evidencia un deterioro del ahorro público -con excepción del año 1993 en que se logra un fenomenal ahorro de u\$s 2.207 millones- que impacto sobre la necesidad de financiamiento incrementando la deuda pública a un nivel que podría alentar la formación de expectativas de insolvencia del sector público. Para saber si efectivamente es esto lo que se estaba gestando es necesario averiguar si la deuda pública era alta o no y para responder este interrogante resulta crucial el enfoque por el cual se la examine.

Cuadro N° 7

AÑO/VARIABLE (en mill. de U\$s)	Superavit primario s/privatizaciones	Superavit primario c/privatizaciones	Superavit Fiscal	Deuda Pública
1991	926	312	-3.134	74.601
1992	3.126	4.923	-801	70.428
1993	5.121	5.645	2.207	75.631
1994	2.132	3.112	-1.018	81.313
Fuente: FIEL en base a datos de la Secretaría de Programación Económica.				

A saber:

- *Deuda pública como porcentaje del PBI:* Argentina presenta un ratio "bajo" comparado con los restantes países emergentes y desarrollados.
- *Déficit fiscal financiable:* un cierto déficit fiscal o determinado stock de deuda pública no pueden ser juzgados elevados al medirlos sólo en términos del PBI, lo relevante es si resultan financiables. En tal sentido los límites en términos de inflación, rendimiento de los bonos públicos y crecimiento de las exportaciones acotan las posibilidades de financiamiento.

Cuadro N° 8

CONCEPTO/AÑO	1991	1992	1993	1994
Deuda Pública	74.601	70.428	75.631	81.313
* % PBI	39,4	30,8	29,6	28,8
*Inflación	84	17,5	7,4	3,9
* Rend. Bonex 89	15,1	12,22	8,33	6,67
* % Exportaciones	622,8	626,8	576,5	513,4
Fuente: FIDE, con datos del INDEC, OCDE, CEPAL.				

De la lectura del Cuadro 8 resulta evidente la dificultad que la economía argentina presenta para generar divisas, dado que los recursos genuinos -exportaciones- que permiten conseguir los capitales para servir la deuda son escasos mientras tanto los recursos que se derivan del endeudamiento externo han ido exigiendo altos rendimientos sobre la colocación de deuda voluntaria

aunque levemente decrecientes, gracias al favorable contexto internacional. Los indicadores de inflación y de deuda pública en porcentaje del PBI son auspiciosos pero no son suficientes para considerar aceptable el nivel relativo de la deuda pública argentina. En las siguientes secciones se recurrirá a los requisitos de Maastrich para que a través de una evaluación comparativa respecto de otros países en materia de deuda pública se pueda inferir la performance que presentaba el caso argentino.

Expuestos los logros y dificultades que el programa despejo shock externo ex-ante, se exponen los resultados del primer verdadero test del programa, es decir, del shock externo que implico la devaluación del peso mexicano.

Segunda etapa: Devaluación Mexicana ex-post

Como se ha expuesto, entre 1991 y 1994 Argentina se había beneficiado de un proceso de crecimiento económico vertiginoso, acumulando una variación real del PBI del 34.8%, con un crecimiento del consumo doméstico del 39.5% y de la inversión bruta interna del 121.6%. El año 1995 comienza el 20 de diciembre de 1994 con la devaluación mejicana. Este hecho motivó una aguda crisis de confianza sobre todas las economías emergentes, y particularmente sobre la argentina, que presentaba peligrosas semejanzas -a los ojos de los mercados- con el caso mejicano, esto es, desequilibrio fiscal, existencia de un fuerte déficit en cuenta corriente -fuerte dependencia del ahorro externo- y un régimen cambiario fijo a pesar de que en el caso de México la política cambiaria podría caracterizarse como de flotación sucia -ver Cuadro 9-.

La crisis de confianza afectó la percepción de solvencia del sector público y del sistema financiero y motivó la generación de expectativas de devaluación que consecuentemente produjeron la huida de capitales, la cual determino la interrupción del proceso de crecimiento anteriormente descrito.

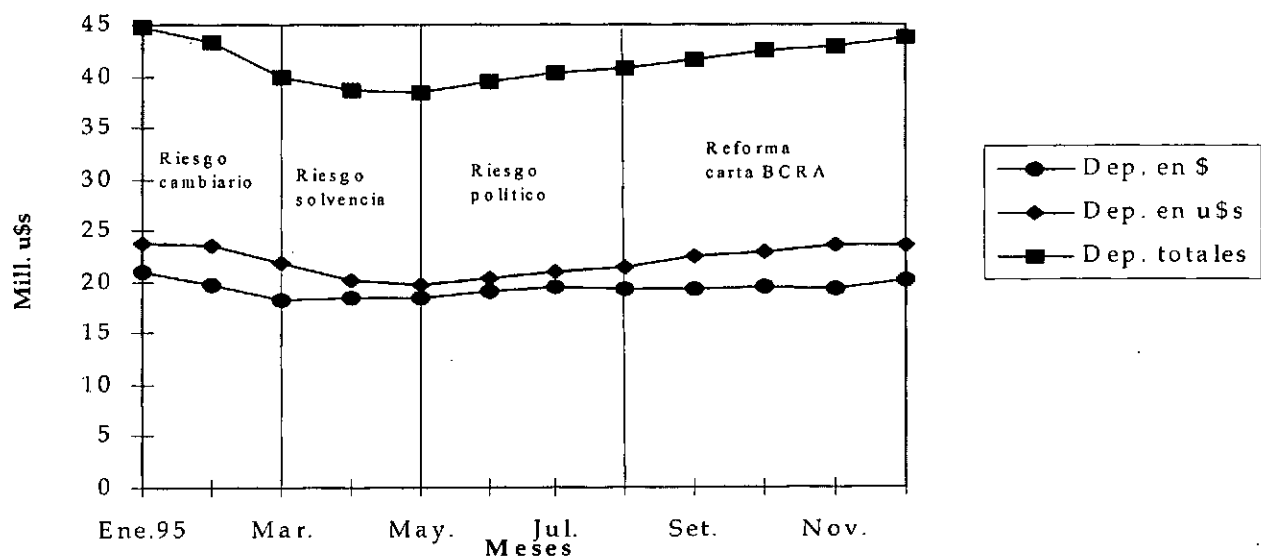
Cuadro N° 9

Variable/Año	1990	1991	1992	1993	1994
PBI Nominal (mill. u\$s)	239.340	282.500	333.800	372.600	n/d
PBI per cápita (u\$s)	2.778	3.231	3.746	4.104	n/d
Crecimiento real del PBI (%)	4,4	3,6	2,8	0,4	2,5
Crecimiento real del Consumo (%)	6,1	4,9	3,9	0	1,6
Crecimiento real de la Inversión (%)	3,1	8,3	10,8	-1,4	5,9
Producción Industrial (Var. %)	6,1	4	2,3	-1,5	2,6
Precios al Consumidor (Var. %)	29,9	18,8	11,9	8	6,9
Resultado del Sector Público	-2,8	2,9	4,5	0,7	-0,2
Resultado Comercial (miles de mill. u\$s)	-0,9	-7,3	-15,9	-13,5	-16,3
Exportaciones (miles de mill. u\$s)	40,7	42,7	46,2	51,9	59,8
Importaciones (miles de mill. u\$s)	41,6	50	62,1	65,4	76,1
Balance Cuenta Corriente (miles de mill. u\$s)	-7,1	-14,9	-24,8	-23,4	-26,7
Reservar Internacionales sin oro (miles de	9,4	17,1	18,4	24,9	11
Stock de Deuda Externa Total (miles de	104,3	116,6	117,6	130,2	n/d
Deuda Externa/Reservas	11,1	6,8	6,4	5,2	11,8
Fuente: CEAL en base a Latin American					

En un principio se verificó una fuga de depósitos denominados en moneda local. Esto puede ser apreciado en el Gráfico 1 donde se observa este comportamiento hasta marzo de 1995. El nivel de depósitos totales permanece, a groso modo, inalterado por lo cual podría sugerirse que la crisis de confianza respondía más a una expectativa de devaluación que a una incertidumbre general acerca de la solvencia del sistema financiero como un todo.

En un segundo período, que comienza a partir de marzo, la crisis se generaliza al sistema financiero. Como se observa en el Gráfico 1 comienzan a caer, conjuntamente a los denominados en pesos, los depósitos denominados en dólares. Esto determinó una fuerte caída en los depósitos totales que pasaron, entre el 28/02/95 y el 30/03/95, de u\$s 43.354,6 millones a u\$s 39.928,8 millones; respectivamente.

Gráfico 1



En cuanto a la debilidad fiscal, los mercados descontaron que esta situación adversa no sólo se mantendría sino también que la caída en el nivel de actividad afectaría los ingresos tributarios y -así- empeoraría aun más el equilibrio del sector público, sobre todo teniendo en cuenta que la historia de aumento constante del gasto público -18.8% promedio anual entre 1991 y 1994- no hacía prever un ajuste por esa vía. Lo cierto es que esta debilidad fiscal colaboro para que Argentina fuera, luego de México, la economía emergente más afectada por la huida de capitales.

La fuga de depósitos que sufrió el sistema financiero desde fines de diciembre de 1994 no se vio reflejado, inicialmente, en una caída en los préstamos del mismo al sector privado. Sin embargo, la fuerte aceleración de la pérdida de depósitos y la reducción en la demanda de crédito, llevaron a una caída de u\$s 2.171 millones en el stock de prestamos del sistema financiero entre enero y mayo de 1995.

Las consecuencias de esta desfinanciación de la economía no tardarían en hacerse sentir. Mientras que el primer trimestre del año fue bueno en términos de actividad -el PBI desestacionalizado creció 3.3% con respecto al

período anterior-, a partir de marzo se comenzaron a notar señales de caída: el Índice de Producción Industrial desestacionalizado cayó en marzo un 5.7% con respecto a febrero. Es decir, que la crisis -que hasta marzo había sido de naturaleza eminentemente financiera- se extendió a la economía real a través de un deterioro del crédito y de problemas en la cadena de pagos. En estas circunstancias resulta claro que la crisis no se resolvería por la marcha de la economía, esto es de manera endógena sino que debían tomarse drásticas medidas fiscales y financieras para abortar su desarrollo.

En resumen, la crisis de confianza determinó que desde el 19 de diciembre -día anterior a la devaluación mejicana- hasta el día previo a las elecciones:

- ***La economía se desmonetizase en u\$s 7.582 mill. (-13.6%);***
- ***El sistema financiero pierda depósitos por u\$s 8.086 mill. (-17.6%);***
- ***Se pierdan reservas internacionales liquidas (sin incluir títulos públicos) del BCRA por u\$s 4.859 mill. (-30.2%), mientras que este concepto para el total del sistema financiero (BCRA + sistema financiero) cayó u\$s 5.634 (-31.6%);***
- ***La calidad de la convertibilidad se deteriora fuertemente: de 112.6% de respaldo en diciembre a 81.2% en mayo (según la definición de pasivos financieros del BCRA).***

La disparada en la tasa de desocupación de la encuesta de mayo -del 12,2 % observado en octubre de 1994 paso a ser del 18,6 %- fue un factor clave en el comienzo de la crisis política. La consecuencia de la crisis política fue una profundización de la recesión y la generación de un círculo vicioso del tipo recesión-dificultades fiscales-mayor incertidumbre-aumento de la prima de riesgo-recesión que fue evidente durante todo el tercer trimestre del 2005 originando una caída del 6.0% en el PBI contra el mismo periodo del año

anterior, una caída del consumo del 8.1% mientras que la inversión y la producción industrial habrían caído 19.2% y 9.5%; respectivamente.

Todo esto se produjo en un escenario internacional fuertemente favorable que ayudo a mitigar los costos derivados de los hechos comentados anteriormente:

• **Buen nivel de crecimiento de los países desarrollados;**

• **Mejoras de los términos de intercambio;**

• **Boom de precios de las commodities agrícolas;**

• **Boom del consumo en Brasil.**

Estas variables, unidas a la recesión interna, ayudaron a consolidar una tendencia que se esbozaba como un resultado positivo del año: el crecimiento de más del 30% de las exportaciones -fuertemente dependientes de Brasil- y la reversión del saldo comercial negativo. Esto se ve reflejado en el Cuadro 10 que nos indica la importancia que tenía para las exportaciones argentinas el sostenimiento del régimen económico instaurado en Brasil constituyéndose tal oportunidad en una amenaza a causa del creciente grado de dependencia que arrojan los datos.

Cuadro N° 10

Período	Comercio Argentino Total			Comercio Argentino c/Brasil			Exp. A Brasil / Total Exp. Arg.	Imp. A Brasil / Total Imp. Arg.
	Expo FOB	Impo CIF	Saldo	Expo FOB	Impo CIF	Saldo		
1991	11.974	8.275	3.699	1.489	1.532	-43	12,4%	18,5%
1992	12.326	14.872	-2.546	1.671	3.367	-1.696	13,6%	22,6%
1993	13.108	16.783	-3.675	2.814	3.664	-850	21,5%	21,8%
1994	15.839	21.591	-5.752	3.655	4.325	-670	23,1%	20,0%
1995	20.962	20.123	839	5.484	4.174	1.310	26,2%	20,7%

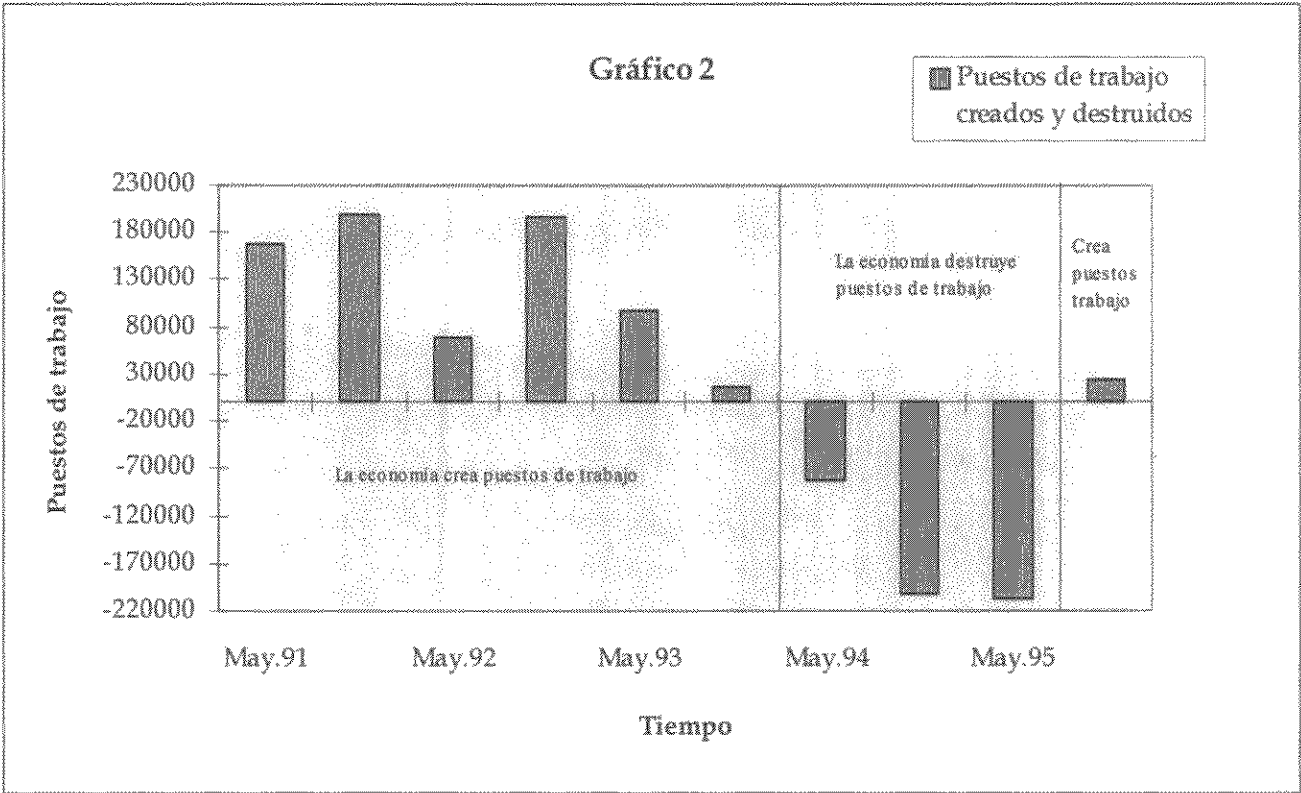
En cuanto a los resultados negativos del año 2005 el desempeño de la tasa de desocupación y la debilidad fiscal se convierten en variables explicativas potentes.

En el caso de la Desocupación, los hechos eran:

- La tasa de desocupación para octubre de ese año alcanzo el 16.6% de la población económicamente activa, luego del 18.4% observado en mayo pasado -lo que implica 315 mil desocupados menos-;
- Este buen dato se "diluye" al estimar que más del 90% de dicha reducción en la tasa de desocupación sería consecuencia de una menor cantidad de personas buscando trabajo -básicamente por sentirse desalentadas al ver frustradas su intención de trabajar-;
- Pese a ello, resulta positivo que se haya mantenido constante o con muy leve aumento la cantidad de puestos de trabajo, dado que durante octubre y mayo de 1994 la economía destruyo casi 500 mil puestos de trabajo -ver Gráfico 2-;
- Con tasas de crecimiento promedio del orden del 7% entre 1991 y 1994 la economía sólo logro crear unos 500.000 puestos de trabajo -tomando la encuesta de octubre de 1990 contra la del mismo mes de 1994-, y en la medida que la oferta de trabajo se mantenía en los actuales niveles, la desocupación no podía ser abatida fácilmente. En tal contexto era evidente y conveniente la necesidad de aplicar políticas activas que permitan generar el capital humano, que el mercado requiere, en aquellos desempleados con posibilidades de desarrollar habilidades y paliar la difícil situación de aquellos que no cuentan con las condiciones para ingresar en el aprendizaje.

En relación a este tema cabe preguntar que enseñanza arroja la historia reciente de la desocupación y el crecimiento en Argentina. Desde un punto de vista teórico, se supone que cuanto mayor sea el crecimiento del PBI la desocupación disminuirá. En la jerga de los economistas esto se conoce con el

nombre de Ley de Okun. Se trata de una ley empírica descubierta por Arthur Okun, un economista asesor del presidente Johnson de los Estados Unidos. En Argentina la Ley de Okun funciono desde 1981 hasta 1990. Por cada siete por ciento de crecimiento en el PBI, la desocupación disminuía en un punto. Pero de repente a partir de 1991 se debilita la ley de Okun, es decir se divorcian ambas variables.



Del análisis resulta que aumenta la producción y también la desocupación. Entonces, que interpretaciones caben al respecto:

- Podría sostenerse que cambio la función de producción y con los precios relativos distorsionados por el tipo de cambio bajo, se producía lo mismo pero con una mayor cantidad de componentes importados y menos trabajo nacional. De ahí la desocupación que avanzaba. En tal sentido la estrategia de crecimiento que estuvo detrás de la fase ascendente del ciclo 1991-1994 sería la sustitución de importaciones intensivas en el uso de insumos importados.

- Por otra parte, se puede alternatively sostener que la gente estaba ansiosa por trabajar más que antes y por ello había mucha desocupación. Entonces el crecimiento del producto crea puestos de trabajo pero la tasa de actividad crece más rápido.
- Por las estadísticas sobre creación de puestos de trabajo y crecimiento de la producción se podría pensar que efectivamente han ocurrido los dos fenómenos antes mencionados, es decir existió un proceso de sustitución de importaciones intensivas en el uso de insumos importados y un incremento en la tasa de actividad que obedece a la reconversión del Estado, las migraciones y los requerimiento del mercado.

Respecto déficit fiscal, el año 1995 fue el peor desde la implementación del Plan de Convertibilidad dado que para el tercer y cuarto trimestre el superávit primario sin y con privatizaciones fue negativo, es decir es el primer caso en que se acusaba déficit primario luego de privatizaciones. El resultado Fiscal también fue deficitario -esto se refleja en la tabla de resultado del Sector Público no Financiero-. Esta debilidad fiscal determinó el deterioro de la Convertibilidad, el incremento de la necesidad de financiamiento y con todo ello el aumento del costo de financiamiento del sector privado por aumento de la prima de riesgo país.

Cuadro N° 11

Variable / Trimestre del '95	I	II	III	IV	Año
Superávit primario s/ privat. (mill. u\$s)	102	879	-269	-518	194
Resultado fiscal s/ privat. (mill. u\$s)	-609	-174	-1.303	-726	-2.812
Resultado fiscal c/ privat. (mill. u\$s)	-689	-50	-1.172	539	-1.372

Fuente: FIEL en base a la Secretaría de Programación Económica.

En conclusión, el programa económico pudo soportar, no sin costos, uno de los peores shock externo que le toco enfrentar. Pero eso no alcanzo. Para que el cambiante contexto internacional no volviera a sorprender a la economía argentina debían aprovecharse las amenazas de la crisis avanzando en las reformas estructurales, particularmente, las relacionadas con la búsqueda de una mayor eficiencia en el gasto público social y en aquellas políticas

económicas que atentaban innecesariamente contra el riesgo país. No obstante, en ese momento la acción del gobierno se encuadraba en un juego del tipo dilema del prisionero, esto es, estaba doblemente imposibilitado dado que por una parte el apoyo popular al programa demandaba políticas activas de manejo de la demanda agregada y por otro, el apoyo de los mercados exigía equilibrio fiscal.

En resumen, a partir de 1991, se implementa en el país un programa de reformas que de acuerdo a Adolfo Canitrot constituye un verdadero cambio de régimen económico. La privatización de servicios públicos, la apertura del comercio internacional, la implementación de un sistema de convertibilidad de la moneda (patrón-dólar) y la desregulación de vastos sectores de la economía sujetos a control estatal implican un rápido y drástico cambio de reglas de juego. El nacimiento de este nuevo régimen económico se tradujo en un proceso de cambio del modelo de desarrollo hacia adentro que caracterizó a la economía argentina desde la década del '30.

La Ley de Convertibilidad supuso dos cosas: por un lado, un tipo de cambio nominal fijado por ley² y, por el otro, la renuncia al impuesto inflacionario como recurso para financiar los gastos públicos.

La prohibición legal de indexar contratos -sean explícitos o implícitos-, las normas salariales que establecían las negociaciones en función de criterios de productividad de la mano de obra, los acuerdos de precios en moneda extranjera en un contexto de libertad de fijación de los mismos, constituían evidentes herramientas de política de ingresos orientadas a quebrar el sesgo inercial del proceso inflacionario.

² Podría decirse que, en realidad, la ley de convertibilidad -esto es, que el tipo de cambio de \$1 por cada dólar estadounidense, la base monetaria debe estar respaldada, permanentemente, en un 100% por reservas internacionales integradas por oro, por divisas y hasta 10% en títulos emitidos en dólares por el gobierno, valuados a precios de mercado- constituye el reconocimiento de la inevitabilidad del "anclaje" del tipo de cambio nominal; fruto éste, a su vez, de la dinámica de los sucesivos fracasos estabilizadores como motor de los cambios en la política cambiaria.

La reforma arancelaria -que implicó una fuerte disminución de los niveles de protección nominal a la producción interna- al combinarse con un tipo de cambio real fijado en un nivel relativamente bajo creó las condiciones para una mayor apertura importadora de la economía.

El énfasis del ajuste fiscal se desplazó hacia el lado de los recursos donde los avances fueron muy significativos. La mejora operada en los resultados operativos, aunque insuficiente para atender los compromisos de pagos externos, fue compensada con una profundización y aceleración de las privatizaciones y venta de activos públicos. De esta forma, el sector público pasó a ser superavitario -llegando a administrar el déficit en las circunstancias más adversas- pero aclaremos que se debió al efecto que ejerció la entrada de capitales vía el proceso de privatización.

El otro ingrediente importante del programa de convertibilidad fue la política de reformas estructurales. En tal sentido, caben señalar los siguientes aspectos sobre los cuales se pudo observar un avance: la reforma administrativa del Estado; el proceso de privatizaciones; la reforma del régimen de seguridad social; la transferencia de servicios a las provincias y municipalidades; la desregulación de la economía; la reforma del sistema financiero; la apertura comercial externa y la renegociación global del endeudamiento con el exterior.

En suma, podría decirse que se trató del programa económico más completo y ambicioso que se puso en práctica después de la crisis de la deuda e implicó no sólo un cambio radical en las reglas de juego que tradicionalmente caracterizaron el funcionamiento de la economía argentina sino, también, un fuerte proceso de ajuste estructural. Parece plausible conceptualizar los resultados del proceso de reforma económica identificando fortalezas y debilidades:

Fortalezas

- La estabilidad monetaria, que no parecía estar en peligro.

- Tasas de crecimiento extraordinarias en los primeros cuatro años del Plan.
- Superación -no sin costos- del primer shock externo que represento la devaluación mexicana.
- Buen nivel relativo de infraestructura básica.
- Diversidad productiva y de las exportaciones.
- Capacidad de atracción de inversiones a partir de recursos naturales y buen nivel de consumo interno.
- El desarrollo del Mercosur y la posibilidad de que Brasil despegue, derramando sus efectos sobre Argentina.

Debilidades

- Un desempleo estructural muy difícil de solucionar.
- Falta de inversión y decisión política en áreas sensibles a la economía como la educación, justicia y seguridad.
- Alta dependencia de los precios internacionales ya que los combustibles y los productos agropecuarios representan cerca de la mitad de los ingresos por exportaciones.
- Un comportamiento de tipo rentístico en la mayoría de los empresarios.
- Aún con un ingreso per cápita relativamente alto, la distribución del ingreso se estaba haciendo más regresiva.
- Fragilidad del equilibrio fiscal.
- La lentitud en la convergencia de las tasas de inflación internas a las

internacionales.

- El atraso cambiario y el déficit de cuenta corriente.

El rasgo distintivo de este proceso de Transformación es el siguiente: la macroeconomía de la Convertibilidad ha producido sus efectos deseados en materia de estabilización de precios y mejoramiento de las cuentas nacionales a cambio de un costo social innecesariamente elevado. Claro que todo proceso de cambio genera y generará externalidades negativas y positivas entre los actores del juego. Sin embargo, este hecho no implica necesariamente que existan costos sociales para la comunidad. Concretamente, el programa de reformas ha generado marginalidad social e indiferencia del gobierno -al no poder éste encontrar acciones de política social que produzcan una reducción del costo social y al mismo tiempo generen las condiciones de inserción social-.

Una hiperinflación, y el colapso correspondiente del régimen económico anterior, suministran una oportunidad de reforma y estas oportunidades pueden ser ignoradas, desperdiciadas o usadas. Es decir, puede pensarse que la transformación económica es cuestión de elegir el paquete óptimo de reforma e identificar la secuencia apropiada de las reformas ó alternativamente puede sostenerse que lo que es importante para que la reforma sea exitosa es una clara visión de hacia dónde ir, una estrategia pragmática de reforma, y el coraje para comenzar. La Transformación de todo un sistema es un proceso prolongado, con millones de actores protagonistas -seres humanos- que cumplen sus papeles independientes y a veces conflictivos. La reforma no es una cuestión teórica. Tiene lugar en condiciones reales, afecta a los intereses reales y vitales de grupos y estratos particulares de la población, y aquellos intereses se encuentran reflejados en la política.

Por otra parte, aún cuando el papel del Estado esté propiamente definido y se hayan tomado todas las previsiones técnicas, institucionales y organizacionales para cumplir al pie de la letra, poco podrá hacerse si no se acaba con la corrupción por medio de la transparencia en la gestión estatal. La corrupción es un problema ético, pero también es un problema económico y

político vinculado a las posibilidades de un desarrollo sostenido y equitativo, y a la consolidación del sistema político democrático. En efecto, la corrupción erosiona la credibilidad en las instituciones, en los políticos y en la política misma. Sus efectos son, incluso, más profundos: altera los valores de la ciudadanía, destruye el tejido social -que une, que divide a los ciudadanos- y erosiona la posibilidad misma de tener como sociedad, como nación, una visión y un proyecto compartido. Hay, entonces, desde esta perspectiva, un vínculo entre corrupción y desarrollo. Pero también hay razones económicas. Entre otras, la corrupción altera la eficiencia y eficacia de los proyectos y políticas públicas, distorsiona el marco de incentivos para la correcta asignación de recursos, modifica las condiciones de una sana competencia, distribuye regresivamente los ingresos, cuestiona la legitimidad de la ganancia y de los impuestos; en definitiva, erosiona la credibilidad y eficiencia del mercado y del Estado.

En consecuencia, existe una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno de forma que el éxito de las reformas económicas -en el Estado y el mercado- y las estrategias de reducción de la pobreza requieren del aumento de la capacidad institucional. Las lecciones que ofrece la experiencia internacional muestran como estrategias y políticas económicas correctas se han visto limitadas en sus efectos por el mal funcionamiento de las instituciones públicas o por un ambiente político adverso. En fin, la gobernabilidad reviste vital importancia a la hora de impulsar una sólida política de desarrollo.

De este modo, el diseño de una nueva institucionalidad administrativa para el sector público nacional en la República Argentina constituye uno de los desafíos más importantes que deben encararse en la primera década del siglo XXI. El desafío surge, por un lado, de la urgencia derivada de la crisis económica y social y de la crisis institucional concomitante de fines del 2001 y primer semestre del año 2002. Por otro lado, surge también como consecuencia de la creciente toma de conciencia sobre las causas profundas que originaron dicha crisis. La crisis del 2001/2002 ha vuelto a poner en cuestión el problema de los fines, de los objetivos colectivos y del para qué de

las instituciones públicas. En primer término, las de carácter político, pero también y de manera directamente relacionada, las instituciones administrativas, que establecen las reglas de juego para la gestión de las decisiones públicas. Crisis de las instituciones políticas y crisis de la administración pública aparecen como dimensiones de la crisis de la institucionalidad pública.

La implosión argentina de fines del 2001 y principios del 2002 sorprendió al mundo. Resultaba incomprensible para muchos analistas, académicos, comunicadores y estadistas, la combinación de pobreza, desigualdad, caída estrepitosa del producto bruto interno, crisis fiscal, default de los servicios de la deuda pública y privada, ruptura generalizada de los contratos públicos y privados y de las instituciones. No lo era menos la sucesión de movilizaciones sociales, aparición de nuevos actores y movimientos populares, desencanto político, imagen negativa generalizada de los políticos y los partidos, percepción pública nacional e internacional de corrupción generalizada y una sucesión de cinco presidentes en diez días, aun en el marco de las reglas constitucionales.

En verdad, la crisis argentina pareció darle la razón a los autores que, desde distintas disciplinas y corrientes teóricas, consideraban el proceso económico, social y político argentino como paradigmático en el sentido de las consecuencias negativas de los procesos de reforma del Estado de los años 90 y de la naturaleza de la institucionalización democrática postdictadura que caracterizaron la transición del autoritarismo, tanto en América Latina como en otras áreas geográficas.

Así, varias corrientes teóricas analizaron críticamente los procesos de reforma estatal, tanto desde la Economía como desde las Ciencias Administrativas. Las posturas neoclásicas y neoinstitucionalistas en lo económico, plantearon, hace más de un lustro, que las reformas de mercado de primera generación promovidas por el "Consenso de Washington" no revertirían el cuadro de ausencia de desarrollo económico, pobreza y desigualdad si paralelamente no se fortalecían las instituciones estatales del

mismo modo que en las economías del capitalismo avanzado (Stiglitz, 1998). Se planteó la necesidad de construir rápidamente nuevas reglas de juego que evitaran los problemas económicos y sociales que se vislumbraban (Oszlak, 1997). Como una variación de los planteos anteriores, la corriente que se adscribe a los postulados del "New Public Management", Nueva Gestión Pública o Gestión por Resultados, sostuvo la necesidad de la instauración de diversos sistemas políticos y administrativos de responsabilización que permitieran alcanzar una gestión de los asuntos públicos orientada por y responsable ante las demandas y las necesidades ciudadanas (Bresser Pereira, 1999).

En el campo de la Ciencia Política, paralelamente, los estudios sobre la transición del autoritarismo a la democracia, propios de la primera mitad de los años 90, llamaron tempranamente la atención sobre los déficits de tales procesos de transición y sus consecuencias sobre la institucionalización política, el desarrollo económico y la igualdad social. Una línea de pensamiento contribuyó a esclarecer cómo los procesos de transición democrática estuvieron a su vez asociados con las reformas de mercado, retroalimentando los resabios de la tradición autoritaria. Otras perspectivas asociaron el fenómeno del desencanto político con los procesos de reforma estatal (Paramio, 2002). A su vez, en los últimos años, gran parte de este debate giró en torno al concepto de democracia delegativa como nueva forma de institucionalización democrática, desvinculada de prácticas liberales y republicanas (O'Donnell, 1994). En esta línea de pensamientos, la revalorización del concepto de "accountability", para la comprensión del funcionamiento de las democracias, ha llamado la atención sobre las instituciones de control que en las democracias de institucionalización fuerte permiten el desarrollo de tradiciones liberales y republicanas integradas a la tradición democrática (O'Donnell, 1998). Esta corriente revaloriza por primera vez el rol democrático de los controles administrativos o sociales.

Llama la atención, sin embargo, la escasa importancia que en este debate ha merecido el problema conocido como diseño institucional republicano de la administración pública. Y esto, no sólo para el caso argentino

sino en toda América Latina y el resto de los países en transición a la democracia. Esta falta de atención al problema se verifica en todas las líneas de pensamiento comentadas anteriormente. Las corrientes neoclásicas, que postulan “ir más allá del Consenso de Washington” al promover un conjunto de reformas “de segunda generación” de carácter institucional (órganos de regulación y control, órganos de formulación de políticas sociales, educativas y de salud, sistemas de información pública, participación y transparencia, autonomía de la banca central), no profundizan en la naturaleza completa del diseño institucional administrativo, destacando únicamente la importancia de las instituciones públicas para corregir las fallas de mercado. Aun sus críticos, al señalar las limitaciones de este enfoque en términos de la corrección de los problemas vigentes desde el punto de vista del funcionamiento de la democracia y del desarrollo con equidad social, también se despreocupan de los problemas de la construcción de una institucionalidad administrativa republicana. La corriente de la Nueva Gerencia Pública no ha ahondado en profundidad las precondiciones de institucionalidad administrativa que se requieren para la implantación de un modelo de gestión por resultados orientado a la ciudadanía. Los enfoques de Ciencia Política, que han estudiado cómo la transición asociada a los procesos de reformas de mercado han contribuido a la sobrevivencia de la tradición autoritaria o al desencanto político, han desatendido el modo en que las fallas de los actuales diseños institucionales de la administración pública constituyen una variable de peso en este resultado. Del mismo modo, los estudios sobre la institucionalidad de las democracias delegativas y las debilidades del *accountability* horizontal tampoco han profundizado ni en la naturaleza ni en las asociaciones de un diseño republicano de la administración pública con democracias de institucionalización completa y con el efectivo funcionamiento del “*accountability* horizontal”.

Un diseño republicano de la institucionalidad administrativa se caracteriza por:

1. Una estructura del poder ejecutivo que diferencie claramente los órganos formuladores de políticas públicas de los órganos de ejecución

(direcciones, gerencias, programas, agencias, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación); de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública; de regulación de mercados; y de actividades económico-sociales.

2. La limitación de las autoridades políticas a los roles de formulación de políticas, concertación social de políticas (eventualmente, y de acuerdo con el caso, de presupuestos participativos) y elaboración y elevación al parlamento de proyectos de ley vinculados al régimen impositivo y marcos reguladores. Les corresponde además la defensa de tales políticas y presupuestos, regímenes impositivos y marcos normativos y reguladores en sede legislativa. Son responsables de la evaluación de resultados de los procesos de implementación a cargo de los órganos de ejecución, recaudación y de control y regulación. Implica una importante limitación a la disposición directa de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del Estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos.

3. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del Estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, y órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías. Estabilidad con plazos preestablecidos y evaluación de desempeño sobre la base de acuerdos, programas o convenios de gestión o resultados.

4. La designación sobre el principio del mérito y selección transparente, dentro del cuerpo del servicio civil, para los cargos de dirección, gerencia, jefaturas de programas, y aun para cargos de viceministros o secretarios generales encargados de la coordinación, continuidad y logro de resultados de los programas y de la gestión equilibrada, solvente, evaluable, controlable y auditable de recursos públicos.

5. La consolidación de un cuerpo estable de funcionarios públicos de servicio civil, estableciendo mecanismos de carrera administrativa sobre la base del principio del mérito y la evaluación permanente de desempeño, como garantía de la autonomía del funcionariado frente a intereses particulares, sectoriales y de partido, de la defensa del interés público y ciudadano, y del respeto al orden normativo instituido democráticamente.

6. La aplicación de principios y mecanismos de:

- a) Responsabilización política de las autoridades ejecutivas gubernamentales sobre los resultados de las políticas públicas, a través del control parlamentario.
- b) Responsabilización administrativa y de gestión de las autoridades de órganos autónomos y entes reguladores, y directivos del servicio civil a cargo de órganos (direcciones, programas, gerencias) de ejecución centralizada.
- c) Rendición de cuentas y responsabilidad patrimonial y de resultados frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoria, asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.

7. El funcionamiento institucionalizado del legislativo en la aprobación de presupuestos del sector público, por programas claramente diferenciados, con metas de producción institucional, resultados e impactos preestablecidos y evaluables, así como mecanismos permanentes de control parlamentario del gasto. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (auditorías, contralorías) de auditoria de resultados.

8. La participación institucionalizada de organizaciones económico-sociales y de la sociedad civil, y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores (consejos consultivos, de administración) en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoria social de resultados.

9. La institucionalización de principios de:

- a) Equidad contributiva promotora de niveles adecuados de inversión privada y generadora de empleo, pero al mismo tiempo favorecedora del mercado interno de consumo ciudadano de bienes y servicios (incluidos bienes públicos de carácter social) en cantidad y calidad adecuados, en un marco de igualdad de oportunidades.
- b) Equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública a través de políticas presupuestarias priorizadas y coordinadas con la recaudación de recursos públicos y con sustentables niveles de endeudamiento.
- c) Responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.

10. La institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados; de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio; de la formulación estratégica de políticas; de la programación operativa eficaz, eficiente y económica de asignación de recursos y logro de metas; de valores y prácticas de la transparencia y la ética pública; y la participación de la sociedad civil, tanto en su calidad de usuarios como de beneficiarios de la acción pública.

11. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización, de funcionamiento administrativo, de gestión y de servicio civil en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.

12. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial, y a nivel local, comunal o municipal.

Ciertamente, las democracias latinoamericanas se encuentran alejadas de estos componentes típicos ideales. Aún resta la realización de investigaciones empíricas comparadas que puedan determinar los distintos

grados o niveles de institucionalización administrativa republicana para el conjunto de países de América Latina con confiables niveles de precisión.

Podemos, sin embargo, realizar una caracterización más o menos fiel del caso argentino en el pico de la crisis de fines de 2001 y principios del 2002. A principios del 2002, el cuadro de situación de la institucionalidad administrativa se caracterizaba por las siguientes notas negativas:

- * Ausencia de reglas de juego legitimadas social y políticamente para el funcionamiento de la administración pública, e institucionalización informal vinculada a tradiciones autoritarias o neopatrimonialistas.
- * Ausencia de reglas claras que establezcan roles y responsabilidades diferenciadas de funcionarios electivos, directivos y del servicio civil.
- * Debilidades para la responsabilización política de los funcionarios políticos (ministros, secretarios) y para la responsabilización por la gestión de las autoridades de organismos descentralizados, empresas del Estado, fondos fiduciarios y entes públicos no estatales.
- * Debilidades para la responsabilización administrativa por la gestión y los resultados de directores nacionales, directores generales, gerentes y directivos de programas.
- * Incompleto y/o ineficaz despliegue institucional de la Constitución de 1994, en particular en los roles de la Jefatura de Gabinete (Plan General de la Administración, recaudación de las rentas de la Nación, formulación y ejecución presupuestaria), en la aprobación de un nuevo régimen de coparticipación federal y en el funcionamiento eficaz de la Auditoría General de la Nación y el Consejo de la Magistratura.
- * Debilidades institucionales para la coordinación de políticas públicas, en particular en los roles de articulación de políticas generales y sectoriales del Jefe de Gabinete y en sus roles en materia de gestión presupuestaria.

- * Inestabilidad y arbitrariedad en los procesos de diseño y rediseño institucional, organizativo y programático, debido a la falta de institucionalización de procesos sistemáticos de evaluación técnica y democrática de resultados de las unidades organizativas del sector público, a la debilidad de los procesos de evaluación presupuestaria y a la ausencia de criterios responsables de organización.
- * Crisis del proceso de profesionalización y debilidad del servicio civil, caracterizada por la coexistencia de diversos regímenes incompletos de carrera administrativa, los sucesivos procesos de retiro y congelamiento de las plantas permanentes, la arbitrariedad en la cobertura de cargos y la proliferación del sistema de personal contratado sometido a situaciones de precariedad laboral e inestabilidad. Todas estas situaciones impidieron la formación de capital humano en el sector público.
- * Crisis de transparencia en los procesos de selección de personal en general, y de la alta dirección pública en particular.
- * Debilidades institucionales para el funcionamiento de los principios de rendición de cuentas y de resultados, y del control integral e integrado. Ello, por falta de criterios claros en materia de responsabilidad administrativa y por la ausencia de reglas para el nombramiento de auditores públicos competentes.
- * Insolvencia y desequilibrios fiscales.
- * Gestión ineficaz e ineficiente de resultados (baja institucionalización de un modelo de gestión por resultados).
- * Debilidades institucionales para la responsabilidad fiscal de las organizaciones del sector público y de sus funcionarios electos, autoridades directivas y directores.

- * Ausencia de reglas institucionales para la participación ciudadana e ineficacia de las instituciones relacionadas con los sistemas de transparencia.
- * Falta de modernización de la institucionalidad administrativa de los poderes Legislativo y Judicial.
- * Institucionalidad administrativa tradicional y ausencia de reformas en los niveles provinciales, municipales y comunales.

Los análisis que han aparecido de la crisis han abundado en sus manifestaciones sobre la situación económica, fiscal, social y política y han relegado el papel de la ausencia de una institucionalidad administrativa republicana como un factor de peso como causa concurrente y antecedente de la crisis.

En general, la secuencia y/o concurrencia de factores habitualmente comentados sobre el caso argentino son el creciente desequilibrio fiscal nacional, provincial y municipal cubierto con endeudamiento público externo e interno desde mediados de la década del 90; la acumulación de vencimientos de deuda a partir del año 2000; los ajustes fiscales recurrentes que no evitaron el crecimiento del gasto público y el endeudamiento; la recesión que comienza a partir de 1998; los reclamos por mayor transparencia en la gestión pública y reversión del creciente deterioro social en términos de desempleo, pobreza y desigualdad que culminan con el cambio de gobierno en 1999; y la crisis política de la coalición ganadora a menos de un año de iniciado el nuevo período presidencial. A pesar del cambio gubernamental, el enfoque sobre el modelo estatal, administrativo y económico no varió a partir de diciembre de 1999. Se mantuvo sin variaciones el régimen monetario, financiero, de inversiones y arancelario vigente, y se continuó con el enfoque híbrido de reformas (ajustes) fiscales, tibias reformas institucionales y de las denominadas de segunda generación, bajo las recomendaciones de los organismos multilaterales. En paralelo, ante el cambio de gobierno (sea por falta de capacidades de la coalición gobernante, sea porque el contenido de muchos diseños institucionales y de programas del período anterior carecieron de

consensos básicos interpartidarios, o simplemente por una falta de cultura política racional que valore la continuidad parsimoniosa de organismos y programas), se asistió a una desarticulación grave de programas y organismos a partir de diciembre de 1999, sin ningún tipo de evaluación previa razonable y de nulos resultados en términos de servicio a la ciudadanía. El desequilibrio fiscal y la acumulación de vencimientos de deuda, que no lograron ser corregidos vía aumento de la presión impositiva o vía acuerdos fiscales Nación-provincias o renegociación de los vencimientos, derivaron en un constante ajuste fiscal que agravó la situación de desempleo, pobreza y recesión. Este cuadro comenzó a impactar negativamente sobre el índice de riesgo país del crédito internacional a Argentina, situación que se vio notoriamente agravada por la profunda crisis de transparencia pública y política que sufrió la coalición gobernante a partir de mediados del año 2000. Los intentos por revertir este proceso insistieron en estrategias de delegación de facultades y de acumulación de poderes en el Poder Ejecutivo para las reformas fiscales e institucionales, agravando la situación de debilidad de las reglas de juego para el funcionamiento de la administración y la gestión pública. En dicho contexto, el programa de modernización del Estado, que buscó instaurar el modelo de gestión por resultados, se caracterizó por su carácter incremental, careció de apoyo político y de condiciones institucionales, y sus metas se confundieron con el problema del equilibrio y la solvencia fiscal. El agravamiento de la situación económica y social y la continuidad de la crisis de la coalición gobernante empeoraron el divorcio creciente de la ciudadanía con el sistema político y las instituciones estatales. El resultado electoral de octubre y la crisis financiera y del sistema bancario de diciembre de 2001 derivaron en una sucesión de procesos y eventos de enorme gravedad institucional, política y social, a saber: salida masiva de capitales y pérdida de reservas, indisponibilidad de los depósitos bancarios, revuelta social y represión indiscriminada, situación de acefalía, default de la deuda pública, gobierno de emergencia surgido de la Asamblea Legislativa, salida de la convertibilidad monetaria, ajuste fiscal por devaluación del peso e inflación, crisis del sistema bancario, y nueva política económica y social en el marco de una desmesurada recesión y aumento del desempleo y la pobreza.

El decepcionante cuadro de situación, luego de más de diez años de reformas orientadas al mercado y a casi veinte años de la transición democrática, mostró a un tiempo el déficit de funcionamiento de las instituciones democráticas y las consecuencias del modelo capitalista dependiente de los años 80 y 90. En particular, de las reformas estatales orientadas por el "Consenso de Washington" y promovidas por los organismos multilaterales de crédito. La sucesión de planes monetarios y fiscales de ajuste y estabilización de 1985, 1988, 1990, 1991 y 1994-95, y las reformas de los primeros años 90 (desregulación de vastos sectores económicos y sociales, apertura externa, privatización de empresas públicas y concesión de servicios públicos, reducción general del tamaño del sector público, convertibilidad monetaria y reforma del Banco Central, reestructuración de la deuda pública, transferencia de funciones y servicios a provincias y municipios, reforma del sistema de jubilaciones y pensiones) culminaron en una Argentina desintegrada socialmente, con incomparables índices de desocupación, desigualdad y pobreza, cuatro años de recesión y un explosivo desequilibrio fiscal cubierto con endeudamiento público interno y externo. Todo ello, a pesar de los primeros éxitos del denominado Plan de Convertibilidad de 1991 (altas tasas de crecimiento económico, estabilidad de precios, aumento de la recaudación impositiva, consolidación de la deuda pública, retorno del país al mercado financiero mundial, crecimiento del comercio exterior, eliminación de las retenciones a las exportaciones, activación del mercado interno de capitales, reducción inicial de los índices de pobreza y desempleo, inversiones y modernización tecnológica en los servicios públicos privatizados o concesionados, reconversión productiva de importantes sectores económicos e incremento general de la productividad, puesta en marcha del MERCOSUR, e incremento del comercio bilateral con Brasil).

Estas reformas económicas y estatales no estuvieron asociadas a la construcción de una administración pública republicana. Las políticas que buscaron promover tal diseño institucional fueron escasas, descoordinadas, carecieron de continuidad, no tuvieron apoyo de los gobiernos y partidos políticos y se caracterizaron por graves fallas de diseño en el sentido del modelo administrativo republicano. Entre ellas cabe mencionar los intentos por

la construcción de un cuerpo de servicio civil de excelencia al estilo francés en 1985, la reforma de los sistemas de administración financiera y de los organismos de control de 1993, y la reforma parcial del sistema de personal público de 1991.

Del mismo modo, el intento del segundo ciclo de reformas iniciado en 1996, se suponía que debía mejorar las capacidades institucionales de las áreas fiscales, fortalecer las políticas e instituciones vinculadas a la reconversión de los sectores educación, salud y mercado de trabajo, implantar reformas en el sistema de administración de justicia, favorecer progresivas reformas institucionales en la administración nacional, difundir la adopción de nuevas tecnologías de gestión orientadas a resultados e impulsar reformas provinciales y municipales. El enfoque adoptado terminó siendo un híbrido de reformas (ajustes) fiscales, reformas institucionales y de las denominadas de segunda generación.

En lo relativo al proceso político, y dados los aportes de Guillermo O'Donnell sobre la institucionalidad democrática delegativa (estudiada básicamente para la presidencia de Carlos Menem), no debería resultar paradójico ni su supervivencia en el período De la Rúa, ni la extrema delegación de facultades de la última etapa de Domingo Cavallo al frente de la crisis económica, ni la propia naturaleza de la resolución política de la crisis. En definitiva, la institucionalidad democrática delegativa funcionó adecuadamente, tanto en los días aciagos de fines del 2001 y principios del 2002 como en las características de los procesos de toma de decisiones que derivaron en el default de la deuda externa, la salida de la convertibilidad y la autodefinición de gobierno de emergencia hecha por la gestión Duhalde. Aun así, las instituciones representativas y eleccionarias funcionaron de acuerdo con lo esperado en una institucionalización delegativa, hasta culminar en las elecciones y la asunción del nuevo gobierno.

En consecuencia, luego de veinte años de democracia y más de quince años de políticas fiscales y económicas orientadas al mercado, el caso argentino verificaba los siguientes componentes: 1) crisis de desarrollo y de

crecimiento económico social integrado, combinada con alta pobreza, desempleo y desigualdad; 2) institucionalización política democrática de naturaleza delegativa; y 3) ausencia de instituciones republicanas para la administración pública.

Las situaciones de crisis como las que atravesó Argentina parecen no ser un incentivo a los actores políticos para instaurar estas reglas. De hecho, está en la propia naturaleza de las democracias delegativas y su modelo administrativo, la argumentación de que justamente la crisis recurrente es la que requiere delegación política y discrecionalidad administrativa. Y en verdad, la propia naturaleza del proceso argentino, tanto en términos económicos (default, salida de la convertibilidad, aumento relativo de las partidas para atender las situaciones de desempleo y pobreza) como políticos (gobierno de emergencia, cambio permanente de las reglas de juego electorales, etc.), mostró la fortaleza de la institucionalidad delegativa para tratar la crisis en el pico de la misma y obtener resultados en términos de funcionamiento de la Constitución y estabilización económica. Y en verdad, difícilmente podría haber sido conducida de otro modo. No es casual que con posterioridad a esta crisis, los nuevos gobernantes también se orienten por el patrón delegativo. ¿Qué razones tendrían para cambiar o qué fuerzas podrían entonces impulsar la implantación de un diseño administrativo republicano?

Un primer camino podría estar constituido por la presión de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y ámbitos académicos. De hecho, como los estudios sobre accountability social lo han señalado, el creciente involucramiento de estos actores en materia de transparencia, participación y control ha estado contribuyendo fuertemente a limitar la arbitrariedad y las transgresiones de los gobernantes.

Un segundo camino (que puede ser complementario) podría estar constituido por el contenido de las reformas que los organismos multilaterales exigen a países como Argentina. Si dichos organismos, además de las actuales exigencias en materia de mejoramiento de la institucionalidad política, del balance de poderes, de la independencia del Poder Judicial, del respeto al

Estado de Derecho, de la implementación de sistemas de responsabilización y transparencia, incluyeran en sus demandas de reforma la instauración de una administración pública de características republicanas, se estaría acortando sensiblemente el camino, dada la responsividad de los gobiernos y partidos a tales exigencias. Podría argumentarse, en contra de esta idea, que dichos organismos no tienen incentivos para desestructurar las democracias delegativas y sus instituciones administrativas, que han sido funcionales a las reformas estructurales de los 90 y que pueden serlo para los ajustes estructurales capitalistas pendientes. Sin embargo, la progresiva adopción de enfoques institucionales en los últimos años en dichos ambientes es un buen antecedente (BID, 1998; Banco Mundial, 2002). Además, son crecientes los costos en que vienen incurriendo los organismos multilaterales debido a los fracasos de los procesos de ajuste económico y reforma estatal que promovieron. Por otra parte, la demanda de actores de la sociedad civil podría estar también orientada hacia los organismos multilaterales, como ya lo han hecho en referencia al mejoramiento de los controles, la transparencia y al funcionamiento del Poder Judicial.

Los dos caminos mencionados anteriormente han obligado poco a poco a los líderes políticos a incluir en sus agendas el problema de la "calidad institucional". Con fuerte reticencia y con escasos avances, aun así se ven obligados a formular propuestas de reformas al régimen de organización y financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, a los sistemas de designación de magistrados judiciales, a la estructura del Poder Legislativo, al régimen electoral, a los sistemas de transparencia, a los mecanismos e instituciones de control.

Estos caminos podrían reforzarse si, al mismo tiempo, el paulatino cambio en los modelos e instrumentos de política económica frente al incremento de la pobreza y la desigualdad incorporaran también la dimensión de las instituciones administrativas estatales que se requieren para el crecimiento económico con igualdad. Intentar alcanzar tal modelo económico y social no parece posible con una democracia delegativa y su modelo administrativo. Es necesaria la implantación de una institucionalidad

administrativa republicana de calidad. Sería un factor de peso para resolver los problemas derivados del modo de institucionalización democrática, de los procesos de reforma del Estado y del modelo económico social de los últimos veinte años.

La reseña histórica y situación actual de las políticas económicas ensayadas a nivel nacional tiene un doble propósito: por un lado, se buscó conceptualizar el modelo de reforma que impulsó Nación y, por otro, especificar el contexto en el cual la Provincia de Río Negro llevó adelante la transformación del Estado, como parte integral de un conjunto de reformas tendientes a generar las condiciones iniciales de un proceso de desarrollo provincial.

A continuación, se intentará identificar las causas, objetivos y resultados de la Reforma del Estado Rionegrino que se gestó en las Metas de Reforma a cumplir por La Provincia en el marco del Convenio de Préstamo del Fondo para la Transformación de los Sectores Públicos Provinciales, suscripto entre el Gobierno de Río Negro y el Ministerio del Interior de la Nación.

IV. Reforma del Estado en las Provincias. El caso de Río Negro

4.1. Una breve reseña del período 1983-1995

El denominado proceso de Reforma del Estado en la Provincia de Río Negro que se inició a mediados de la década de los noventa tuvo diversas características particulares que lo diferenciaron nítidamente de lo acontecido en otros contextos subnacionales.

El nuevo marco no estuvo exento de conflictos y tensiones toda vez que las transformaciones suscitadas derivaron en un quiebre de las formas de estatalidad existentes hasta ese momento y la aparición de nuevas reglas de juego, que desplazaron a las formas protectoras y providencialistas precedentes. El nuevo panorama que se abrió entonces, estuvo teñido de acuerdos y consensos, que permitieron tales transformaciones y produjeron un creciente deterioro de la racionalidad de la estructura estatal hasta ese momento imperante.

El Estado en general, y las modalidades prestacionales de servicios en particular, asumieron formas y responsabilidades distintas. Se comenzó, de esta manera, a configurar un nuevo escenario a nivel provincial, con nuevos actores y procesos, que fueron delineando nuevas formas en la prestación de los servicios y en la gobernabilidad del sistema en su conjunto.

La conformación de este nuevo escenario, al igual que en el nivel nacional, implicó la construcción de un nuevo arreglo institucional, un nuevo “consenso”.

La diversidad geográfica de La Provincia, que presenta cinco regiones disímiles entre sí y caracterizadas por una baja densidad poblacional, impactó directamente en el sistema productivo rionegrino provocando el desarrollo sostenido de unas regiones en detrimento de otras. Ante esta impronta, el

Estado tuvo una actuación protagónica desde su nacimiento, a partir de políticas públicas activas, que tuvieron como principal eje de acción, compensar las desigualdades regionales a los fines del logro de un crecimiento provincial equilibrado y homogéneo. Podemos afirmar, de esta manera, que el Estado reemplazó al sector empresarial privado, que tuvo escasa relevancia en la provincia de Río Negro en términos de construcción de un proyecto provincial. El rol del Estado fue fundamental para el desarrollo económico / productivo, vía subsidios, reducción de gravámenes impositivos, constitución de empresas estatales, etc.

Durante el período 1983-1995, podemos observar la conformación de un proyecto de reestructuración del Estado rionegrino, con un claro sesgo providencialista, que implicó la sanción de un importante abanico de derechos de inclusión ciudadana en la prestación de servicios sociales (educación, salud, vivienda). Este proceso de reestructuración estatal, se dio en el marco de un espacio democrático que, a través del consenso y la participación, permitió la concreción de este proyecto. Asimismo, cabe destacar, la fuerte actuación que le estaba reservada al Estado provincial, en el desarrollo económico. Este matiz keynesiano, heredado del proyecto desarrollista, servía de contrapeso al escaso papel del sector privado en el escenario provincial.

La crisis económica desatada en 1995, condujo al quiebre de esta forma de estatalidad, entonces vigente, y a la aparición, al compás de los cambios a nivel nacional, de una reestructuración en el papel del Estado provincial en las políticas públicas.

La construcción de un nuevo modelo de Estado, implicó para nuestra provincia, tiempos de avances y de retrocesos, de situaciones dilemáticas y de creciente complejidad. El proceso de reforma de Estado iniciado, tuvo similitudes con lo acontecido en el marco nacional, y otros estados provinciales (subnacionales). Se produjo entonces, una nueva delimitación y redefinición de las fronteras de actuación del Estado y de la Sociedad Civil.

Los recursos reguladores fueron, en esta instancia, la estrategia utilizada por el Estado de Río Negro, a los fines de recuperar legitimidad, asegurar la gobernabilidad y racionalizar la administración en su conjunto.

Para analizar este fenómeno, es interesante señalar los aportes que Offe realiza en esta dirección. Dicho autor, utiliza una versión revisada de la teoría de los sistemas, para analizar las dificultades actuales del Estado de Bienestar. El moderno Estado capitalista, ya no puede caracterizarse como un mero instrumento al servicio del capital. Se caracteriza, más bien, por estructuras organizativas, cuya selectividad específica, se aboca a reconciliar y armonizar la economía capitalista “organizada privadamente” y los procesos de socialización disparados por ésta. Las sociedades del capitalismo tardío, se analizan según Offe, como sistemas estructurados en tres subsistemas: económico, político-administrativo y normativo. Estos subsistemas son interdependientes, pero organizados de modo distinto.

En esta formulación, los recursos reguladores, son aquellos instrumentos que el Estado puede utilizar en la administración de los servicios, con el objetivo de evitar los efectos auto-obstructivos de la acción estatal, éstos, son los mecanismos del subsistema político-administrativo destinados a dar racionalidad al sistema en su conjunto y garantizar la gobernabilidad. Dichos instrumentos tienen que ver con la cuestión fiscal, la racionalidad administrativo-organizacional y el problema de la legitimidad.

En el caso de Río Negro, podemos observar que la utilización de los mecanismos reguladores se potencian a partir del año 1995. La puesta en marcha de dichas estrategias, implicó necesariamente la desarticulación del anterior modelo de Estado y la construcción de uno nuevo, con perfiles y características distintas más acordes con lo que acontecía en el nivel nacional.

El Estado, según la concepción que prevaleció antes del desencadenamiento de la crisis debía cumplir un papel fundamental como diseñar las políticas públicas, ocupar los lugares que la iniciativa privada dejaba ausente y promover el desarrollo mediante un fuerte protagonismo. Se

visualiza, de esta manera, una condición básica de un modelo providencialista: la orientación de capital hacia sectores que han sido descuidados por la economía autónoma de mercado. Esta modalidad particular de intervención del Estado, con un claro sesgo providencialista, adquirió carácter multifuncional, debido a su capacidad de servir simultáneamente, a muchos fines y estrategias conflictivas al interior del escenario social provincial.

Podemos afirmar, que el modelo de Estado providencialista puesto en vigencia en el orden provincial no se concibió como una carga impuesta a las finanzas, sino como un estabilizador interno de tipo económico y político, que ayudó a regenerar las fuerzas del crecimiento económico y evitó así, que la economía cayese en espirales descendentes hacia profundas recesiones.

A principios de los noventa comenzó a visualizarse una situación de tensión al interior de este paradigma de estatalidad, ya que se comenzó a producir una sobrecarga de demandas de la sociedad hacia el interior del mismo. Esto se tradujo en sucesivas erogaciones a los fines de paliar el déficit de legitimidad que se comenzaba a vislumbrar en el horizonte provincial, a lo cual se sumaba la situación de tensión impuesta con el gobierno nacional.

Los principios fundamentales del proceso político son la legitimidad y la eficiencia. La ausencia de eficiencia necesariamente afecta la legitimidad y por ende, la gobernabilidad. Esta cadena causal, la podemos evidenciar claramente en el caso rionegrino. Aquí, la ausencia de eficiencia del modelo providencialista se cristalizó en una crisis financiera de considerable magnitud, que afectó la legitimidad de las prácticas estatales, poniendo así en riesgo, la gobernabilidad.

La expansión de las funciones estatales, se vio acompañada por un fuerte incremento de personal empleado en la Administración Pública, a los fines de cubrir las nuevas necesidades surgidas de este nuevo papel que le cupo al Estado. Bajo las condiciones del capitalismo tardío o de organización, los sectores de la economía no controlados por mecanismos de mercados,

tienden a absorber una proporción cada vez mayor de la cantidad global de fuerza laboral y producto social.

La constitución y puesta en práctica de estas innovaciones en el campo estatal, produjeron una sobrecarga de demandas en el sistema político-administrativo, que produjo un desbalance con respecto a la racionalidad que debe imperar en todo sistema. En este sentido, existe una incompatibilidad manifiesta entre la racionalización administrativa y la puesta en práctica de innovaciones. Los actores responsables de las instituciones estatales, están enfrentados constantemente al dilema de que, muchas exigencias y garantías sancionadas legal y políticamente, permanecen sin reconciliarse con demandas y capacidades de la política presupuestaria, financiera y de mercado laboral, en la economía capitalista.

Esta situación no tardaría en estallar. Los efectos de una coyuntura, producida en los mercados mundiales, afectaría seriamente la capacidad de endeudamiento que poseía el gobierno de la provincia. A principios de 1995, la plaza financiera se retrajo y el crédito desapareció de escena. Comenzaba a abrirse una nueva etapa para las finanzas públicas rionegrinas y, por ende, una ruptura en el modelo de estatalidad signado por el providencialismo.

La dimensión de los cambios que se avecinaban ameritaba no sólo un nuevo pacto institucional. Se hizo necesario, además, apelar a determinados instrumentos, a fin de equilibrar sistémicamente el funcionamiento del Estado y su articulación con la sociedad en su conjunto. Se hacía evidente, que había que evitar efectos auto-obstructivos en la acción estatal a emprender. Estos instrumentos, denominados recursos reguladores, permitieron emprender el necesario camino de reformas, destinados a encauzar la situación existente.

El proceso de reformas en la administración, contó además con una serie de recursos legales y técnicos. La Ley de la Función Pública y la nueva Ley de Administración Financiera, se convirtieron en herramientas surgidas a

los fines de producir un reacomodamiento en el funcionamiento al interior del Estado.

El antiguo acuerdo institucional que permitió la emergencia de un modelo providencialista, quedó prácticamente desmembrado como consecuencia de la crisis suscitada a lo largo de 1995. Se hacía necesario construir otro alternativo, que coexistiera con la crisis imperante y que estuviera sustentado en bases diferentes.

De esta manera se comenzaba a visualizar en el horizonte provincial, un nuevo acuerdo institucional, que permitiría lograr un mínimo umbral de gobernabilidad, para enfrentar la situación de crisis sistémica imperante, lo que permitió al gobierno entrante encarar el proceso de transformaciones.

El proceso vivenciado en el espacio temporal 1995-1996 en la Provincia de Río Negro, implicó la conformación de un nuevo arreglo institucional que desplazó al antiguo compromiso providencialista.

La crisis sistémica acontecida, se convirtió en crisis de integración social y significó, en los hechos, la desintegración de diversas instituciones que habían ocupado un rol preponderante durante la vigencia de políticas de corte providencialista.

Surgía de esta manera un nuevo pacto institucional que poseía como principal objetivo reconstruir la esfera de la estatalidad con otros parámetros o principios de organización.

En ese sentido, La Provincia debía hacer frente a las nuevas condiciones de modernización del estado donde los principales puntos de partida venían representados por:

- a) Los profundos cambios que estaban teniendo lugar en las relaciones entre el estado nacional, los niveles subnacionales de gobierno, el

sector privado, la sociedad civil y las instancias supranacionales. Nuevas reglas de juego comienzan a gobernar estas relaciones y modifican el rol de los diferentes actores.

- b) La cambiante agenda que planteaba a los estados provinciales la atención de las cuestiones de la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad, lo cual expresa su nuevo rol articulador de las relaciones sociales en el ámbito provincial.
- c) Las modalidades e instrumentos que, en las condiciones específicas de las provincias, demandaban el fortalecimiento institucional y la modernización del sector público. Nuevos mecanismos de reforma en la móvil y difusa frontera estado-sociedad (v.g. privatización, descentralización, tercerización, desregulación), así como en la organización y gestión interna del aparato estatal (v.g. reestructuración, profesionalización, desburocratización, reingeniería, nuevas tecnologías), estaban representando nuevas posibilidades de transformación social y estatal.

La concurrencia entre estas condiciones de reforma y el hecho de que la comunidad rionegrina no estaba dispuesta a un sacrificio aún mayor (ya sea a través de impuestos más altos o a mayores renunciaciones respecto de las inversiones en infraestructura y disminución en la calidad de los servicios públicos) con el propósito de financiar un aumento del gasto público que no le signifique mejoras en los servicios públicos recibidos, estaban presionando para la puesta en marcha de un programa de reforma del Estado.

Ante este escenario, La Provincia suscribe con el Banco Mundial una Carta de Políticas donde se compromete a alcanzar una posición fiscal saneada, lo cual implica equilibrio o superávit corriente, reducción de los gastos en personal y superávit fiscales suficientes para mantener a niveles manejables el stock de deuda y el servicio de la misma.

La estrategia para alcanzar estos objetivos fue reducir el rol del sector público en la economía regional y mejorar la colaboración con el sector privado, así como reestructurar al mismo tiempo la administración, de modo de asegurar una oferta eficiente de bienes y servicios públicos.

Por ello, se aplican una serie de reformas estructurales que le permitirían equilibrar sus finanzas públicas y al mismo tiempo generar las condiciones necesarias para el impulso de la inversión productiva.

La concepción que guió el diseño e instrumentación de la reforma del Estado se basó en la interpretación heterodoxa del cambio estructural; en la cual se considera que el paso hacia una estructura más eficaz, eficiente y compatible con el saneamiento de las cuentas públicas, no implica necesariamente la generación de desocupación y marginalidad social. Justamente, a medida que se profundiza la reorganización del Sector Público, el Estado debería tender a concentrarse cada vez más en sus funciones específicas y en la atención de los sectores sociales más postergados.

4.2. Los elementos de la Reforma

Podría argumentarse que el enfoque conceptualmente “acertado” al diseñar el programa de reforma en La Provincia sería aquel que ataca las causas endógenas del desequilibrio fiscal. En otros términos, tal reforma permitiría reducir el tamaño del Estado -medido por la participación del gasto público provincial en el producto bruto geográfico-, incentivaría la adopción de prudentes políticas fiscales, produciría una reorientación de las erogaciones desde los gastos corrientes hacia los de capital, para ser asignados hacia obras de infraestructura regional, y finalmente mejoraría la calidad de los servicios a partir del incremento de la productividad de los recursos humanos.

En el pasado, la atención se concentró en el tratamiento de los síntomas de ese déficit, política que condujo a la aplicación de parches normativos que

terminaron por transformar en más confusa y onerosa la organización del sector público. Esta estrategia estaba condenada al fracaso, por el simple hecho de que no introduce la posibilidad real de administración de los recursos y gastos que el Estado provincial administra.

La debilidad institucional y el sobredimensionamiento del sector público provincial implicaron una importante limitación para la aplicación de políticas públicas que den respuesta a los requerimientos de los diversos sectores productivos. Para revertir esta situación se requería mejorar la administración tributaria y financiera, implementar profundas reformas administrativas, optimizar las relaciones fiscales entre las provincias y los municipios, concretar la desregulación de actividades económicas y de ejercicios profesionales y privatizar la entidad financiera provincial.

En este marco, la reforma estructural del sector público se planteó en dos fases. La primera de ellas apuntó a reducir sustancialmente el déficit fiscal a través de la búsqueda de un "menor estado", priorizando la dimensión fiscal de la crisis por sobre el déficit que podría estar presentando la capacidad de gestión. En este sentido, las medidas que se aplicaron fueron:

Privatizaciones, concesiones y transferencias

- Privatización del Banco de la Provincia
- Venta de la empresa estatal de transporte aéreo (SAPSE)
- Concesión del Casino Provincial
- Concesión del Puerto de San Antonio Este
- Privatización de la Empresa de Energía
- Transformación de la Dirección Provincial de Vialidad en Sociedad del Estado
- Transformación de la empresa ferroviaria SEFEPA en Sociedad Anónima.
- Transformación del Departamento Provincial de Aguas en Sociedad Anónima
- Transferencia de la Caja de Previsión Social a la órbita nacional.

Reducción de la dotación y la masa salarial

- Transformación de adicionales
- Programa de Retiro Anticipado
- Programa de Desvinculación Voluntaria
- Tercerización de los servicios complementarios
- Programa de Reversión Laboral
- Medidas de contención del gasto
- Reducciones Salariales
- Reducción de la estructura política

En contraste, en la segunda fase, se propician proyectos de modernización y fortalecimiento institucional de la gestión pública poniendo énfasis en:

Fortalecimiento institucional y modernización de la gestión

- Reestructuración de las Funciones
- Reingeniería de Procesos
- Formación y capacitación del Recurso Humano
- Régimen Escalafonario y Estatutario
- Optimización de Sistemas
- Transparencia en la gestión

4.2.a. Los Programas

Primer Etapa

En esta parte de la reforma el objetivo central fue reducir el tamaño del Estado priorizando la dimensión fiscal de la crisis por sobre el déficit que presentaba la capacidad de gestión. A continuación se exponen los programas que se ejecutaron.

En materia de privatizaciones, concesiones de servicios públicos provinciales y transferencias se avanzó en los siguientes aspectos:

- a) La Ley 2929 crea el Banco de Río Negro S.A. y posteriormente se aprueba el estatuto social y se ratifica el Acuerdo Regulatorio del Proceso de Constitución del Banco³. A partir del 1 de marzo de 1996, con la sanción del Decreto N° 227 de ese año, entra en proceso de liquidación el Banco de la Provincia de Río Negro. Actualmente se encuentra en manos privadas.
- b) Con fecha 30 de abril de 1996, se dictó el Decreto N° 530 mediante el cual se creó la Empresa de Energía Río Negro S.A. (EDERSA), haciéndose cargo de los activos de distribución de energía eléctrica, de generación hidráulica menor, de generación aislada, de transporte provincial y demás derechos de acciones que pudieran corresponder, formando esto la parte del patrimonio de ERSA, que se transfiere. Mediante la misma norma se aprobó su Estatuto Social, se llamó a Concurso Público Internacional para la venta del 90% de las acciones de la nueva empresa y se creó la Comisión de Admisión y Preadjudicación. En agosto de ese año⁴ se aprobó lo actuado por esa comisión y se confirmó la transferencia de ese paquete accionario al Consorcio Sodielec S.A.⁵, que ha tomado la conducción de EDERSA.
- c) En la Dirección Provincial de Agua se crea Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado ARSA y se concesionan algunas centrales generadoras pequeñas.
- d) El Decreto N° 1876/96 establece la privatización de los Casinos Provinciales.

³ Mediante Decretos N° 72 y 176 del 22 de enero y 13 de febrero de 1996, respectivamente.

⁴ Mediante Decretos N° 1335 y 1350 del 15 y 23 de agosto de 1996, respectivamente.

⁵ Integrado por las firmas Gamuzzi Argentina S.A., Citycorp Equito Investments S.A., Compañía Argentina de Cemento Portland S.A. y el conjunto económico representado por Sociedad Austral de Electricidad S.A.

- e) Por Ley 3179 se autoriza disolver y liquidar la empresa estatal de servicio aéreo SAPSE.
- f) Por Ley 2781 se transforma en sociedad anónima la empresa proveedora del servicio ferroviario y por Decreto N° 443/95 se autoriza al Poder Ejecutivo realizar aportes de capital y según Decreto N° 274/96 se otorga aporte de capital a SEFEPA. Por Decreto N° 1921/96 se transfiere a SEFEPA bienes y materiales rodantes y tractivos. El Decreto N° 853/97 transfiere derechos y obligaciones por la concesión de explotación del servicio ferroviario.
- g) Por Ley 3154 se establece la concesión del Puerto de San Antonio Este.
- h) Otra medida de suma importancia para la evolución de las finanzas provinciales fue la transferencia de la Caja de Previsión Social a la Nación, dispuesta por la Ley 2988. Ello permitió un ahorro de 3,5 millones de pesos mensuales a partir de junio del '96. A este efecto inmediato sobre las cuentas públicas hay que adicionarle el déficit creciente y potencial que suponía para el erario público la maduración del sistema previsional provincial.

En relación al proceso de desregulación -cuyo fin es el de afianzar la estabilización de los precios y disminuir aquellos artificialmente elevados por efectos de regulaciones o monopolios legales, que provocan falta de competencia y de transparencia- se actuó sobre normas de transporte, de distribución mayorista y minorista y de profesionales.

En cuanto a ***reducción de la dotación y la masa salarial*** se observó la aplicación de las siguientes medidas:

a) Ajuste Salarial

A través de la Ley 3074 de diciembre del '96, se dispone el congelamiento de la antigüedad, promociones automáticas y ascensos suspendiendo todo tipo de incremento salarial de tipo automático y se

establece la prohibición de realizar pagos de horas extraordinarias. Estas medidas son prorrogadas hasta diciembre de 2000 por la Ley 3238 de noviembre del '98 y luego vueltas a prorrogar hasta diciembre de 2005 por la Ley 3482. Al tiempo que se atacaban los factores de crecimiento inercial de la masa salarial, se estaban produciendo ajustes salariales que llegaron a representar una reducción promedio del 18% variando este porcentaje de acuerdo al escalafón. La primera rebaja fue en junio del '96 mediante el Art. 7° de la Ley 2989 y la segunda opera en febrero del '97 a través del Decreto Ley 5. El Poder Legislativo adhirió a estas reducciones salariales, en tanto en el Poder Judicial se aplica una rebaja equivalente a través del Art. 42° de la Ley 3382 que aprueba el presupuesto general del ejercicio 2000.

El efecto consolidado de estas dos rebajas ascendió a 4 millones de pesos mensuales. La Justicia provincial convalidó los mismos y la provincia evito tener que restituir a los agentes públicos unos \$300 millones por el período 1996/2001.

b) Programa de Desvinculación Voluntaria y Tercerizaciones

Mediante la Ley 3135 de septiembre de 1997, se estableció el Régimen General de Desvinculación que comprendía dos subsistemas, la desvinculación individual y la desvinculación con tercerización que consistía en la constitución de unidades económicas integradas por ex agentes públicos que tendrían a su cargo la provisión de bienes y/o servicio de carácter complementario a un menor costo para el Estado. En marzo del '98 cerró la inscripción registrándose 1.930 solicitudes de las cuales se han aprobado y pagado 1.202, renunciaron 244, tercerizaron 191 y no se aprobaron por Comité Institucional 293. El rasgo distintivo de este sistema es que el beneficio se otorgo sólo en aquellos casos que no generaban reemplazos y la vacante producida era eliminada de la estructura. El costo total del programa ascendió a \$25 millones que se financió con un crédito del Banco Mundial y el ahorro anual resultante fue de \$12,5 millones. En una segunda etapa y cuando no se disponía de fondos frescos para continuar con la

desvinculación, la Provincia adhirió al BOCEP y se completaron unas 200 desvinculaciones por este medio de pago.

Con el programa de tercerización la Provincia buscó inducir a los agentes públicos a desarrollar proyectos productivos eficientes en torno a los bienes y servicios que el Estado venía proveyendo y que revestían carácter de complementario respecto de sus funciones esenciales e indelegables. En efecto, las áreas afectadas fueron talleres gráficos del boletín oficial, servicios de mantenimiento y limpieza de los establecimientos escolares de la localidad de Viedma, servicios de cocina del hospital Zatti y servicio de cocina, limpieza, mantenimiento y transporte de los hospitales de Río Colorado y Choele Choel.

A fin de profundizar esta política la Legislatura provincial sancionó en noviembre de 2000 una ley que permite continuar con el proceso de tercerización abonando en cuotas las sumas indemnizatorias que resultaren como producto de un sueldo por cada año de servicio pagando en efectivo, especie y/o bonos. Ese instrumento permitirá extender hacia el interior de la provincia los beneficios que se obtuvieron con los Porteros de Viedma constituidos en la Empresa Servicios de Apoyo Escolar Rionegrino Sociedad Anónima "S.A.E.R.S.A." y también avanzar en el resto de los hospitales. No obstante, la realidad es que el proceso se detuvo aquí.

c) Programa de Retiro Anticipado (Decreto 7/97)

A este programa se acogieron 1.390 agentes públicos. No obstante, un número significativo de ellos se encuentran en sectores de salud y educación que han debido ser reemplazados por lo cual el impacto neto de esta medida resultó inferior al proyectado. La Provincia priorizó el cese de aquellos agentes que no generaban reemplazos obteniéndose un ahorro neto anual de \$1 millón en el Poder Ejecutivo y de \$2,5 millones entre Municipios, Empresas y otros Poderes.

d) Programa de Reconversión Laboral

La implantación de este programa apuntó a la consecución de dos objetivos. El primero de ellos era reasignar entre los organismos demandantes aquellos agentes que habiendo sido definidos como supernumerarios en virtud del nuevo diseño de sus estructuras organizativas eran capacitados a fin de mejorar su perfil laboral y facilitar su inclusión. El segundo consistía en incrementar la calidad de los recursos humanos de la planta de personal de la Administración Pública Provincial, mediante la puesta en marcha del Plan de Capacitación.

Como se nota, el objetivo de este programa no fue el de desvincular agentes públicos sino el de capacitarlos y reubicarlos en otros organismos del Estado provincial que necesite de sus capacidades. Sin embargo, el agente público pierde la estabilidad cuando habiendo realizado la capacitación correspondiente obtiene un resultado por debajo de los valores mínimos de aptitud, de acuerdo al proceso de evaluación establecido en el Art. 27° Inc. c) de la Ley 3052.

La línea de reubicación del personal que se registró fue la siguiente:

- Policía: el personal que prestando servicios en la Administración Central del escalafón ley 1844, tenga el perfil administrativo y haya sido definido como supernumerario en su organismo será capacitado y reubicado como administrativo en Seguridad, liberándose un agente de policía de este tipo de tareas, dedicándose por ende a su labor específica. La Ley 3240 sentó las bases legales de este proceso.
- Porteros: el personal que prestando servicios en el escalafón Ley 1844, agrupamiento servicios generales de la Administración Central, haya sido declarado supernumerario en su organismo, previa capacitación será reubicado en los distintos establecimientos educativos cubriendo cargos nuevos o reemplazos de personal que revista como contratado en la función de portero.
- Salud: el personal que prestando servicios en el escalafón Ley 1844, agrupamiento servicios generales con aptitud de chofer, y haya sido declarado supernumerario en su organismo será capacitado y reubicado en el escalafón Salud, choferes de ambulancia, cubriendo cargos futuros

o reemplazos de personal contratado que estuviera ejecutando esa tarea.

A marzo de 2002 se pudo constatar unas 300 transferencias de personal que permitieron ahorrar unos \$2,5 millones anuales.

Asimismo, este programa interactuó con el de tercerización dado que desde la Dirección de Capacitación se brindó asistencia técnica a los agentes en proceso de desvinculación que tuviesen interés en la creación de emprendimientos productivos. En efecto, se realizaron cursos de capacitación y orientación empresarial, a través de un convenio celebrado con la Dirección General de Turismo y Producción de la Municipalidad de Viedma, a cargo de un equipo interdisciplinario conformado para tal fin. Los emprendimientos desarrollados fueron: a) miniempresas de producción y elaboración de productos primarios (frutas, hortalizas, elaboración de dulces, alfajores, etc.) y b) microemprendimientos de servicio turístico. En el caso particular del servicio de imprenta del Boletín Oficial, el personal desvinculado fue capacitado en herramientas informáticas mediante un convenio con el Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue. Para la tercerización de los servicios generales de las escuelas, los ejes de la capacitación fueron: a) instalaciones eléctricas, sanitarias y gas, b) albañilería y carpintería en madera y metal, c) reparaciones de electrodomésticos y d) pintura de obra.

Las dificultades del programa de reconversión estuvieron signadas por la resistencia a la aceptación de la capacitación y la escasez de financiamiento. La primera se produjo por desconocimiento de las ventajas de la capacitación y el impacto que supone pasar de la dependencia laboral a autónomo.

e). Reducción de la Estructura Superior del Poder Ejecutivo

El costo de la burocracia se reduce sensiblemente al ajustar la planta de funcionarios que pasó de 576 a 175 entre Nov/95 y Abril/02

representando un ajuste del 70% cuyo correlato lo constituye la masa salarial que pasó de \$1,7 millones a \$500 mil mensuales.

Sumado a esto, el Ministerio de Economía por Resolución N° 913/96 establece una nueva escala salarial que reduce el monto de la responsabilidad funcional y luego el Decreto Ley N° 5/97 reduce aún mas la remuneración bruta.

Segunda Etapa

Esta segunda parte de la reforma se centra en orientar la gestión del Estado al servicio del Ciudadano, transformando las organizaciones actuales en verdaderas organizaciones competitivas a partir de la optimización de los procesos, estructuras flexibles y dinámicas, capacitación de los recursos humanos y transparencia de la gestión pública.

Los ejes de la modernización del Estado que fueron establecidos por las Leyes 3186 (Administración Financiera), 3052 (Régimen de la Función Pública) y 3487 (Estatuto Escalafón Único del Empleado Público) se apoyaban en:

- a) rediseño de estructuras organizativas
- b) reingeniería de procesos
- c) optimización de sistemas
- d) transparencia en la gestión pública
- e) política salarial y recursos humanos
- f) capacitación, y
- h) gestión financiera y presupuestaria integral e integrada.

Veamos a continuación el contenido de estos programas y su resultado.

a) Rediseño de Estructuras Organizativas

El objetivo era adecuar las mismas a las nuevas funciones y estrategias del Estado provincial. Para ello se actuaría sobre dos frentes en forma simultanea, es decir a medida que se producía la revisión y estudio de la normativa que fija los objetivos, funciones y misiones de cada organismo,

se realizaba el análisis y relevamiento de las funciones efectivamente realizadas detallando los recursos asignados a cada una de ellas. El producto resultante de este programa eran los proyectos de Decreto que aprueban las nuevas estructuras. Esta transformación estructural se implementaría gradualmente a través del análisis sectorial de las funciones del Estado estimando un plazo de 14 meses para el total de la administración pública provincial.

Los avances en esta materia han sido mínimos.

b) Reingeniería de Procesos

Se refiere a la necesidad por ordenar, sistematizar y agilizar los procesos administrativos orientándolos a la gestión por resultados removiendo la innecesaria multiplicidad de organismos intervinientes y la duplicación de tareas. Ahora bien, la búsqueda de la “mejor” forma de organizar el trabajo no es correcta realizarla a través de un pequeño grupo técnico que diseña los procesos de trabajo para un grupo mayor; lo que se necesita es acordar los aspectos técnicos directamente con los agentes públicos involucrados haciendo que éstos participen en el diseño de su propio trabajo; lo cual puede ser logrado únicamente invirtiendo en sus capacidades de aprendizaje e incluyéndolos como parte del cambio organizacional. Por esta vía se busca que el nuevo proceso administrativo brinde al ciudadano servicios de mayor calidad.

Los avances en esta materia también han resultado débiles. No obstante, hay que tener presente que al momento de aplicación de este programa la economía argentina se encontraba inmensa en una profunda recesión y agudización del desempleo que hacían escasear las líneas de financiamiento para estos proyectos y ubican en otro orden de prioridad esta acciones.

c) Optimización de Sistemas

Si el rediseño organizacional, la reingeniería de procesos y la capacitación del empleado público se combinaran con la incorporación de nuevas

tecnologías de gestión en recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos se lograría aumentar la eficiencia y eficacia del sector público tanto en lo referido a la oferta de servicios que presta el Estado como a la simplificación de tramitaciones administrativas. Por ejemplo, el hecho de que existan múltiples "ventanillas" para atender las demandas de servicios públicos y que no halla información integrada en cada oficina que sirva para guiar a los ciudadanos sobre la oferta disponible de servicios públicos, lleva a que la gente termine recibiendo servicios en forma descoordinada, resultando más caros por la duplicidad e ineficiencia. Algunas veces quedan sin beneficiarse quienes no tienen la capacidad de informarse, que son potenciales beneficiarios de un programa y de esta manera existen recursos sin ejecutarse o beneficiarios que no son población objetivo del programa. En este punto La Provincia abordó los siguientes proyectos:

c.1.) Sistema Integral de Información para la gestión Educativa

El hecho de que el 40% del presupuesto total de La Provincia se concentre en el sector educación plantea sin lugar a dudas la necesidad estratégica de optimizar el uso de los recursos que se invierten en dicha área para lo cual resulta indispensable contar con un sistema de información, gestión y administración que sirva de base para la toma de decisiones que procuren una eficiente asignación de los recursos garantizando la cobertura total del Sistema Educativo y la calidad del servicio que se brinda. En este sentido, se pone en marcha un nuevo modelo de Gestión en la administración del sector Educación que involucra a la totalidad de los actores del Sistema Educativo Provincial: Personal docente, Alumnos, Edificios, Unidades Educativas y personal administrativo.

Río Negro ha emprendido esta tarea a partir de desarrollos enteramente propios que responden a las necesidades y realidad local, asumiendo la importancia de convertir en verdaderos protagonistas al personal comprometido y conocedor de la actividad cotidiana. El sistema lo integran los siguientes subsistemas:

Subsistema de Administración Descentralizada de Recursos Humanos

Implica el reordenamiento de las plantas orgánicas funcionales de cada establecimiento educativo y dependencia del Ministerio a partir de los planes de estudio y normativa vigente que establece la estructura de cargos docentes que cada escuela necesita para su óptimo funcionamiento. A partir de esto, de la identificación de cada docente por su número de CUIL y desarrollo de una ficha única de licencia, es posible relacionar a cada docente con un puesto de trabajo real y que esta información que se procesa a nivel de las unidades de gestión de cada delegación regional alimente la liquidación de haberes sirviendo de base para el establecimiento del legajo Único para cada docente.

Subsistema de Información Sobre Infraestructura Escolar

Permite contar con información permanentemente actualizada respecto del estado de conservación y situación de dominio de la planta física de los edificios educativos, posibilitando efectuar previsiones y elaborar planificaciones referidas a necesidades de ampliaciones de los mismos y/o de construcción de obras nuevas, y programar acciones de mantenimiento preventivo y correctivo. Se contará con una única base de información, de administración centralizada y ejecución descentralizada por medio de las Delegaciones Regionales del Ministerio de Educación y Cultura. Ello redundará en la aplicación eficiente y oportuna de los recursos en materia de infraestructura escolar, no solo de aquellos que son propios del organismo educativo, sino de los provenientes de otros organismos provinciales vinculados a la materia (IPPV, Secretaría de Obras y Servicios Públicos, etc.).

Subsistema de Legajo Único por Alumno

Consiste en el establecimiento de un Legajo Único electrónico para la totalidad de los alumnos del Sistema Educativo Provincial en todos sus niveles y en una importante herramienta de gestión y administración a nivel de las Escuelas, Supervisiones, Delegaciones Regionales y

Organismo Central. El Sistema está diseñado de manera tal que la información producida desde los Establecimientos educativos sea replicada en las Supervisiones y de ellas al Nivel Central. El disponer de información específica y actualizada de la matrícula del Sistema Educativo es de vital importancia a fin de evaluar y establecer políticas y acciones que permitan abordar eficientemente las problemáticas específicas del sector (deserción, desgranamiento, sobreedad y repitencia), facilitar el seguimiento del rendimiento escolar de cada alumno y detectar las variables que intervienen en el mismo, evaluar en función de una proyección real de matrícula las necesidades edilicias, de recursos humanos y equipamiento que tendrá cada Institución Educativa e interactuar con las demás áreas a fin de acordar políticas conjuntas frente a las problemáticas que exceden el ámbito educativo (fundamentalmente con los Ministerio de Salud, de Familia, y de Hacienda).

Estas acciones han sido ejecutadas a través de los Programas con financiamiento externo para el sector Educación: PRISE (Banco Interamericano de Desarrollo) y PRODYMES (Banco Mundial) aprobados mediante la Ley Provincial Nº 2879, y por el PREGASE (Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales ex Programa 41) con fondos no reintegrables del Ministerio de Educación de la Nación, garantizando el Gobierno Provincial la sustentabilidad y continuidad de estas acciones a partir del 1 de Julio de 2001.

c.2.) Sistema Integrado de Administración Financiera y de Control (SAFIC)

Este programa fue desarrollado y se encuentra en pleno funcionamiento en el marco de la Ley 3186 de Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial que configura dos grandes sistemas, el de Administración Financiera y el de Control. La Administración Financiera está integrada por los sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad gubernamental que se encuentran interrelacionados entre sí estando cada uno de ellos a cargo de un órgano

rector. El sistema de control interno comprende los órganos, normas y procedimientos administrativos en cuanto incidan sobre la hacienda pública provincial; la Contaduría General de la provincia es el órgano rector de este sistema. Son elementos comunes a cada uno de los sistemas mencionados la centralización normativa y la descentralización operativa.

Ambos sistemas se encuentran comprometidos con los objetivos generales de dicha ley explicitados en su artículo 6º: a) garantizar los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos, b) sistematizar operaciones de programación, gestión y valuación de los recursos del sector público provincial, c) desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero de éste, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas, d) establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público provincial, la implementación y mantenimiento de: d.1.) un sistema adecuado a las necesidades del registro de información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas, d.2.) un eficiente sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica de control previo y posterior y de la auditoría interna., d.3.) procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.

c.3.) Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos

Por efecto de la sanción de la Ley 3487 que aprueba el Estatuto y Escalafón General Básico para el personal de la administración pública provincial se debe desarrollar el Sistema Integral de Administración de los

Recursos Humanos abordando: a) diseño e implantación de los aspectos estatutarios y escalafonarios del régimen de carrera, b) fortalecimiento institucional de los órganos de administración del sistema, y c) desarrollo del sistema de información para la administración integral de los recursos humanos que incluya los módulos de liquidación de sueldos, evaluación de desempeño, capacitación, concursos, etc.

La realización de este proyecto aún hoy es una asignatura pendiente, aún cuando se pudo constatar la existencia de una iniciativa piloto en la Dirección General de Rentas de la provincia.

c.4.) Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE)

El 1 de octubre del 2000 se inicia este proyecto que tiene por objeto ligar la base de datos de la deuda pública provincial con los Sistemas de Administración Financiera y de Control de la provincia y de Nación, a la vez que provee de información veraz, oportuna y confiable para la administración. Hoy se realiza la registración de la deuda en el nuevo sistema y se han ajustando los reportes funcionando a pleno con los manuales de instrucción y el personal capacitado. El proyecto fue ejecutado por la Subsecretaria de Deuda Pública de Río Negro en conjunto con la Oficina Nacional de Deuda Pública y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. El software fue provisto por PNUD (Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo).

c.5.) Sistema Tributario

A partir del '96 se inicia una reforma estructural inédita centrada en el fortalecimiento institucional de la Dirección General de Rentas, la inversión en equipamiento y comunicaciones, el sistema de cuenta corriente tributaria, la actualización y depuración de los padrones, la fiscalización y control de deudas y la modernización de la Dirección General de Catastro y Topografía que implicó la actualización de las valuaciones catastrales y relevamiento de mejoras no registradas.

En enero de ese año, mediante la Ley 2930, se aplica una moratoria impositiva que es todo un éxito visto que se traduce en una mejora de la recaudación del 18,91% respecto del ejercicio anterior. Hacia fines de diciembre del '97 se dispone del sistema de cuenta corriente tributaria y se inicia la emisión propia de las boletas de Inmobiliarios con la vinculación informática de las principales ocho delegaciones de la DGR permitiendo la emisión descentralizada de boletas de deudas. Durante el transcurso de 1998 se incorporó el resto de las delegaciones a la red virtual. También se suma a la cuenta corriente el impuesto Automotor y a partir de mayo de 2001 se incorpora Ingresos Brutos. Asimismo, está en una etapa adelantada la implantación de un nuevo sistema de administración del impuesto Inmobiliario que prevé la actualización automática de los datos catastrales, cuenta corriente, interconexión con el sistema de Automotores, emisión propia de las boletas y recaudación.

Con relación al fortalecimiento institucional el mismo significó un proceso de capacitación específica para inspectores y atención al contribuyente que se combino con la implantación de un sistema informático para administrar el padrón de contribuyentes que debió ser actualizado y depurado y que fue acompañado por un proceso de fiscalización.

Por el lado del Inmobiliario se produjo el relevamiento y carga de los datos necesarios para la administración computarizada de la información parcelaria que estuvo acompañada por una actualización general de las valuaciones catastrales según los valores básicos de la tierra urbana y suburbana y de acuerdo a la Resolución 162/96 de la Dirección General de Catastro y Topografía. El incremento del valor de la base imponible surgido de la actualización fue del 25,6% equivalente a \$660 millones.

El cambio cualitativo que se registró en Catastro y Rentas llevo a que se disponga al momento de la situación real de cada contribuyente frente a los diferentes impuestos provinciales, incrementándose por esta vía la eficiencia administrativa de la organización.

En el ejercicio 2000, y a través de la Ley 3386, se instrumenta un plan de regularización tributaria y un esquema de bonificaciones. El plan estableció la reducción del 50% de los intereses resarsitorios y en el caso de pago contado eliminación total de multas. El sistema de bonificación

sobre la alícuota prevé una reducción que va del 20% al 45% para el impuesto sobre ingresos brutos y del 10% para el impuesto inmobiliario siempre con la condición de encontrarse al día con el pago de éstos.

La citada norma estuvo vigente a partir de julio de 2000 y rigió hasta mayo de 2001 por efecto de sucesivas prórrogas.

A su vez, a partir del año 2001 se acepta el pago de los tributos provinciales con títulos de certificados de deuda provincial y por Decreto se autoriza el pago en LECOP.

En conclusión, se logró un aumento de la recaudación de los tributos propios vía el incremento de los controles fiscales a contribuyentes, moratoria, plan de regularización y una mayor eficiencia de las áreas involucradas.

c.6.) Transparencia en la Gestión Pública

Se pudo constatar que se esta trabajando fuertemente en fortalecer la infraestructura tecnológica para mejorar los servicios que se les brinda a los ciudadanos y reducir a la vez los costos operativos que la tecnología actual genera (papel, teléfono, tiempos, traslado de información, etc.). La Provincia esta definiendo una política de unificación tecnológica que permitirá aprovechar al máximo los recursos disponibles integrando los sistemas existentes que se complementen y detectando soluciones tecnológicas para proyectos comunes que se encuentran desarrollando las diferentes jurisdicciones.

En el camino de la unificación de emprendimientos tecnológicos, la creación de la intranet Provincial le ha permitido experimentar un desarrollo tecnológico orgánico y ordenado, que facilita la integración interna del Estado, como así también la interrelación entre éste y los ciudadanos. Esto trae aparejado beneficios importantes como son la transparencia y la eficiencia en todos los actos de gobierno, potenciados a través de la creación de un Portal de la provincia donde se concentre toda la información del gobierno y puedan consultarse datos "en línea" de sistemas abiertos disponibles (sistema de administración financiera, de

gestión de trámites, de compras, de liquidación de impuestos, de recursos humanos, etc.).

El fortalecimiento de tecnología de información y comunicación permitirá aumentar la operabilidad del Estado logrando un aumento en la transparencia, facilitando la comunicación de la información producida y mejorando los mecanismos de comunicación entre el estado y los ciudadanos.

Los avances conseguidos son importantes, pero más importantes es lo que resta por hacer en materia de gobierno electrónico.

d) Política Salarial y Recursos Humanos

Las Leyes 3052 y 3487, del Régimen de la Función Pública y del Estatuto-Escalafón del agente público, establecen el marco legal propicio para un moderno régimen estatutario y un régimen escalafonario novedoso basado en el esfuerzo y la calidad de las prácticas laborales, a partir del cual es factible activar una verdadera carrera administrativa que permita dotar a los empleados públicos de los soportes necesarios para el mejoramiento de la eficiencia y el incremento de la productividad.

El nuevo régimen escalafonario permite simplificar en un sólo instrumento normativo los diferentes encuadres legales hoy vigentes en la administración pública provincial, al mismo tiempo que moderniza todos los componentes que rigen una carrera administrativa genuina, que permita el desarrollo laboral de las personas y el mejor cumplimiento y logros de los objetivos organizacionales. Este nuevo marco normativo se caracteriza por ser más simple, justo y transparente, lo que posibilita que la acción del Estado se ponga al servicio de la sociedad, asegurando al mismo tiempo el derecho al progreso laboral de los trabajadores estatales. A partir de su implementación se podrá progresar a través de un sistema claro, basado en la posibilidad cierta de premiar a quienes se comprometan con un buen desempeño laboral y con una eficaz capacitación. En este sentido quienes satisfagan las exigencias de un adecuado desempeño, avanzarán en lo funcional y en lo salarial,

mientras que quienes no cumplan con dichos criterios no podrán avanzar de la misma manera. Por ello, a través de esta herramienta el Gobierno establece para los agentes públicos un marco normativo facilitador de una carrera que se ubique a la altura de estos tiempos de transformación y brinde las garantías necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades para el progreso personal y la actualización técnica de cada uno de los agentes provinciales. Claramente, se busca que la mera permanencia y el paso del tiempo dejen de caracterizar la carrera administrativa.

También la profesionalización de los gerentes públicos está incorporada en esta ley y en ella se establece la posibilidad de que el personal seleccionado mediante concurso en el marco de una carrera clara y objetiva acceda a ciertas funciones directivas.

En fin, evaluación de desempeño, actualización técnica, capacitación, desarrollo laboral, procesos selectivos transparentes y equitativos, junto a nuevos derechos para los empleados públicos, caracterizarán una nueva administración pública en Río Negro. Sin embargo, en el aspecto escalafonario los avances han sido nulos.

En referencia a la política salarial, podría decirse que hay una "política enunciada" sobre personal y otra "real", expresada por la estructura y composición de las remuneraciones. Por ejemplo, si la política enunciada dice que debe retribuirse al personal tomando en cuenta el nivel de responsabilidad de las funciones que desempeña, pero la curva salarial es "achatada", con muy poca diferencia entre los salarios de los niveles bajos respecto de los altos, puede afirmarse que la "política real" es "no remunerar en nivel de responsabilidad". De igual modo, si la política enunciada es captar y retener al mejor personal, pero los salarios no lo permiten, la política real es expulsar a los mejores situados ante el mercado laboral. En consecuencia, el diseño del sistema remuneratorio esta en permanente interrelación con las políticas de recursos humanos que se implementen.

La estructura y composición del nuevo esquema retributivo se caracteriza por garantizar lo siguiente:

1. La política salarial dará prioridad al mantenimiento de adecuados niveles de remuneración que incentiven su dedicación y desempeño;

2. Se establecerá una estructura única de niveles y grados salariales para todos los organismos de la administración pública provincial;

3. Las remuneraciones estarán compuestas por: a) salario básico del grado en el respectivo nivel, b) conceptos asociados a las características y antecedentes personales de los agentes, c) conceptos asociados a las características de los puestos de trabajo o función, y d) conceptos asociados a la productividad del agente.

4. Las compensaciones por función y productividad podrán ser percibidas mientras se ocupe efectivamente el puesto de trabajo y el resultado de la evaluación de desempeño sea el correcto.

El “Régimen de Recursos Humanos” es una denominación genérica que se refiere a las reglas de juego sobre la relación entre instituciones y su personal. Estas, normalmente, incluyen aspectos tales como el ingreso, desarrollo, capacitación, promoción, etc. que se reúnen en lo que suele denominarse carrera administrativa. Sin duda, la mayoría de las decisiones que se pueden tomar en materia de estructuras y remuneraciones condicionan el enfoque sobre recursos humano. Por ello, la aplicación de un régimen de recursos humanos, así definido, supone la existencia de políticas orientas al desarrollo personal con un enfoque que va más allá de las necesidades inmediatas de cobertura de puestos de trabajo, contemplando, además, las necesidades futuras de capital humano.

En este sentido, puede decirse que un régimen de recursos humanos requiere de una concepción de mediano plazo y una orientación que, además de administrativa y operativa es también estratégica. Por ejemplo, para determinar la cantidad de agentes públicos se necesita establecer y

también prever la cantidad de personal que se incorporará tanto en lo inmediato como en el mediano y largo plazo, lo cual depende de la estructura crítica estratégica, de estimaciones financieras y presupuestarias y de los cupos establecidos.

Así, la normativa fija los criterios rectores de la gestión de los recursos humanos, siendo los siguientes:

1. Los empleados públicos podrán revistar como agentes público o gerentes públicos;

2. El ingreso requerirá de: a) la evaluación para determinar la aptitud para el desempeño en el puesto de trabajo que corresponda, y b) las valoraciones necesarias para determinar el grado y nivel escalafonario adecuado al puesto. El ingreso sólo podrá efectivizarse cuando: a) exista un puesto de trabajo vacante en la estructura y se cuente con la previsión presupuestaria correspondiente;

3. Los empleados públicos serán valorados periódicamente mediante procesos objetivos y transparentes, y los que obtengan mejores valoraciones serán promovidos a grados superiores en su respectivo nivel escalafonario con restricción a los créditos de capacitación;

4. El desempeño en los puestos de trabajo será evaluado teniendo en cuenta: a) los resultados logrados en su trabajo, b) las capacidades y conocimientos relativos a la función, y c) las actitudes hacia el trabajo y el servicio público. Entendemos a estos efectos por evaluación de personal a aquellos procesos que tienden a evaluar la aptitud, y por lo tanto se refieren siempre a funciones o puestos de trabajo actuales o futuros, y por valoración del personal a aquellos procesos que tienden a determinar, con los criterios que fueren, la importancia relativa del perfil profesional de las personas, por ejemplo cuando una persona ingresa a una institución, se le realizan, de algún modo, ambos procesos: se le asigna a un puesto de trabajo mediante

una evaluación del potencial, y se la ubica en el sistema escalafonario mediante una valoración;

5. La pérdida de titularidad de su puesto de trabajo no afectará, por sí sola, la situación escalafonaria;

6. Los empleados públicos que sean desafectados de sus puestos de trabajo, deberán ser designados en otros puestos, siempre y cuando tales puestos formen parte de la estructura organizativa aprobada por la institución;

7. La capacitación y desarrollo profesional se instrumenta a partir de dos programas: a) de Gerencia Pública y b) de Agente Público. Podrán ser incorporados a los subprogramas de Gerencia Pública quienes se encuentren en el agrupamiento tipificado como Gerencia Pública y hallan aprobado los procesos de valoración y evaluación necesarios. Los Agentes Públicos serán incluidos en los subprogramas cuando la evaluación correspondiente compruebe el potencial para cubrir en el futuro funciones de mayor responsabilidad que la actual. Estos dos subprogramas pueden servir, alternativamente, a los siguientes objetivos: a) ser una herramienta de desarrollo personal, b) contribuir con el mejoramiento del desempeño en la función actual, c) facilitar la ocupación de otras posiciones en la estructura, d) lograr que las personas mantengan sus actuales niveles de capacidad frente al avance de la tecnología a través de procesos de actualización y, finalmente e) facilitar la implantación de nuevos procesos o tecnologías;

8. La contratación de nuevo personal esta condicionada a los perfiles técnicos y profesionales y en relación con los cupos presupuestarios y financieros que anualmente el Consejo de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda establezcan. Los requisitos y niveles de remuneración son establecidos por el Decreto N° 1120/98, la Resoluciones N° 1247 y 268 de la Secretaría de la Función Pública, que fijan montos y requerimientos por categoría de

consultor. Por ejemplo, el monto máximo de la menor categoría es de \$770 y el monto máximo de la categoría superior es de \$2.800.

9. Al producirse el reencasillamiento salarial y ocupacional la restricción operativa será mantener constante la masa salarial con el siguiente criterio: aquellos agentes que debieran percibir una remuneración inferior a la actual como resultado de este proceso mantendrán sus ingresos sin cambio pero los futuros aumentos que ocurriesen serán descontados del excedente hasta igualar ambas remuneraciones, es decir la actual con la asignada por la reubicación. Del mismo modo, en aquellos casos donde el agente debe percibir una remuneración superior a la actual, ellos serán los que primero se beneficiarán otorgándoseles a cuenta de la diferencia salarial hasta que ésta desaparezca. Desde luego, la administración de este proceso es complejo pero más aún lo representa la existencia de recursos disponibles.

Los avances que se pudieron observar tienen relación principalmente con el aspecto estatutario del nuevo régimen de empleo público y carrera administrativa. Sin embargo, en materia de arquitectura salarial aún no hay un abordaje institucional que cuente con la voluntad política y presupuestaria para realizarlo. A pesar de ello, y como se expuso anteriormente, sí se pudo constatar una iniciativa de aplicación sobre un caso testigo como fue la Dirección General de Rentas. El trabajo aportó los instrumentos operativos del modelo formal y normativo, contenido en las Leyes 3052 y 3487. En fin, sigue siendo una asignatura pendiente.

e) Capacitación

A partir de Jun/98 se pone en marcha el Plan Provincial de Capacitación en el marco de la Ley de la Función Pública y abarca los componentes de capacitación general nivel básico, específica, programa de desarrollo de habilidades gerenciales, informática, cursos de postgrado y educación a distancia para servicios de salud. En tal sentido, en 1998 se

inscriben 4.192 agentes públicos, en el '99 cerca de 8.083 y 8.414 en el 2000 llegando a 6.250 para el 2001.

A continuación se presenta una síntesis de las acciones que mediante este programa han sido llevadas a cabo durante el período 1998/2001.

En este sentido, los Objetivos Generales propuestos para la Capacitación del Empleado Público Provincial desarrollados en dicho período se pueden sintetizar en los siguientes tópicos:

1. Desarrollo competencial del perfil laboral del agente público;
2. Fortalecimiento de la organización pública a partir de que el recurso humano alcance los niveles de preparación adecuados para el logro eficiente de los objetivos organizacionales;
3. Ampliación de las oportunidades para los agentes públicos de las diferentes localidades de la provincia.

Los lineamientos generales de la política de capacitación han sido los siguientes:

- Definición de estrategias y modalidades de capacitación que aborden las necesidades de formación, capacitación y desarrollo de los empleados públicos, en estrecha vinculación con el desarrollo institucional de la administración pública provincial.

- Excelencia y relevancia de las acciones de capacitación en consonancia con las reales necesidades de las instituciones públicas.

- Involucramiento de todos los niveles de la organización en la mejora y calificación de los perfiles ocupacionales sean del nivel operativo, de apoyo, profesional, y gerencial.

- Formación de un Equipo de Capacitadores Provinciales.

- Coordinación con instituciones educativas regionales, provinciales y nacionales.

Los principales lineamientos de trabajo se constituyeron en Sub Programas:

Capacitación General

Nivel Básico

Esta capacitación se concibe como la base necesaria de toda otra capacitación, lo cual reviste una gran importancia debido al alcance cuantitativo que la misma posee (no sólo por la cantidad de empleados públicos sino por el conjunto de localidades que abarca).

Comprende el dictado de los cursos: *Introducción a la Administración Pública y a la Función Pública Provincial, El Estado y las Políticas Públicas y Las Comunicaciones en las Organizaciones.*

Nivel Específico

Esta capacitación se orienta a fortalecer las competencias de los agentes públicos en las siguientes habilidades de trabajo:

- Atención al Público
- Desburocratización y simplificación de trámites administrativos
- Trabajo en Equipos Eficaces

Capacitación Específica

Comprende aquellas actividades que se dirigen a brindar herramientas para mejorar las tareas derivadas del puesto de trabajo que desempeña el agente público y se orienta a fortalecer las competencias laborales de las distintas áreas que conforman la Administración Pública.

La implementación de este programa se realiza sobre la base de los distintos perfiles que conforman la especificidad de las organizaciones de la Administración Pública:

- Auxiliar Administrativo,
- Asistente Administrativo,
- Secretarias,
- Nivel de Conducción Superior y/o Gerencial y Niveles Profesionales

Las áreas que se abordan se han clasificado en los siguientes campos competenciales de la organización: área Administrativa, Contable, Legal; Comunicación; Organizacional; Informática y Competencias Técnicas de Apoyo, las que a su vez abarcan las diversas temáticas que se reflejan en los cursos cuyo detalle figura en los cuadros que se adjuntan.

Capacitación Informática

Se propone habilitar al agente para el uso de las principales herramientas informáticas, las que se orientan específicamente a lograr un nuevo modelo de organización del trabajo.

Capacitación Gerencial

Constituye un aspecto clave en el avance y profundización del plan de capacitación provincial. Su abordaje requiere un programa que articule los diversos campos disciplinarios que fundamentan la especificidad del sector público así como de la construcción de un conjunto de competencias que se requieren de un gerente público en el actual contexto.

En este sentido se visualiza un programa de capacitación y actualización gerencial que vincula la teoría con la práctica, la planificación con la gestión, la dirección por objetivos con la evaluación por resultados, la motivación y conducción de equipos de trabajo con la delegación de tareas, etc..

La modalidad de diseño del programa de actualización gerencial combina encuentros presenciales con espacios de trabajo autoinstruccionales.

El grado de avance que se pudo observar en este programa es satisfactorio, sin embargo se están presentando signos de agotamiento de este modelo de capacitación que no esta integrado a la política salarial. A su vez, sería necesario incorporar los aspectos de formación vinculados con la finalización de estudios secundarios y puesta en marcha de perfeccionamiento profesional incentivando los estudios superiores en especialidades consideradas críticas en la provisión de servicios públicos.

4.3. Impacto de los Programas

En materia de personal el Cuadro N° 12 demuestra que los programas de racionalización de la planta han producido los efectos deseados. En efecto, los compromisos asumidos por La Provincia en el Acta Acuerdo suscripta con el Ministerio del Interior de la Nación en el marco de la transformación de los sectores públicos provinciales, demandaban una reducción de la planta de 3.000 cargos.

En efecto, el programa contribuye a dar respuesta a las mayores necesidades de salud, educación y seguridad en un marco de estabilización de la masa salarial con una leve tendencia a la baja que la sitúa a junio de 2002 en \$27 millones, unos \$8 millones menos que en enero del '96.

Cuadro N° 12

DEMOSTRACION DE LA REDUCCION DE LA PLANTA DE PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO

ORGANISMO/PERIODO	DIC/92	ENE/00	VARIACION (II-I)	
	(I)	(II)	ABSOLUTA	PORCENTUAL
ARSE	0	439	439	100,0%
ASUNTOS SOCIALES	750	441	-309	-41,2%
BANCO R.N.	928	0	-928	-100,0%
CASINOS	132	12	-120	-90,9%
CODEPO	22	4	-18	-81,8%
CONTADURIA GENERAL	68	57	-11	-16,2%
D.P.A.	846	145	-701	-82,9%
DOCENTES (*)	14.989	15.150	161	1,1%
EDUCACION (CE.P.E.I.)	330	351	21	6,4%
ERSE	837	0	-837	-100,0%
FISCALIA	25	22	-3	-12,0%
I.P.P.V.	348	240	-108	-31,0%
I.PRO.S.S.	346	267	-79	-22,8%
IDEVI	294	68	-226	-76,9%
LOTERIA	53	26	-27	-50,9%
MINISTERIO DE ECONOMIA	1.011	729	-282	-27,9%
MINISTERIO DE GOBIERNO	543	454	-89	-16,4%
PORTEROS	1.943	2.309	366	18,8%
RENTAS	275	278	3	1,1%
SALUD PUBLICA	4.331	4.029	-302	-7,0%
SAPSE	64	3	-61	-95,3%
SECRETARIA DE ESTADO TURISMO	56	42	-14	-25,0%
SECRETARIA GRAL. GOBERNACION	392	313	-79	-20,2%
UNIDAD DE CONTROL PREVISIONAL	84	48	-36	-42,9%
VIALIDAD	536	0	-536	-100,0%
VIARSE	0	345	345	100,0%
TOTAL	29.203	25.772	-3.431	-11,7%

(*) 15 horas cátedras se consideran equivalentes a 1 cargo para mantener la correspondencia con el cargo de maestro de grado, según metodología aplicada en el PREP.

En materia fiscal, durante 1996 se presentan indicios de una significativa recuperación con respecto a 1995.

Al cierre del ejercicio 1996 la brecha entre los ingresos genuinos y los gastos en que incurrió la provincia se redujo, al pasar de \$428 millones en 1995 a \$ 149 millones en 1996; computando privatizaciones. En tal evolución interanual influyó, fundamentalmente, la recuperación de los recursos totales y el cambio en la composición de las erogaciones totales como consecuencia de la aplicación de políticas de racionalización del gasto. Esto implica una mejora sustancial en la relación déficit/gastos, que pasa del 30,2% al 10,9% entre ambos años.

El comportamiento de las finanzas públicas en 1996 puede explicarse a partir de: el repunte de los recursos tributarios (9,6%) y venta de bienes y servicios de la administración pública, el incremento fenomenal de los recursos de capital, la disminución del gasto en personal (12%) como consecuencia de la racionalización de la planta ocupada, de las reducciones salariales verificadas en la administración pública y del ahorro que, en materia de aportes previsionales, se produjo a raíz de la transferencia del sistema previsional provincial al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

A continuación se presenta las proyecciones de impacto que se habían elaborado para el trienio 1997-1999 para ser cotejadas con las ejecuciones presupuestarias.

Se estimaba que las diversas medidas adoptadas o en proceso de instrumentación tendrían un importante impacto sobre las cuentas públicas provinciales. Con el objeto de permitir su evaluación, se ha recurrido a proyecciones oficiales realizadas para los años 1997, 1998 y 1999.

En el Cuadro N° 13 se ofrecen los resultados de esas proyecciones. Para apreciar mejor el impacto de las reformas, el cuadro presenta datos anuales de la ejecución de caja correspondiente al año 1996, la estimación del año 1997 y las proyecciones de los esquemas ahorro-inversión de caja para los

años 1998 y 1999.

Cuadro N° 13

Presupuesto base caja -en miles de pesos corrientes-

Concepto	1996	1997	1998	1999
Personal	430.981	342.604	326.361	331.382
Funcionamiento	45.783	38.678	39.000	39.780
Obra Pública	5.410	452	2.400	6.000
Copart. Municipal	41.622	56.381	61.923	64.030
Empr. Autofinanc.	14.620	11.463	470	0
EGRESOS	538.416	449.578	430.154	441.192
Tributarios Prov.	130.336	122.336	147.454	153.432
Copart. Federal	225.060	253.137	268.325	284.424
Fdo. Deseq.Fiscales	30.181	29.933	30.000	30.000
Regalias Petr.yGas	26.294	30.030	30.000	30.962
Leyes Especiales	23.961	40.725	41.540	42.370
Regalias Hidroel.	6.905	13.245	16.800	16.800
Otros Ingresos	32.143	47.069	17.580	13.840
INGRESOS	474.880	536.475	551.699	571.828
RES. PRIMARIO	-63.536	86.897	121.545	130.636
Intereses deuda	45.610	51.323	77.628	70.651
RES. GLOBAL	-109.146	35.574	43.917	59.985

Se puede observar que a partir de 1997, el resultado global del sector público provincial pasa a ser positivo y permite la reducción efectiva del endeudamiento. Como se ve, como resultado de la crisis pasada, cobrarán mayor importancia los intereses de la deuda en el total de gastos, al tiempo que, simultáneamente, se reducirá la participación de los gastos en personal. Ello como efecto de las medidas específicas propuestas y, en cierta medida, ya ejecutadas. También presenta una evolución creciente las transferencias para atender la Coparticipación Municipal, ya que su comportamiento es dependiente de lo que suceda con la recaudación. En el Cuadro siguiente se ofrece la evolución proyectada de la estructura de gasto.

Cuadro N° 14

Estructura porcentual de las erogaciones

Tipo de Erogación	1996	1997	1998	1999
Personal	73,8	68,4	64,3	64,7
Coparticipación Municipal	7,1	11,3	12,2	12,5
Funcionamiento y otros	11,3	10,1	8,2	8,9
Intereses de la deuda	7,8	10,2	15,3	13,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Con respecto a la recaudación propia se esperaba una fuerte recuperación en los próximos años. El crecimiento que se observa en el cuadro 13 representa un 25% entre 1997 y 1999, mientras que se ha estimado que los recursos provenientes de la coparticipación federal de impuestos crezcan en un 12%. En síntesis, de cumplirse con el programa propuesto, La Provincia podría lograr revertir la situación que padecen sus cuentas públicas y alcanzar un escenario más holgado hacia fines de la década.

Por último, se cree conveniente incorporar algunas precisiones referidas a la renegociación de la deuda provincial. Una restricción importante al manejo financiero de la provincia se relaciona con que el 26% del stock de deuda pertenece a la categoría de "flotante". Esta incluye deuda vencida, exigible, no documentada y sin plazo de refinanciación pactado, tratándose, principalmente, de deuda salarial, previsional y con proveedores y contratistas.

Durante 1996, el gobierno provincial avanzó en el proceso de titularización, aunque se presentaron algunos obstáculos. En ese año, el Estado provincial creó, mediante Leyes 2972 y 2973, los Certificados de Deuda Previsional (CEDEPRE), con el objeto de atender la parte de la deuda previsional consistente en aportes extraordinarios de emergencia previsional por los años 1992 a 1996, previendo una emisión de 40 millones de pesos. Mediante la Ley 2973 se creó el CEDEPIR a efectos de atender la deuda con proveedores y contratistas y otros prestadores de servicios, por un valor de 70 millones. No obstante, hasta fines de 1996, se habían presentado inconvenientes de procedimiento para la entrega de estos certificados. Por su parte, hasta el tercer trimestre de 1996 se habían relevado más de 1.300 juicios

contra el Estado provincial, de los cuales cerca de 400 tenía sentencia firme. Existían conflictos adicionales, además, relacionados con las deudas laborales. Pese a haberse regularizado el pago de salarios y transferido la Caja de Previsional, quedaban problemas por falta de respuesta a los aguinaldos no pagados y las deudas con los pasivos.

Teniendo en cuenta ese panorama, durante el primer trimestre de 1997 mediante el Decreto Ley 4/97 se crearon dos nuevos certificados de deuda: Río 1 y Río 2. El primero fue destinado al pago de las deudas salariales, juicios sumarísimos, contenciosos originados por situaciones laborales y juicios por enfermedad y accidentes impagos. El segundo intentaba cubrir el restante universo de juicios contra La Provincia, se trate de juicios ordinarios, por cobro de daños y perjuicios, expropiaciones y otros.

Se pretendió dotar a esos certificados de garantías adicionales. Para ello se había previsto un mecanismo especial de rescate para el Río 1. Este consistía en la creación de un Fondo de Rescate Anticipado de bienes y derechos de La Provincia, de modo de no afectar recursos corrientes. El Río 2, por su lado poseía garantía de coparticipación.

En relación con la trayectoria real del déficit fiscal durante el período 1997-1999 se observa un resultado negativo similar al de 1996 para el caso del ejercicio 1997 y para los demás años el mismo fue en ascenso. Entonces, la conclusión podría ser que las medidas no fueron suficientes aunque sí necesarias. Quizás esto tenga que ver con el hecho de que el incremento sustentable de los recursos esta estrechamente relacionado con la evolución de la economía provincial y no con la venta de activos públicos. A su vez, los ajustes por el lado del gasto no alcanzaban para compensar la debilidad estructural de los ingresos públicos; a lo que se suma la necesidad de financiamiento que conduce a mayor endeudamiento que termina por incrementar los servicios de la deuda aumentando el gasto público, y todo se retroalimentar. Una muestra de ello es la afectación de la coparticipación como garantía de créditos del sistema financiero que llegó a ubicarse en torno del 55%.

4.4. Principales restricciones

A pesar de los esfuerzos realizados, la administración de la reforma del estado ha debido, y debe, sortear un gran número de escollos para que la estrategia de reforma cobre mayor dinamismo y permita superar las asignaturas pendientes.

Veamos algunas de ellas:

- Las medidas de emergencia (privatizaciones, contención del gasto público, mejoramiento de la administración tributaria, refinanciación de la deuda, etc.) tendientes a equilibrar el presupuesto y a regularizar el pago de salarios adeudados produjeron un cambio de tendencia, pero el saneamiento definitivo de las cuentas públicas provinciales demandando financiamiento adicional vía crédito, lo cual incrementó la incidencia de los servicios de la deuda.
- A pesar de las medidas puestas en marcha para aligerar la carga de mantener un aparato estatal creciente, subsisten en el sector público rionegrino una serie de problemas que afectan globalmente la gestión administrativa.
- No se ha logrado consolidar aún el órgano rector de conducción del proceso de modernización.
- Hay casos frecuentes de creación de unidades organizativas en forma aleatoria, sin responder a una concepción global ni a criterios técnicos justificados, siendo habitual la creación de unidades con motivo de la designación de su titular, con lo cual la estructura, en distintos casos, ha tendido a formalizarse indirectamente en función de las personas y no de las necesidades organizacionales.
- El diseño de las plantas de personal y la asignación de recursos humanos a las diferentes unidades de la estructura organizativa, tampoco ha respondido a criterios técnicos sino a consideraciones ad-hoc.

- La desvinculación del personal calificado, que generalmente ocurre cuando se aplican políticas de retiro voluntario, parece haber aumentado la deformidad de la dotación al agudizar el "síndrome sobra-falta" (bolsones de personal super-numerario, por lo general de baja calificación, en diversos sectores, y escasez de recursos profesionales necesarios en puestos verdaderamente críticos)
- La falta de implementación de todos los aspectos contemplados en la Ley de la Función Pública, agrega otro factor de restricción importante, sobre todo en materia de control de la estructura, administración de concursos para el ingreso a la Administración Pública y promoción en función del régimen de evaluación de desempeño previsto en la legislación.
- A su vez, la falta de evaluación impide poner en marcha un sistema de incentivos que actúe como factor de reconocimiento moral y material, así como un mecanismo que facilite la detección de necesidades de capacitación y desarrollo del personal.
- En general, la estructura de remuneraciones tiene un comportamiento errático según grados escalafonarios, exhibiendo una tendencia a sobre-remunerar, en comparación con puestos similares en el sector privado, al personal que se encuentra en los niveles más bajos, tendencia que se invierte en los niveles intermedios y altos.
- En materia de capacitación y desarrollo, a pesar del esfuerzo realizado, no se está aún en condiciones de ofrecer una formación que contemple la relación necesaria entre los perfiles profesionales requeridos y los déficits de capacitación y desarrollo que presenta la actual dotación; sobre todo en áreas clave de gestión.

- El trámite que deben seguir la mayoría de los expedientes generados para producir una decisión administrativa formal es, en la mayoría de los casos, excesivamente lento y complejo.
- El reemplazo de sistemas manuales por sistemas informatizados registra un gran retraso, afectando la duración de los procesos de gestión y la disponibilidad de información relevante para consulta o toma de decisiones.
- Este retraso tecnológico también ha dificultado la implantación de procesos de planificación, monitoreo y control de gestión, sin perjuicio de la intervención de factores culturales que también han operado negativamente en tal implantación.

Como resumen de esta parte, podría decirse lo siguiente:

- a) El estatus actual de los intentos de modernización en los gobiernos provinciales y municipales del país reproduce en mucho la situación latinoamericana de **baja capacidad de gobierno**.
- b) La mayoría de los programas han estado **dirigidos a reducir costos** y garantizar eficiencia, más que propiciar mecanismos de dirección estratégica.
- c) Todavía hay mucho de “**consultoría de manuales**”, de instalación de computadoras, de achatamiento de organigramas, de cursos de autoestima para el personal..... con el previsible resultado de escaso éxito.
- d) Todavía hay mucho énfasis en los **formularios legalistas**, en creer que la modernización opera por oficio, o que con la creación de una ordenanza o decreto de reestructuración, los cambios empezarán a obrar por sí solos.



- e) Hay mucho **desconocimiento en los dirigentes de teorías y ciencias de gobierno** y esa ignorancia no les permite ver que más allá de los recursos económicos y políticos, lo que se requiere para gobernar son recursos cognitivos suficientes para hacer que lo propuesto en campaña electoral se traduzca en resultados palpables y visibles para la gente.
- f) Urge **sensibilizar a la ciudadanía** para que demanden a los dirigentes, cuentas por resultados de gestión.

A continuación intentaremos exponer los fundamentos metodológicos e instrumentos de un programa de modernización de la gestión estatal.

V. Marco Metodológico, Ejes y Contenidos de un Plan de Modernización del Estado en las Provincias

Tenemos que ser conscientes que la Modernización del Estado sólo puede ser abordada a partir de la instrumentación de un conjunto sistemático, integral y metódico de acciones concretas con resultados específicos que transformen a la administración pública en una organización que funcionando mejor le cueste menos a todos los ciudadanos. Así es como podrá contribuirse a mejorar la eficiencia y eficacia en el sector público.

Esta necesidad de reformular el Estado, nace a través de la corriente neoliberal, derrumbando el consenso Keynesiano de que la manipulación de la demanda agregada era una respuesta eficiente a los problemas económicos. La corriente neoliberal considera que la crisis económica es resultado de la crisis del Estado que, a su vez, tiene tres aspectos: una crisis fiscal, una del modo de intervención y una de la forma burocrática de administración.

De este debate surgen dos posiciones estratégicas con relación a la reforma del Estado: de un lado, los identificados como neoliberales, que defienden la reducción del Estado al mínimo, con su sustitución por el mercado siempre que sea posible, aunque esto conlleve la pérdida de derechos sociales. De otro lado, los que se auto – identifican como social – liberales que defienden un Estado fuerte y ágil, que asegure los derechos sociales, aunque por intermedio de organizaciones competitivas no – estatales.

Hoy se discuten los límites, principios, estrategias, principales instrumentos y algunas experiencias de la reforma del aparato administrativo del Estado con el objetivo de salir de la mera crítica del Estado actual (teoría negativa) y del consenso con relación a la necesidad de reformarlo, para problematizar acerca de qué hacer con el Estado después de haberlo reducido (teoría positiva). Sin duda un proyecto para la reforma del Estado no puede dejar de explicitar la visión acerca de sus roles, ya que hablar del Estado

presupone hacerlo a partir de una concepción del mismo, del lugar que ocupa la sociedad y de sus relaciones con otros Estados en un mundo cada vez más globalizado.

La definición de las funciones esenciales del Estado es capaz de generar los parámetros para evaluar las reformas propuestas. En medio de un contexto caracterizado por la velocidad de los cambios, que afectaron profundamente la definición del rol del Estado y de sus relaciones con la sociedad, podemos, sin embargo, proponer en la discusión las siguientes funciones esenciales a ser restauradas por medio de las reformas del Estado:

- La defensa del territorio y la soberanía nacional;
- La construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico;
- La inserción ventajosa del país en el escenario internacional;
- La reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos, y
- La implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico.

Como se visualiza son muchos los desafíos que los países latinoamericanos deberán enfrentar en el presente siglo. Crear condiciones macroeconómicas para el crecimiento sustentable, corregir las desigualdades sociales, definir la inserción estratégica en el orden internacional y establecer las disposiciones que propicien la cooperación en el plano regional, son todos problemas de gran envergadura que exigirán aprender de los errores del pasado y abrir las puertas para un futuro mejor. Este conjunto de desafíos se presenta precisamente cuando los Estados nacionales se encuentran substancialmente debilitados, en razón de una serie de transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en el capitalismo contemporáneo. Por otra parte, la respuesta neoliberal, basada en el Estado mínimo, no ha resuelto los principales problemas de acción colectiva de las naciones y comunidades. Es, por lo tanto, necesario constituir un nuevo patrón de

governabilidad que, en el caso de los países latinoamericanos, contemple, al mismo tiempo, los temas de la reconstrucción del Estado y de la consolidación de sus democracias recientemente creadas.

Esta nueva gobernabilidad dependerá, en primer lugar, del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, actor principal en la organización y coordinación de la acción colectiva. Este proceso, sin embargo, no deberá repetir el mismo patrón del modelo nacional – desarrollista basado, desde el punto de vista político en el control estatal – corporativo y paternalista –a veces autoritario– de las exigencias de la población, y desde el punto de vista económico, en la intervención directa en la economía y en la sustitución de importaciones. Este modelo falló, porque su actuación perdió eficacia frente al cambio radical del escenario económico y porque se agotaron sus bases de legitimidad social.

Para reconstruir la gestión pública, el Estado debe redefinir sus funciones y su forma de actuación, además de incrementar la capacidad de gestión estatal (governance), mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas.

Sin embargo, la realización de modificaciones en el aparato administrativo no es suficiente. Es imprescindible la recuperación de las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernabilidad de los países.

La gobernabilidad es, por lo tanto, más que la simple reinención del gobierno, es también la reinención del comportamiento del Estado con la sociedad y del propio papel de ésta. No se trata, sin embargo, de cualquier gobernabilidad; lo que se busca es una gobernabilidad democrática orientada por la tarea de consolidar la democracia en América Latina.

En este sentido, el desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados

de las políticas y más responsables en relación con los ciudadanos. De acuerdo a la definición de Adam Przeworski el desafío actual consiste en encontrar:

"(..) un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del Estado y el incremento del control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno".

Para comprender la reforma del aparato administrativo del Estado es necesario tener en cuenta el propio concepto de Estado: "es una relación de fuerzas que produce el pacto de dominio". En el sentido weberiano es el monopolio del uso legítimo de la coerción. Sin embargo, el Estado puede ser visto como el poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados.

El acercamiento a la institucionalidad del Estado no puede dejar de ver que, además de poder político institucionalizado (actor) el Estado es también un campo estratégico de lucha (arena), en el cual los diferentes actores se enfrentan y se reconstituyen como sujetos políticos.

Así, al tratar la reforma del aparato administrativo del Estado, estamos circunscribiendo la reforma al nivel de la institucionalidad estatal. Sin embargo, aunque el ámbito de la reforma sea el institucional, la cuestión que se plantea es sobre las implicancias de estos cambios en la distribución del poder (en la correlación de fuerzas y en el campo estratégico de luchas). O sea, en qué medida los cambios institucionales alteran las posiciones de poder o las posibilidades de representación de los intereses de los diferentes actores y sujetos políticos en una sociedad.

La Reforma del Estado puede ser interpretada como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos.

Oszlak (1997) sostiene que “ para una interpretación más adecuada de las transformaciones que se están produciendo, se debe tener en cuenta las interacciones Estado – Sociedad en términos de una triple relación, observada en el plano **funcional** o de la división social del trabajo; en el **material** o de la distribución del excedente social; y el de la **dominación** o de la correlación de poder. Estas relaciones apuntan a decidir como se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social”.

Para Oszlak, las reglas particulares que gobiernan cada una de estas relaciones están subordinadas, a su vez, a otras de orden superior, que resultan de los vínculos que se establece entre los tres planos considerados.

Por ejemplo, mientras que las transformaciones recientes en dirección a la descentralización y privatización se dirigen a la división social del trabajo, las políticas fiscales y sociales tratan de la distribución del excedente social. A una menor intervención estatal corresponderá una menor participación en el excedente para sustentar el aparato estatal y, por lo tanto, permitirá una función redistributiva.

Todos estos procesos influyen, a su vez, la distribución del poder en el interior del Estado nacional, aunque sean también fuertemente influenciados por el contexto internacional.

Si pensamos en términos más concretos, vamos a encontrar que tales transformaciones requieren cambios en las relaciones entre el Ejecutivo, el Parlamento, la Justicia, los agentes económicos, los individuos y grupos sociales, considerados como consumidores y como ciudadanos.

El cambio de las relaciones implica reformas fiscales y tributarias, en la regulación del mercado y defensa de los derechos de los consumidores, la reforma de la Justicia, de la representación a través de los sistemas electorales, una nueva distribución de poderes y responsabilidades entre Parlamento y Ejecutivo, creación de las formas de cogestión y rendición de

cuentas entre el gobierno y los ciudadanos, un nuevo diseño de las formas de organización y gestión de los gobiernos centrales, regionales y locales.

El proceso de Reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder.

Diferente de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa, que no llegaron a configurarse como un cambio en las relaciones de poder y, por lo tanto, tuvieron vida efímera, la reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia, involucrando las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional. Así como en el reemplazo del modelo de desarrollo agrario exportador por el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones fue necesario modificar las relaciones de poder y transformar el aparato administrativo, el momento actual puede también ser indicativo de una reconfiguración de la hegemonía en el interior del bloque dominante.

En aquellas sociedades donde se dan las condiciones necesarias para un cambio real en las relaciones de poder, la reforma del aparato administrativo representará una transformación más profunda y no solamente uno más de los abortados proyectos de modernización burocrática.

Los diversos determinantes de la reforma administrativa hacen que la confluencia de diferentes y muchas veces contradictorios intereses, genere una amplia variedad de posibilidades de rediseño en las relaciones entre Estado y sociedad, como también de cambio en la institucionalidad del sector público, alterando las prácticas gerenciales y administrativas. Hacia el interior de un marco común, donde se delinean las tendencias generales de la reforma actual –distinguiéndose esta reforma de las anteriores que se caracterizaban por una menor intervención estatal en la economía y la reducción en los costos de la burocracia– cada país diseña su propio proyecto de acuerdo a las fuerzas políticas en juego y a los recursos económicos, institucionales y técnicos existentes.

5.1. Orientaciones teóricas de la reforma

La Reforma del Estado estuvo apoyada en las contribuciones y orientaciones teóricas como la teoría de la elección racional y la teoría de la agencia (principal / agente), la corriente del neoinstitucionalismo, etc.

5.1.a. La teoría de la elección racional

La explicación del comportamiento humano en términos de elecciones racionales es cada vez más dominante en las ciencias sociales, desplazando las corrientes que buscaban explicar las acciones individuales y colectivas sobre la base de la existencia de normas y papeles sociales transmitidos por la tradición y por los mecanismos de socialización, o al revés, por las que explicaban la dinámica social a partir de los conflictos de clase.

La teoría de la elección racional presupone que las personas eligen el curso de acción que prefieren o creen que es mejor. Las decisiones racionales están basados en cálculos de costo / beneficio individuales y en las decisiones interdependientes, dominio conocido como la teoría de los juegos.

La contribución de la teoría económica neoclásica de elección racional a la comprensión de los microfundamentos del comportamiento es reconocida por diferentes corrientes, aunque se critica la predominancia del individualismo en aquella interpretación, que conlleva a dos confusiones: identificar preferencias con elecciones y elección con bienestar. Las personas no siempre escogen lo que prefieren, ni tampoco eligen o prefieren lo que les conduce al bienestar.

Por otro lado, el problema de la acción colectiva, visto como el problema de la provisión de bienes públicos, ha instigado estudios, hoy considerados clásicos, en los cuales se enfrentan problemas como el planteado por Olson con relación a los cuales todos se benefician si se afilian a, por ejemplo, un

sindicato, pero cada uno se beneficia más absteniéndose de hacerlo (oportunismo).

La explicación para la acción colectiva voluntaria, o sea para la existencia del orden social que no sea consecuencia de la coerción estatal – solución hobbesiana- sería encontrada en la ampliación de las motivaciones humanas más allá del mero auto interés oportunista. Elster distingue tres tipos de motivaciones humanas: la envidia, el oportunismo o auto interés con engaño y los códigos de honor o capacidad de hacer amenazas y promesas creíbles.

La envidia puede explicar el progreso y la movilidad social así como los mecanismos para combatirla o evitarla explicarían ciertos desarrollos de los sistemas sociales. El auto interés debe ser considerado en la definición de la estructura de incentivos. La confianza en las acciones predecibles es la base para el desarrollo institucional.

5.1.b. La teoría de la agencia

La contribución de la teoría de la elección racional aplicada a la reforma del Estado es conocida como la teoría de la Agencia. Manteniendo los mismos principios utilitarios clásicos acerca de las motivaciones individuales en la toma de decisiones racionales que maximicen sus intereses, la actualización se aplica a agentes económicos que actúan en un mercado imperfecto con grados diferenciados de acceso a la información necesaria para la toma de decisiones. Según Przeworsky, si se parte del supuesto de la imperfección del mercado, el problema que se presenta consiste en identificar las instituciones específicas que podrían inducir a los actores individuales -sean ellos agentes económicos, políticos o burócratas- a comportarse de manera que beneficie al conjunto de la sociedad.

El comportamiento problemático de la “agencia” aparece cada vez que una organización o persona (el principal) contrata a otra persona u organización (el agente) para desempeñar un servicio que necesita la

delegación de algún tipo de autoridad decisoria del principal para el agente. El problema de la agencia está en asegurar que el principal sea servido lealmente y que el agente sea compensado justamente, en situaciones donde el interés del agente no coincide con aquellos del principal y que los dos actores cuentan con informaciones distintas.

El problema de la agencia empieza porque los gerentes estarán frecuentemente tentados a actuar a favor de sus propios intereses y no a favor de los intereses de la organización que los contrata. El dilema pasa a ser cómo controlar a los agentes oportunistas que pueden capturar la organización para sus propios fines.

La teoría de la agencia ofrece dos respuestas para el alineamiento de los intereses. La primera es aumentar el flujo de informaciones del principal a través de indicadores de desempeño, aumentar la rendición de cuentas financieras y especificar claramente sus objetivos. La segunda es contratar en el mercado, puesto que la competencia actúa como estímulo disciplinador de los agentes.

La aplicación de los fundamentos de la teoría de la agencia, o de la firma a la toma de decisiones públicas y a la implementación de las políticas públicas identifica como fundamento de las acciones, públicas o privadas individuales o colectivas, el mismo principio maximizador. La cuestión central pasa a ser la modalidad de contrato que se establece entre el principal (los electores / o agencia gubernamental que actúe en su nombre) y el agente (el ejecutor del gobierno o del mercado) y los costos para hacer que sean cumplidas sus cláusulas. En el campo de las actividades públicas tienen consideración especial las dificultades que los interesados últimos, o sea los electores tienen para ejercer el papel de prioridad, sea directamente o a través de una cadena de relaciones del tipo "principal – agente". Esa cadena involucra a políticos, burócratas y hasta proveedores privados de servicios, ya que el interés de los ciudadanos no es necesariamente coincidente con los intereses de cualquiera de los agentes mencionados.

La identificación de la lógica del interés público con la lógica contractual privada tiene como consecuencia la transformación del Estado en un conjunto de agencias que se relacionan a través de contratos con otras agencias, públicas o privadas. Como las burocracias públicas presentan diferencias importantes respecto a las empresas privadas, el esfuerzo de las reformas consiste en minimizar tales diferencias. Por tanto, deben ser reducidas o eliminadas las actividades monopólicas, introduciendo la competencia en mercados o cuasi – mercados a todos los niveles posibles. Otras medidas serían la definición de responsabilidades y la discriminación de productos por medio de los cuales puedan ser evaluados los desempeños y atribuidos incentivos y remuneraciones.

5.1.c. El neo – institucionalismo

La falta de coincidencia entre una conducta meramente maximizadora de la riqueza y la existencia de iniciativas y resultados cooperadores ha constituido un problema clave en la reflexión sobre los comportamientos individuales y públicos. El neo institucionalismo, en búsqueda de entender la cooperación voluntaria, afirma la importancia de las instituciones para el funcionamiento de la economía, dado que las imperfecciones del mercado requieren del establecimiento de reglas que organicen la acción colectiva. Según North, las instituciones son definidas como reglas, formales o informales, idealizadas por los hombres para crear orden o reducir la incertidumbre en los intercambios. Así, instituciones y organizaciones (respectivamente, las reglas del juego y la división de tareas entre los agentes que participan) afectan el desempeño de la economía en la medida en que, al dar forma y estructuras a las interacciones humanas, reduzcan las incertidumbres e induzcan a la cooperación, disminuyendo los costos de las transacciones.

La contribución de North en el campo del neo institucionalismo fue importante porque criticó los supuestos tradicionales que impiden el avance de la economía en su explicación del cambio institucional. Asimismo, afirma que los “individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados

subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran ninguna tendencia a converger" (North, 1995)

Pese a la globalización de la economía y a la integración de los mercados no se pudo dejar de confrontar los diferentes resultados alcanzados en cada sociedad, dentro de un mismo marco productivo y comercial. La constatación empírica de los diferentes desempeños económicos ha sido una cuestión central en los estudios comparados, llevando a que distintos autores explicaron tales resultados a partir de las diferencias de factores culturales e institucionales prevalecientes en cada sociedad.

Uno de los trabajos que más impacto ha causado en la discusión sobre las relaciones entre el desarrollo social e institucional y sus impactos económicos fue el de Putnam (1993), al identificar la solución para los dilemas de la acción colectiva entre el oportunismo contraproducente y la cooperación voluntaria, como dependiente del inventario de capital social existente. Las reglas y los sistemas de participación cívica estimulan la confianza social operando como un capital de cada sociedad.

Se afirma que la vida económica no puede ser entendida aparte de la costumbre, moral y los hábitos de la sociedad en que ocurre. Las instituciones y la comunidad moral (confianza) generan diferencias en la estructura de la industria y reducen los costos de las transacciones. Huntington concluye que la cultura e identidad cultural están dando forma a los patrones de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo pos guerra fría.

El cambio del énfasis de la teoría del desarrollo desde el nivel organizacional hacia el institucional conlleva a que la reforma del Estado sea vista por el ángulo de la gobernabilidad, enfatizando las reformas institucionales que fortalezcan la democracia y el mercado.

Dos importantes contribuciones con relación a las reformas institucionales son consecuencia de este resultado: la consideración de los

intereses involucrados en los procesos de reforma y los estudios sobre la corrupción.

El análisis del cambio institucional desde la perspectiva de la gobernabilidad pasó a considerar los factores que afectan la “oferta” y la “demanda” de este proceso, condicionando su intensidad, ritmo, dimensiones y resultados. A esto se llamó la economía política de las reformas, para identificar los intereses sociales en juego, los incentivos existentes para generar una acción colectiva oportunista (free riders) o coordinada, los grupos de interés latentes, la formación de coaliciones y los esquemas compensatorios para los perdedores y ganadores de las reformas (compensación directa, indirecta, cruzada, por exclusión o por compensación política).

El combate a la corrupción vino a ser un tema central del neo institucionalismo en la medida en que la corrupción pasó a ser vista como una amenaza a los bienes públicos transcendentales tales como la existencia del mercado competitivo y la supervivencia de la democracia. Los problemas de gobernabilidad que se plantean en este caso son: crisis de legitimidad del sistema, desconfianza en el funcionamiento del sistema económico, generación de ineficiencias económicas y ruptura de la equidad social.

El combate a la corrupción también pasó a ser visto como una búsqueda por los cambios necesarios en la cultura cívica y la estructura de incentivos y sanciones que favorezcan la reducción de la corrupción.

Pasa a ser el eje pragmático de las reformas la construcción de instituciones –formales e informales- que inducen a los agentes sociales a comportamientos cooperativos que afectan el buen desempeño de la economía y de la política. Las propias instituciones, a su vez, son productos de las interacciones sociales, como afirma Putnam “el éxito de todas las instituciones sociales, desde los mercados internacionales hasta las colas para el autobús, dependen de cómo se solucionan los dilemas de la acción colectiva”.

La construcción de un orden fundado en valores compartidos que generen relaciones de confianza, permitiendo la previsión de las expectativas y comportamientos y la organización eficiente y cooperativa de las interacciones, pasó a ser el blanco de las reformas de segunda generación. El desempeño económico y social es visto, por lo tanto, como un producto no sólo de los recursos insertados en la economía, sino que también está condicionado por el stock de capital social acumulado en la sociedad como fruto de las interacciones y participaciones de los ciudadanos en las redes existentes.

Sin embargo, el neoinstitucionalismo no alcanza a solucionar dos problemas involucrados en las reformas: el hecho de que los valores compartidos no suelen ser creados administrativamente y la existencia de situaciones con un nivel tan elevado de desigualdad en el reparto de recursos que reducen las posibilidades de formación de consensos más amplios.

5.2. Los Ejes de la reforma

Las reformas realizadas partieron de diagnósticos globales sobre el Estado, se fundaron en urgencias y se inspiraron en definiciones normativas sobre el tipo de bienes que éste debe producir y proveer. Pueden ser analizadas en función de sus aspiraciones de superar ciertos problemas de la organización y de la gestión del sector público sobre los que se expresa la disconformidad social, problemas que fueron identificados por múltiples diagnósticos y en torno a los que existe consenso sobre su importancia y generalidad:

1. La burocratización, consecuencia de la perversión del modelo básico de organización de las entidades públicas;
2. Una definición sectorial de los ámbitos de gobierno, inadecuada para el abordaje de las problemáticas de sociedades más complejas y de los nuevos contenidos de las agendas públicas;
3. Un centralismo excesivo, que impide la atención de la especificidad de las problemáticas productivas, sociales y territoriales;

4. El carácter cerrado de la gestión, inhibidor de la participación social y de una mayor articulación con organizaciones no estatales.

En este aspecto el valor y los mecanismos de la responsabilidad (accountability) serán fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática. En pocas palabras, la responsabilización es entendida como un valor (o meta – valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad. La accountability forma parte de un sistema más amplio, el régimen democrático cuyo objetivo supremo es el de garantizar la soberanía popular (el poder emana del pueblo) y que se estructura, básicamente, a través de las elecciones, el control vertical de la población sobre los gobernantes, que corre de tiempo en tiempo. Por su parte, en los últimos siglos se fueron creando instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos en el intervalo entre las elecciones, que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen las leyes, incurren en actos de corrupción e, incluso, en el caso en que se desentienden de las promesas emitidas en la circunstancia electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilidad ininterrumpida de los gobiernos.

En un primer momento histórico se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes. Más recientemente, con la crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon también mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública. También ha aumentado el número de formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos.

El valor de la responsabilización tiene por objetivo republicanizar el sistema político, actuando contra los antiguos parámetros patrimonialistas los cuales constituyen obstáculos tanto para el incremento de la eficiencia estatal

como para la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las reformas orientadas por la accountability evitan, igualmente, la adopción de la visión tecnocrática que predominó en la primera ronda de reformas en América Latina, cuyos resultados condujeron más a reforzar una burocracia auto-referenciada que a republicanizar la esfera pública.

La responsabilización, además, utiliza sus instrumentos para controlar el poder de los gobernantes y limitarlos a partir de la lógica de los cheks and balances. En el caso de los presidencialismos, el Poder Ejecutivo ha obtenido una gran autonomía en relación con otros poderes, aumentando su poder de gobernar por decreto y reforzando así las características de delegación del sistema.

El remedio para esto se encuentra, en gran medida, en los mecanismos de accountability horizontal, tales como el control parlamentario, las auditorías financieras externas y la acción de los promotores públicos y del Poder Judicial.

Las formas de participación social son piezas claves de la gobernabilidad democrática por dos razones. La primera es que tales mecanismos pueden vincular el proceso de reforma del Estado con la consolidación de la democracia. Además, si el Estado necesita recuperar legitimidad social y política para llevar a cabo su reconstrucción, la responsabilización mediante la participación social puede ser un instrumento para aproximar el Poder Ejecutivo a la sociedad. Esta transformación realiza el pasaje desde una perspectiva Estado – céntrica, que predominó en el período anterior a una óptica socio –céntrica que al ampliar y remodelar el espacio público, propicia las condiciones para una nueva gobernabilidad democrática.

El mejoramiento del desempeño gubernamental es una tarea fundamental de la reconstrucción del Estado y, también depende de dos mecanismos de responsabilización, ambos vinculados a la nueva gestión

pública. El primero es la responsabilización mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública. El objetivo es pasar de un modelo en el que impera el control burocrático de normas y procedimientos, sin la participación de los ciudadanos, a otro en el que impera el control de los resultados de la acción gubernamental y en el que la sociedad participa en la definición de las metas y de los índices de desempeño, así como en la evaluación directa de los bienes y servicios públicos. Con este cambio, las políticas ya no pueden regirse más por la concepción unilateral de los administradores, como generalmente ocurriría en la gestión burocrática clásica sino que deben guiarse cada vez más por la satisfacción de los ciudadanos. De este modo, en el modelo postburocrático, los gobiernos deben rendir cuenta de la efectividad de sus programas.

Como se observa son varias las razones que fundamentan la permanencia del tema de la gestión en la agenda pública y la incorporación en ella de temáticas que no fueron debidamente abordadas en el debate sobre el papel, funciones y tamaño del Estado, que atrajo la atención durante las dos últimas décadas. Estas razones determinan también que su tratamiento deba ser jerarquizado, infundido de una mayor urgencia y contextualizado en un marco diferente, acorde a los requerimientos de procesos políticos recientemente diferenciados. Dichas razones se fundan en los siguientes puntos:

1. Esta cuestión debe ser jerarquizada pues supera la consideración del papel del Estado y de su gestión en la asignación y en el uso de recursos sociales. Reconocida la importancia de las instituciones para la calidad y el desarrollo de las sociedades, no es concebible pensar la creación y el perfeccionamiento de sistemas de reglas estables, la existencia de derechos básicos consolidados y de normas claras para regir interacciones sociales y transacciones, sin privilegiar en el análisis los atributos estructurales y de funcionamiento del Estado, así como su coherencia y transparencia. Esta contribución remite la cuestión de la gestión pública a los planos más abarcativos de la construcción institucional y de las condiciones para el despliegue de las capacidades

sociales, colocándola como uno de los ejes de la política y no como consecuencia o instrumento de ella.

2. La premura de este debate se debe a que la reestructuración económica, la reversión en las políticas distributivas y las recurrentes crisis fiscales, tuvieron graves consecuencias en materia de equidad y conflictividad. La relocalización de la población, el desempleo como problema estructural y la agudización de la marginación y de la exclusión, hacen que el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en particular las sociales, deban prestar mayor atención a las heterogeneidades y a la construcción y potenciación de recursos y capacidades.
3. El marco diferente se refiere a los desafíos que confrontan las sociedades actuales y las amenazas que sobre ellas se ciernen. Los Estados se están incorporando al proceso de globalización a través de políticas de apertura y orientaciones macroeconómicas que exigen la reestructuración productiva y el crecimiento de la productividad y la competitividad. La mayor articulación internacional tiene consecuencias que reclaman nuevas formas de apoyo y anticipación y reparación de los costos: algunas de las producciones tradicionales se ven amenazadas, las reconversiones productivas ponen en tensión las capacidades existentes, etc. La incidencia creciente de nuevos actores en la conformación de las ofertas hace que las problemáticas de la regulación interna y de la negociación aumenten su relevancia. Dado que la competitividad depende no sólo de la dotación de factores, de los viejos instrumentos cambiarios y de protecciones o subsidios diversos, sino además de los atributos de sistemas, tecnologías, procesos y estrategias, promoverla requiere la reorientación de conjuntos complejos de políticas públicas y nuevas modalidades de promoción y de colaboración.

4. Sociedades más complejas, que cuentan con creciente capacidad de organización, redes sociales de mayor estructuración y la emergencia de nuevos actores, desbordan con frecuencia los mecanismos institucionales y generan tensiones de difícil resolución en los ámbitos de negociación y de representación social. La mayor complejidad se manifiesta en nuevas articulaciones entre planos de la realidad, en una mayor diferenciación en el interior de los sectores y entre los actores y en la fragmentación de políticas y de procesos políticos en torno a ellas.

La gestión pública entonces, debe abandonar sus supuestos “monocéntricos” y de procesos de implementación lineal, debiendo atender a su carácter recursivo y a la coexistencia de múltiples centros de decisión con diferentes fenómenos de fragmentación e interdependencia. La gestión pública se incorpora así a múltiples juegos de negociación en el interior del Estado y entre los distintos actores que participan en las más diversas redes organizacionales.

El Estado actual sigue siendo un “Estado remanente” conformado en mayor medida por “lo que quedó” luego de dos décadas de ajustes y reestructuraciones, en las que hubo acciones de reforma aisladas que no llegaron a alterar sus atributos básicos. Esa evidencia invita a repensar la transformación de la acción estatal, sin que por ello deban retenerse las nociones sobre las que se establecieron los sectores públicos que sirvieron para circunstancias pasadas, centradas en el modelo de Estado “fordista”, en el tipo ideal burocrático de organización y en modelos de gestión mecanicistas. Esa reflexión debe plantearse en términos de un “diálogo crítico” con las nuevas tendencias, pero a la vez con la convicción de que quedaría empobrecida si se sostiene en términos tradicionales.

Ese diálogo crítico puede enriquecerse si se incorporan a él los aportes de algunas perspectivas y enfoques teóricos que resultan particularmente útiles

para alcanzar una comprensión más acabada y para permitir una evaluación más rigurosa de los cambios en la gestión pública:

a.- La dicotomía entre mercado y Estado como modos alternativos para la coordinación resulta excesivamente simplista. Debe reconocerse la importancia y la posibilidad de otros mecanismos que puedan sustituirlos o complementarlos como son distintas formas asociativas en el plano público, privado o mixto, junto al papel de la comunidad como actor social y el desarrollo de diversos tipos de redes que canalizan la acción colectiva tras propósitos específicos. Las perspectivas que abordan los sistemas sociales de producción y que procuran integrar con aspiraciones explicativas los contenidos de políticas, funciones, actores y esquemas organizacionales, construyendo teorías en las que se visualiza al Estado como ente complejo cuyas partes integran redes institucionales diversas y constituyen verdaderos "subgobiernos", brindan instrumentos analíticos que permiten superar la dicotomía subyacente a las aproximaciones usuales a la gestión pública.

b.- La noción de gobierno, entendido en un sentido organizacional y de atribución de capacidades decisorias respaldadas por el imperio de lo estatal, debe dar lugar a una conceptualización más compleja que reconozca que los productos de las políticas no son sólo el resultado de las acciones de un sector público, sino de la convergencia de acciones y de interacciones entre diferentes actores. En este sentido, su papel es posibilitar, promover y regular interacciones entre un conjunto complejo de organizaciones, estatales y no estatales, concibiéndoselo básicamente en términos de los procesos de ejercicio de gobierno y no de sus atribuciones genéricas.

c.- Los sustentos teóricos de las acciones de transformación de la gestión brindados hasta ahora por las teorías de la elección pública, de la agencia y de los costos de transacción, si bien son muy potentes para iluminar la racionalidad de

arreglos institucionales y organizacionales alternativos, no permiten abordar la complejidad de los procesos políticos en los que la gestión pública está inmersa. Sus orientaciones "privatizadoras" rechazan el abordaje de las cuestiones "públicas" involucradas en el diseño y la operación de las entidades estatales. Parten de los supuestos de que las organizaciones públicas tienen plasticidad suficiente para absorber los cambios en la orientación de las políticas, que la decisión política y los sistemas de incentivo bastan para precipitar nuevos comportamientos y que los estilos de gestión están determinados exclusivamente por el diseño de estructuras y por los contenidos de las normas. Se apuesta a la capacidad de respuesta social para asumir los roles que el sector público abandona o transfiere a otros niveles, al sector privado, a las ONG's o las organizaciones sociales, conforme a la premisa de la existencia de recursos sociales disponibles cuya activación sólo requiere de su convocatoria. Todo ello hace que se privilegien los aspectos internos de la gestión sobre su correspondencia con los contenidos de las políticas, sus articulaciones sociales o sus consecuencias efectivas. Por consiguiente, deben rescatarse los aportes de la teoría de la organización que condicionan los diseños estructurales y los estilos de gestión al contexto organizacional (problemáticas, concepciones en uso, competencias y conflictos entre actores, recursos sociales) y a las estrategias (políticas y comportamientos organizacionales).

d.- La gestión pública ha sido analizada desde la perspectiva de la "implementación" la que remite a un mandato y a las acciones para su cumplimiento. Esta perspectiva, si bien supera la mera consideración de las políticas como expresiones de intencionalidades respaldadas por el poder, ya que agrega los procesos posteriores a que éstas dan lugar, debe ser ampliada. La evaluación de la gestión no puede ser realizada considerándola sólo como "locus" de interacciones, como proceso de producción o por sus "productos" o "resultados". A esas dimensiones debe agregarse lo que ocurre después de la implementación: sus impactos efectivos, es decir, las consecuencias para la sociedad.

En los últimos años han surgido distintas innovaciones en la gestión agrupadas según problemas. Su tratamiento subraya la diversidad de estrategias, aún cuando las distinciones establecidas tienen un sentido fundamentalmente analítico, pues en muchos casos algunas se han dado en forma conjunta. El señalamiento de riesgos y consecuencias está dirigido a identificar incompatibilidades y conflictos entre ellas, sus debilidades y las condiciones previas que deben satisfacerse. La consecuencia de ese tratamiento es que no puede afirmarse que haya una nueva gestión pública en oposición a otra, vieja y superada. La diversidad de estrategias de resolución de los problemas asociados a esta vieja gestión ha dado lugar a una pluralidad de modos de gestión. Existe en realidad el viejo modelo "monocéntrico" que sirvió para estructurar en forma uniforme todos los ámbitos organizacionales de los sectores públicos. Las llamadas "reformas administrativas" convencionales no alteraron ese modelo, pues se fundaron generalmente en acciones "horizontales" dirigidas también a esa totalidad (patrones estandarizados para el diseño de estructuras, cambios en los regímenes de servicio civil, modificación de los sistemas de administración financiera, etc.). Lo que tienen en común las estrategias que se consideran es su aproximación "vertical" ya que deben atender a lo específico del tipo de acción de las organizaciones públicas y de los contextos particulares de operación.

5.2.a. La cuestión de la burocratización

Los sectores públicos se conformaron originalmente para atender a ciertos atributos estructurales: homogeneidad de los destinatarios de la acción, homogeneidad de las prestaciones y de los servicios, escasa o nula capacidad de organización social en muchos campos de la actividad pública, baja articulación e interacción entre actores, segmentación de demandas, etc. El modelo de organización burocrático adoptado como patrón normativo tiene afinidades con esos atributos: sus tareas son rutinarias, hay formalización de procedimientos, homogeneidad en los procesos de producción administrativa, en los servicios suministrados y en la población receptora y además es jerárquico, cerrado y altamente centralizado.

Este modelo es coherente con los requerimientos de la producción de bienes públicos puros. Su elevado formalismo se racionaliza por causa del supuesto imperio de criterios universalistas y de la necesidad de brindar salvaguardas al ciudadano frente a la arbitrariedad del Estado. Sus disfuncionalidades son la generación de rigideces y ritualismo, su incapacidad para operar en condiciones de incertidumbre, su impotencia para atender a lo particular de situaciones o ámbitos de acción y su ineficacia para la generación de innovaciones y para la promoción de nuevos comportamientos.

El modelo burocrático "realmente existente" dista notablemente de aquellas premisas normativas, pues no tiene las notas de profesionalidad, universalismo e imperio de la racionalidad instrumental del tipo weberiano ideal. Si bien éste constituye un referente de alto contenido ético en países que están aún en estado "preburocrático" y sus valores deben ser todavía afirmados, las nuevas circunstancias han alterado significativamente los atributos estructurales que son condición para su operación efectiva. Esos cambios imponen la difícil tarea de modificar la organización y la gestión, al mismo tiempo que se consolida la vigencia de esos valores. Las políticas de reconversión productiva, desarrollo de pymes, generación de empleo, desarrollo urbano y rural, promoción de innovaciones, vinculación entre unidades productivas y con el sector científico – tecnológico, de ataque a la pobreza, etc., van adoptando progresivamente perspectivas que atienden a la especificidad de situaciones socio – territoriales, productivas y de mercado, jerarquizando lo local y regional, la construcción de redes y la organización social. Todo ello obliga a abandonar los supuestos de homogeneidad para sustituirlos por los de diferenciación y heterogeneidad. Por consiguiente el aparato estatal debe tener mayor capacidad para incidir y actuar en campos con problemáticas y actores diversos, de un modo más flexible y más atento al diálogo y a la colaboración.

Las estrategias para la superación del modelo burocrático buscan la separación entre el desempeño de la función, su financiamiento, la producción

de los servicios y su provisión. Como consecuencia, al aparato estatal reduce su tamaño y sus regulaciones internas, introduce elementos competitivos y la lógica burocrática se sustituye por una lógica de mercado o cuasi – mercados. Estas estrategias comparten algunas premisas y requerimientos: la existencia de ámbitos centrales dotados de visiones globales y sectoriales, la determinación de prioridades, la fijación de parámetros para la operación y los sistemas integrados de programación y presupuestación. Exigen disponer de mecanismos e información para el seguimiento y la evaluación que incluya control de productos, resultados e impactos, sistemas de premios y castigos y condiciones políticas adecuadas para aplicarlos.

5.2.b. La Gestión por resultados

Esta estrategia constituye el eje básico del “gerencialismo” y de la “nueva gestión pública”. Atribuye la ineficiencia del aparato estatal al exceso de regulaciones asociadas a un marco normativo caracterizado por una elevada concentración decisonal en las jerarquías organizacionales, la formalización de procedimientos, el privilegio del control ex – ante de la legalidad de los actos administrativos y los presupuestos centrados en los insumos. Pretende superar el modelo de funcionamiento fundado en comportamientos sujetos a procedimientos y restricciones, con trámites y decisiones reglamentados en detalle. Esta estrategia procura el cambio de las reglas y de los parámetros de la acción a través de una “desregulación interna” que dé paso a la orientación por resultados e impactos. Esto implica una concepción finalista de la acción, responsable en la utilización de los recursos y atenta a las consecuencias efectivas de la intervención estatal. Procura facilitar el control y la mayor transparencia a través de la identificación de costos y de contribuciones, con un eventual aporte a una revalorización de la política como la disputa sobre quién da y quién recibe. Se materializa por medio de la adjudicación de recursos en función de metas y mediante modificaciones en los procesos presupuestarios que minimizan la incidencia de los antecedentes históricos.

Introduce en el ámbito público tecnologías de gestión permitiendo una mayor libertad de acción durante la operación pero asignando responsabilidades precisas en el logro de metas. Conlleva reformas sustanciales en los regímenes del empleo público. A veces se expresa en contratos o compromisos de gestión, estando asociada a prácticas de evaluación.

Esta estrategia exige una clara delimitación entre la función política de fijación de objetivos y la gestión administrativa. Por consiguiente el análisis debe orientarse hacia las cualidades de esa conducción política junto a los atributos del sistema que las determinan, planteándose una cuestión por demás interesante: la superación del modelo burocrático “realmente existente” tiene como requisito la presencia de uno de los supuestos básicos del “tipo ideal burocrático”, la separación entre política y administración. Esta cuestión remite la instalación de esta modalidad de gestión al plano más general de la calidad institucional y no al del mero diseño organizacional.

5.2.c. La gestión por derecho privado

Una segunda estrategia consiste en la modificación de la naturaleza jurídica de las organizaciones estatales de manera de someter la gestión al derecho privado. El modelo tradicional se refiere a organizaciones que se comportan como monopolios, sujetas exclusivamente a la supervisión política y reguladas por normas de derecho administrativo que tienen por propósito la garantía de los derechos de los ciudadanos y la preservación del “bien común” con fuertes componentes de control para establecer la correspondencia entre la gestión y las atribuciones, los derechos y los procedimientos establecidos. La consecuencia es una atención centrada en mayor medida en la corrección de los procesos que en las consecuencias de la acción, con demoras en la resolución de problemas, exceso de trámites y dilución efectiva de las responsabilidades.

La creación de entidades regidas por el derecho privado es una estrategia particularmente adecuada cuando se trata de la provisión de bienes apropiables privadamente. Ha tenido difusión en lo referido a la promoción de la innovación y de las exportaciones, con acciones asociadas a organizaciones representativas de intereses, las que suelen tener inserción en los órganos de conducción. Constituye un correlato de las estrategias de “agencialización”.

Sirve como mecanismo para captar demandas, para involucrar a actores sociales en la implementación y financiamiento de programas y para establecer canales para el control por la vía del mercado. Esta figura jurídica permite una mayor autonomía, celeridad y flexibilidad en la gestión, y respecto del personal, da lugar a relaciones contractuales alternativas a la administración tradicional. Su objetivo es brindar una mayor capacidad de acción, facilitando la celebración de convenios para cofinanciamiento del presupuesto regular o de proyectos específicos. Su inserción en relaciones de mercado tiene por propósito el estímulo de comportamientos competitivos e innovadores, así como el logro de una mayor eficiencia y pertinencia en sus actividades.

Sin embargo, la aplicación de esta estrategia no puede ser generalizada. Sus condiciones de posibilidad son mayores en los casos en que los destinatarios de los programas son susceptibles de identificación precisa, existen recursos privados para el cofinanciamiento, etc. Como en el caso de la gestión por resultados, esta estrategia exige capacidad de orientación estratégica en los ministerios, sistemas de monitoreo y evaluación y una precisa definición de las misiones organizacionales. Todo ello es factible si los marcos legales aseguran una adecuada articulación con los ámbitos ministeriales y cuando existe participación de representantes estatales en sus órganos directivos, que ésta sea ejercida conforme a las directivas políticas explícitas. En ausencia de estas condiciones, las entidades de derecho privado desarrollan lógicas organizacionales locales impulsados por sus requerimientos de financiamiento y por su eventual captura corporativa, planteando problemas de accountability de difícil resolución: la evaporación de

la distinción entre lo público y lo privado no sólo se refiere al marco legal adoptado sino al sentido y a la orientación de la acción.

5.2.d. La gestión por proyectos

Otra estrategia consiste en la creación de ámbitos específicos en el interior de las organizaciones estatales para la atención de ciertas temáticas o problemas, con reglas particulares de funcionamiento que adoptan la modalidad de programas o proyectos.

Con objetivos y responsabilidades asignadas a unidades especialmente creadas para hacerse cargo de la implementación, los programas o proyectos se han instalado en los aparatos administrativos preservando su identidad diferenciada, con frecuencia con sistemas normativos extraordinarios y regímenes salariales excepcionales. Estos arreglos han permitido superar muchas de las carencias provocadas por sectores públicos débiles, salarios no competitivos, marcos normativos deficientes e ineficiencias generalizadas. Asumen formas de operación flexibles, adecuadas a la naturaleza de las actividades y suelen tener existencia transitoria.

Con pocas excepciones, estas unidades ejecutoras constituyen verdaderas administraciones públicas paralelas, regidas por lógicas particulares, con mecanismos de control que difieren de los habituales.

En la mayoría de los casos, las problemáticas a las que se dirigen superan las competencias de ministerios o de agencias estructuradas por sectores o funciones. Suelen ser multifuncionales y requerir de diferentes aportes, constituyéndose en ámbitos para la convergencia de perspectivas, disciplinas e intereses. Se los concibe como medios para la complementación de esfuerzos y la colaboración, alcanzando la coordinación por medio de la programación compartida y de las interacciones a nivel de campo.

5.2.e. La gestión por terceros

Otra estrategia para la superación de la burocratización de los aparatos administrativos es recurrir a la provisión privada de los bienes y servicios a través de la gestión por terceros, introduciendo la lógica de mercado en el desempeño de las funciones públicas. En algunos casos constituye la práctica más desarrollada de transformación de la gestión.

Introducida a través de la contratación para la realización de actividades de apoyo y periféricas, se ha ido expandiendo en algunos casos hasta alcanzar el desempeño de funciones sustantivas. El propósito es hacer uso de las capacidades técnicas, operativas y de relacionamiento instaladas en los sectores privado o social y así superar las restricciones asociadas al stock de recursos humanos de las organizaciones estatales.

5.2.f. La cuestión de la fractura organizacional

El sector público estuvo tradicionalmente estructurado por "sectores", conforme a los principios de diferenciación estructural y de especialización. Ello ha dado lugar a una fragmentación de la realidad asociada en mayor medida a cristalizaciones de conocimiento en profesiones que a la especificidad de las temáticas abordadas. Esta fragmentación ha hecho que las responsabilidades se adjudicaran a ámbitos con enfoques restringidos, concepciones unidimensionales y lógicas organizacionales parciales. Esta organización tradicional no es problemática cuando se refiere a las funciones básicas del Estado, pero no permite abordar la complejidad de situaciones a que deben hacer frente los Estados modernos, en los que su campo de acción social y las esferas de política trascienden las atribuciones de competencias convencionales y por lo tanto, demandan la concurrencia de contribuciones de diversos ámbitos estatales. También constituyen un obstáculo cuando se adoptan nuevas conceptualizaciones de problemas y temáticas que reconocen una mayor diversidad de factores operantes junto a la necesidad de abordajes integrales.

La diferenciación estructural y la especialización funcional plantean la exigencia de “reconstituir la unidad” a través de la convergencia de orientaciones y esfuerzos, dando lugar a la cuestión de la coordinación, la que ha sido atendida apelando a distintos enfoques.

5.2.g. La gestión interinstitucional

Constituye un primer modo de superar el problema de la coordinación e integración de equipos de gestión. Estos son los encargados de formular políticas, definir prioridades y coordinar acciones, brindando los marcos para una gestión compartida entre unidades que preservan su independencia y su capacidad de decisión.

5.2.h. La gestión consolidada

Una segunda manera de reducir la necesidad de coordinación consiste en disminuir la diferenciación del aparato estatal a través de la consolidación de funciones dispersas en diversas organizaciones públicas, ya sea mediante la fusión de organismos o por la incorporación de entidades descentralizadas a las administraciones centrales.

La fusión o consolidación no sólo es un problema de diseño organizacional. Para adquirir un sentido pleno, requiere de políticas integradas acordes con las nuevas definiciones de los problemas, al igual que de sistemas normativos y regulatorios apropiados y de mecanismos para el seguimiento de la acción. Además, tiene consecuencias políticas: al redefinir los ámbitos de atención de las diversas temáticas, se redistribuyen los participantes involucrados en los procesos decisorios.

En los esquemas organizativos tradicionales, las entidades tienen como interlocutores a grupos u organizaciones representativas con intereses o visiones homogéneos, aún dentro de una relativa segmentación. La fusión o consolidación puede ampliar las oportunidades estratégicas para la constitución

de alianzas y reducir el impacto de ciertas policy communities sobre la gestión organizacional.

5.2.i. La gestión unificada

La consolidación a veces asume la forma de creación de instancias superiores que pretenden superar los problemas de coordinación por vía de la autoridad, resolviendo las cuestiones de competencias y de coherencia a través de la jerarquía. La diferenciación estructural y la especialización funcional se preservan en los subsistemas, pero se reducen a un nivel superior.

Diversos argumentos se esgrimen a favor de esta estrategia:

- La posibilidad de contar con un abordaje común y coherente de sectores cuyos límites se hacen cada vez más borrosos y cuestionables;
- La superación de inercias institucionales y apropiaciones corporativas, y
- La realización de economías por la centralización de servicios de apoyo y por el aprovechamiento de sinergias organizacionales.

5.2.j. La gestión integrada territorialmente

Esta estrategia está fundada en el ajuste mutuo en el nivel operacional, no se modifican los arreglos organizacionales existentes, pero se crean mecanismos especiales de integración y de coordinación a nivel local. Esta estrategia es particularmente relevante en las políticas territoriales. El territorio es un ámbito geográfico con una determinada dotación y dinámica de recursos, forma de vida y configuración institucional y social. En él se producen transacciones de todo tipo, dando un sentido espacial a los mercados y una localización a los contenidos y a los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas. El territorio permite por lo tanto, la recuperación de la heterogeneidad y de la especificidad situacional y de comportamiento de los actores sociales, así como la visualización de las interdependencias de tipo productivo, etc., siendo susceptible de ser intervenido para fines de desarrollo y densificación de las relaciones sociales y las transacciones.

La acción con orientación territorial exige mayor horizontalidad en las interacciones y un debilitamiento de las fronteras entre competencias y jurisdicciones; es ejecutada por múltiples organizaciones pertenecientes a distintos ámbitos de gobierno y al sector privado, así como por la iniciativa social. Para alcanzar su mejor integración se apela a diferentes mecanismos que preservan las capacidades decisorias de los participantes:

- Comisiones de coordinación con integración formal de representantes de esas entidades en torno a proyectos;
- Mesas de trabajo de carácter más abierto e informal que procuran la participación amplia, en particular en la identificación de problemas, la definición de prioridades y la programación;
- Consejos locales que permiten la complementación de acciones y la interacción entre representantes de los sectores públicos y privados y de la sociedad civil en la preservación de recursos naturales, en la administración de aguas y en la construcción y mantenimiento de infraestructura; y
- Formas asociativas para la comercialización y el desarrollo empresarial, etc.

Esta localización espacial permite reducir los costos de transacción de los mecanismos centrales de coordinación, al igual que potenciar la apropiación por actores locales de los arreglos organizacionales.

5.2.k. La falta de apertura

El carácter cerrado de la gestión se manifiesta en la existencia de escasos mecanismos para la participación social, lo que es coherente con una concepción “Estado – céntrica” de la gestión y con dos supuestos centrales sobre los que se constituyó la organización tradicional: la debilidad de la sociedad civil y del sector privado y la asimilación de lo público con lo estatal.

El primer supuesto partía de la evidencia empíricamente correcta de una sociedad civil escasamente organizada, débilmente articulada y dependiente del Estado para la satisfacción de sus necesidades y la promoción de sus intereses. Por ello, sus organizaciones no podían asumir papeles significativos en materia de servicios, promoción o construcción de capacidades. Durante las últimas décadas se produjo una profunda transformación: nuevos actores han hecho su ingreso en la escena económica, social y política, resultando una trama de interacciones compleja y densa con vínculos asociativos intensos. También se han multiplicado las fuentes de provisión de servicios de los que antes el Estado era el oferente monopólico. Los actores sociales tienen mayor capacidad para identificar necesidades, plantear demandas y desplegar iniciativas autónomas, desarrollando redes en el ámbito zonal, regional, nacional e internacional para intercambios de experiencias, el emprendimiento de acciones colaborativas y la canalización de recursos.

En cuanto al segundo supuesto, las organizaciones con vocación por lo público, pero ajenas a lo estatal, tienen su importancia creciente. Estas entidades han logrado la consolidación de su legitimidad, de su capacidad para estructurar y expresar demandas de la población y para prestar servicios asistenciales y en materia de información, educación, tecnología y organización social. Permiten la atención de necesidades específicas y locales, la reducción de costos de transacción y el refuerzo de normas y expectativas que dan eficiencia a los mercados y confiabilidad a los acuerdos. Constituyen parte de un capital social que debe ser aprovechado a través de diversas formas de asociación, de la delegación y de la autogestión de programas y proyectos.

El abandono de estos supuestos da lugar a nuevas formas de gestión más abiertas a la participación de los ciudadanos y sus organizaciones. La forma convencional adoptada para esta participación consiste en mecanismos fuertemente centrados en la representación y en el nivel de las conducciones de algunas áreas del Estado. Complementando esta práctica, las nuevas

modalidades extienden la participación a los procesos de iniciativa, de generación de alternativas, de implementación y de control.

5.2.1. La gestión concertada

La incorporación de organizaciones representativas de intereses o perspectivas a instancias de formulación de políticas tiene una larga tradición, ya sea integrando los órganos directivos de entidades de gobierno, consejos asesores, comisiones ad – hoc o participando en instancias de consultas de diferente grado de sistematización. El propósito enunciado es la conveniencia de incorporar mayor información a las entidades públicas, acoger las demandas de determinados grupos sociales y asegurar la pertinencia de las acciones. A esta modalidad se está sumando la integración de foros de concertación y de negociación, que constituyen ámbitos para identificar problemas, llegar a acuerdos sobre políticas, identificar proyectos y promover la articulación entre actores sociales. Esta concertación es fundamental en aquellos casos en que el éxito de las políticas depende no sólo de los comportamientos de la administración, sino también de la colaboración de los destinatarios de la acción.

El nuevo contexto de apertura ha hecho que estos foros se multipliquen, presentando desafíos importantes para las capacidades de gestión: las actividades dirigidas a la ampliación de mercados, las negociaciones en el seno de los acuerdos de integración y el marco de convenios bilaterales y multilaterales, el surgimiento de ámbitos para la compatibilización de políticas, etc.

Existe toda una literatura que señala los peligros de la captura del aparato estatal. Esta multiplicación de esferas de articulación estatal – privada puede llegar a debilitar el carácter “público” de las políticas. Por consiguiente, estos mecanismos tienen como condiciones la operación en el marco de mandatos políticos explícitos, estrategias sustantivas enunciadas y prioridades claramente establecidas, así como cuerpos de funcionarios comprometidos con

la orientación de las políticas. Se plantea por lo tanto un conflicto de niveles referido a la democratización del aparato estatal; la democratización en la base mediante la participación de actores en los procesos de formulación, concertación y negociación, frente a la democratización vía el control de los mecanismos políticos representativos de las decisiones estatales.

5.2.II. La gestión operacional participada

Las organizaciones de la sociedad civil están asumiendo de manera más activa la prestación de servicios a la comunidad. En este sentido puede identificarse un tránsito desde acciones en paralelo, realizadas con total independencia, hacia acciones integradas a políticas públicas, participando en áreas que hasta ahora estaban totalmente reservadas al Estado. Esta evolución ya ha dado lugar a experiencias en las que las organizaciones sociales se han convertido, con financiamiento total o parcial del estado, en agentes de la integración productiva, de promoción de eslabonamientos y de identificación y estímulo de nuevos nichos.

5.2.m. La gestión por la demanda

Las modalidades convencionales de las políticas públicas partían de supuestos de una cierta omnipotencia y omnisapiencia por parte del Estado; éste podía determinar las necesidades por ser satisfechas y los ámbitos y modos de esa satisfacción. Esta concepción es adecuada para el caso de las políticas universalistas, pero no lo es cuando se avanza hacia esquemas más selectivos vinculados a la provisión de bienes colectivos o privados.

El propósito es acercar la producción de servicios estatales a la demanda de los beneficiarios o destinatarios. Estos identifican sus necesidades, elaboran los proyectos, a veces con asistencia de personal especializado y participan en la responsabilidad de la ejecución. Algunos de los casos en los que se utiliza este mecanismo son los programas de desarrollo

comunitario, de transferencia de tecnología y de aliento a la innovación y la investigación.

5.2.n. La gestión controlada socialmente

Una estrategia de promoción de la participación es la introducción de distintas formas de control o auditoría social. En ellas se establecen mecanismos para recoger la evaluación que la ciudadanía hace de los servicios prestados.

Para avanzar en este control social, la reforma de la gestión debería estar acompañada de reformas políticas e institucionales que aseguren la transparencia de los procesos y una mayor visualización de las consecuencias de las acciones. En este sentido, la implantación de la práctica de la evaluación ex – post de políticas, programas y proyectos, es una condición que debe ser satisfecha.

5.2.ñ. La cuestión de la centralización excesiva

Durante muchos años los países de la región presentaron una problemática común: la concentración casi total de funciones estatales en el nivel nacional de gobierno, con una elevada centralización de sus organismos técnicos y burocráticos, junto a unidades territoriales de servicio con escasa capacidad de decisión y con mecanismos de participación de los actores locales casi inexistentes. Esta realidad se está modificando. Respondiendo a las mismas circunstancias, urgencias y nociones que dieron lugar a las etapas de ajuste y reestructuración, se ha jerarquizado el papel de los gobiernos regionales y locales en la entrega de servicios.

No obstante el carácter general del proceso, en él se movilizan distintas motivaciones y se expresan diferentes concepciones. Desde una perspectiva, la transferencia de capacidades a los niveles locales tendría por consecuencia la generación de un mercado local en el que las demandas se enfrentarían en

forma directa con las posibilidades de satisfacerlas. Otra perspectiva recurre a la vieja concepción republicana de la asociación voluntaria y a la más renovada del capital social, para las que la activación de la comunidad local tiene un efecto democratizador significativo, brinda sostenibilidad a los esfuerzos de transformación y contribuye a la eficiencia. Ya sea por la generación de mercados o por esta activación de la sociedad, la transferencia de servicios a los gobiernos provinciales y municipales es una tendencia que muy probablemente persistirá.

5.2.o. La gestión desconcentrada

Consiste en la atribución de capacidades decisorias a los niveles subordinados de las organizaciones del sector público. Implica cambios profundos, con modificaciones en las estructuras, procedimientos y culturas organizacionales. Si bien el propósito general es aumentar la eficiencia en la gestión y su acercamiento a los ámbitos en que se manifiestan los problemas y se expresan las necesidades, la desconcentración tiene consecuencias sobre la participación y la articulación interinstitucional. Otras llegan a la identificación local de las necesidades, a la elaboración de los programas de acción y aún a la intervención decisoria cuando se trata de la aprobación de proyectos locales. En estos casos, la existencia de organizaciones sociales y de mecanismos de coordinación puede contribuir a una mayor flexibilidad en la gestión, a la orientación por la demanda y a la convergencia de esfuerzos de diferentes actores.

La desconcentración puede realizarse como una etapa en la devolución a los actores locales de la toma de decisiones públicas, con participación de las autoridades regionales en la determinación de prioridades y en la discusión sobre las políticas y los modos de acción institucional. De este modo, es parte de un proceso que supera los límites de las organizaciones para abrirlas a un diálogo en el que intervienen no sólo los usuarios de sus servicios, sino también las instancias representativas locales, creando nuevos espacios institucionales, posibilitando la adecuación de la implementación a condiciones

particulares y una más certera focalización. Por consiguiente, facilita la descentralización y es una condición para ésta. Desde esta perspectiva, provoca modificaciones sustanciales en la funcionalidad y en los modos de operación. Requiere sistemas de programación, de asignación de recursos, de seguimiento y de evaluación que aseguren la unidad estratégica. En su concreción, los niveles organizacionales en contacto directo con los usuarios juegan un papel crítico y determinante, con reorientaciones en comportamientos y culturas, exigiendo intervenciones intensivas en las organizaciones, con un desarrollo y aprendizaje que compromete a la totalidad de la institución y, en particular, a sus conducciones.

5.2.p. La gestión transferida y conjunta

Casi todos los Estados están embarcados en procesos de descentralización, que involucran la transferencia de funciones a los ámbitos de gobierno regionales, provinciales o locales, junto a una redefinición del papel normativo y orientador de los gobiernos centrales. Este proceso enfrenta incertidumbres y tensiones, provocadas por problemas políticos y de capacidad a nivel provincial y local, dando lugar a una nueva temática de relaciones intergubernamentales todavía no del todo estudiada. Por consiguiente, la descentralización es una compleja operación política que supone negociaciones, asunción de responsabilidades, aprendizajes y maduración.

Cabe acotar que las transferencias se han realizado usualmente a partir de decisiones unilaterales de los gobiernos centrales, sin acuerdo con las provincias o municipios y con escasa comprensión de éstas respecto de las consecuencias y requerimientos de la nueva situación.

Es frecuente que en los procesos de descentralización la absorción de las nuevas funciones se realice en los espacios y poblaciones con mayores capacidades, lo que entraña grave riesgo para las situaciones de mayor debilidad institucional. Las evidencias disponibles ponen de manifiesto la existencia de bloqueos y dificultades que producen consecuencias muy

diferentes a las buscadas, sugiriendo la necesidad de una aproximación madura y sensata. Enunciar el valor de la democratización o revalorizar la capacidad teórica de gestión del nivel local no debe por sí dar lugar a una transferencia abrupta, sin condicionamientos y sin la creación de las condiciones suficientes para asegurar que esos objetivos se logren o que no se refuercen las orientaciones patrimonialistas. De más está repetir los viejos argumentos de que el impacto democratizador de la transferencia a los niveles locales está condicionado por la existencia de instituciones de participación política que aseguren un mínimo de democracia, o por el capital social disponible. Ello debe lugar a esquemas graduales, adecuados a las condiciones enfrentadas y que articulen el rediseño organizacional con el perfeccionamiento de las instituciones políticas.

Lo anterior tiene como consecuencia la necesidad de adoptar políticas de capacidades locales para la prestación de servicios, privilegiando las situaciones de mayor carencia en materia de gestión. La transferencia de funciones sin apoyo sistemático puede contribuir al acrecentamiento de las brechas entre regiones y grupos de una manera irremediable o socialmente intolerable.

Los ámbitos territoriales con menor capacidad de organización social, con menor capacidad de demanda y más empobrecidos en recursos se verán postergados y más alejados aún de tener una presencia relevante en los mecanismos institucionales establecidos. Por lo tanto, las políticas de descentralización deben tener contenidos más complejos que los hasta aquí usuales. Este es un problema político, de organización social y de diseño institucional, cuya resolución no puede obviarse si se quiere evitar una mayor desarticulación de las funciones del Estado y la desintegración territorial y social.

5.2.q. La gestión por devolución

Se han realizado, asimismo, experiencias en las que ciertas funciones estatales han sido atribuidas a las organizaciones de la sociedad civil. El Estado financia acciones que, dentro de las líneas de política establecidas, resultan de la iniciativa de grupos sociales, contando muchas veces con la participación de organizaciones no gubernamentales o de empresas de técnicos para apoyar su formulación. Otra forma en que esta devolución se manifiesta se da cuando la comunidad define las prioridades para la asignación de recursos para el financiamiento de proyectos locales, o para la determinación de las líneas de investigación en los ámbitos regionales de los institutos de investigación. En algunos casos los programas públicos delegan en arreglos que cuentan con la participación de las organizaciones sociales y de las ONG's para decidir sobre esos proyectos y sobre su financiamiento. Por otra parte, en algunas ocasiones el Estado ha renunciado a la prestación de ciertos servicios públicos, facultando a organizaciones sociales para el manejo de recursos que él recauda. La auditoria social es otro procedimiento de "empoderamiento" de los ciudadanos.

Esta devolución a la sociedad civil presenta potencialidades y problemas que ya fueron señalados. Requiere una identificación previa de las funciones irrenunciables por parte del Estado, la concertación con actores sociales sobre la redistribución de tareas, la disponibilidad de mecanismos para el seguimiento, incentivos adecuados y acciones de desarrollo de capacidades.

5.2.r. La gestión en red

Una modalidad de gestión asociada es la "red". Las redes permiten integración de aportes diferenciados en el marco de la cooperación y no de la competencia. Son recursos para la coordinación de transacciones entre organizaciones y dentro de éstas. Son conjuntos de actores en relación, que mantienen intercambios cuya naturaleza, intensidad y consecuencias son específicos para cada red. Estos resultan de elecciones de los participantes, reconociendo restricciones y haciendo uso de oportunidades.

Estas redes pueden adquirir diferentes modalidades y tener distintos propósitos:

1. De información sobre cuestiones varias, como mercados, productos, tecnologías y servicios;
2. Cooperativas, de coordinación de esfuerzos o complementación de acciones, que pueden contar con apoyo público para su integración o con estímulos especiales por medio de fondos concursables o para la colaboración entre instituciones locales, universidades, centros de capacitación, etc, y
3. Territoriales, con mecanismos para la definición de prioridades, la identificación de necesidades, la estructuración de la demanda y la orientación de la oferta, con planificación estratégica, movilización de actores y sistemas de reglas e incentivos.

Se procura en estos casos la institucionalización de condiciones que hagan viables servicios compartidos, la integración de pools de recursos, los desarrollos conjuntos, etc. Exige capacidad de gestión, nuevos estilos de conducción, programaciones conjuntas, mecanismos para la captación y sistematización de los aprendizajes resultantes, evaluaciones regulares y un monitoreo constante.

5.2.s. Necesidad de cambio

La necesidad de una reforma del Estado es consecuencia de múltiples factores: el afianzamiento del proceso democrático, el fenómeno de la globalización, los avances tecnológicos, la inserción de sector privado en roles que hasta no hace mucho resultaban privativos del Estado y, quizás el más importante de todos, la demanda de la propia comunidad, cuyas preferencias han alcanzado a otros bienes y servicios, no sólo los indelegables como

justicia, seguridad, educación y salud, sino también la promoción e impulso del desarrollo económico. El Estado debe brindar las condiciones necesarias en infraestructura económica que propendan al crecimiento de la economía y muy especialmente a la generación de empleo.

Como pudimos ver en las anteriores secciones, en los últimos años Argentina y en general América Latina han vivenciado transformaciones en las relaciones Estado y Sociedad que han tenido como correlato cambios en el aparato público. Sin embargo, estos cambios no se sucedieron con la homogeneidad esperada, produciéndose impactos diferenciados en las distintas áreas del Estado.

El efecto de estas tendencias será cada vez más evidente, y las sociedades que mejor se adapten y obtengan mayores ventajas se verán beneficiadas por un mayor desarrollo. Pero este proceso de adaptación es sumamente difícil, ya que plantea soluciones contradictorias e implica una modificación no sólo de la lógica del Estado sino también de la filosofía de la administración pública.

Si ha cambiado el modelo productivo, es imposible pensar que el modelo administrativo que le era funcional permanezca intacto. El modelo administrativo burocrático inspirado en el industrialismo clásico era del tipo expresado por Max Weber: estandarizado, legalista, profesional, tecnocrático y cuantitativo. El modelo de tipo pos – industrial requiere capacidades diferentes: competencia, creatividad, flexibilidad, abandono de la tecnocracia, simplificación normativa y sensibilidad a los cambios, fuerte tendencia hacia lo cualitativo de los servicios, etc.

La Provincia de Río Negro no ha quedado exenta de tales transformaciones. De hecho, las primeras medidas de reforma han tendido a producir, esencialmente, cambios “hacia fuera” del estado, apuntando a la

minimización de su aparato mediante la transferencia o supresión de responsabilidades (v.g. privatizaciones, descentralización, tercerización, desregulación) o a través de la reducción de la dotación de personal (v.g. retiros voluntarios, jubilación anticipada, pase a disponibilidad). Las segundas, cuya aplicación es todavía incipiente, tienden a mejorar la gestión, a través de diversos tipos de acciones "hacia adentro" del estado. Caben en esta categoría la reestructuración organizativa, la implantación de una carrera profesional, la capacitación y desarrollo del personal, la desburocratización y reingeniería de sistemas y la introducción de modernas tecnologías de gestión soportadas computacionalmente.

Pare conveniente que a la hora de impulsar una estrategia de modernización se establezca un pacto o acuerdo marco sobre un conjunto de acciones a emprender entre los tres niveles de gobierno; esto es, Nación, Provincias y Municipios. En tal sentido, las acciones que contendría podrían ser:

1. Instrumentar una adecuada distribución de competencias entre el Estado Nacional y las Provincias, sin alterar las que por naturaleza constitucional les correspondan.
2. Crear los Consejos Federales sectoriales (Consejo Federales de Educación, de Salud, de Seguridad, de Bienestar Social, etc.)
3. Transferir a los municipios, junto a capacidades y recursos necesarios, las actividades que pueden ser realizadas con mayor eficiencia y eficacia por los mismos.
4. Eliminar la superposición de funciones entre organismos y promover estructuras organizativas flexibles que simplifiquen el proceso de decisión.
5. Impulsar la tercerización de servicios públicos complementarios.
6. Implantar un modelo de gerenciamiento de los recursos humanos que satisfaga las siguientes condiciones, en la práctica de la política real de personal: a) elimine las promociones automáticas, b) prevea

mecanismos de incorporación de cuadros directivos con perfiles gerenciales, c) régimen de carrera y profesionalización basado en el mérito, transparencia e igualdad de oportunidades, d) nomenclador de funciones y puestos de trabajo, e) nuevo régimen de licencias, f) capacitación permanente.

7. Instrumentar sistemas de compra electrónica y base de datos de proveedores y precios que sea única y común entre jurisdicciones.
8. Implantar tecnologías de información que promuevan la interconexión de bases de datos. Homogenización tecnológica.
9. Incorporar la planificación estratégica en los procesos de producción de los organismos del Estado a fin de contar con metas precisas acordes con la misión y función que le compete a cada uno.
10. Instalar en los organismos que corresponda sistemas de evaluación externa que verifique el cumplimiento de las metas.
11. Crear compromisos sobre los resultados de la gestión entre los diferentes organismos y éstos con los ciudadanos.
12. Aplicar mecanismos de incentivos que propicien la acción innovadora de los agentes públicos.
13. Acordar con los poderes judicial y legislativo para su incorporación al proceso de Modernización del Estado, adhiriendo al Pacto suscripto.
14. Construir consensos en torno a los instrumentos de reforma para que medidas consideradas técnicamente correctas no se tornen ineficaces a raíz de que no son absorbidas por las estructuras político-administrativas de los niveles provinciales y/o municipales.
15. Estructurar los programas de reforma por grupo de provincias y/o regiones y no por funciones y/o procesos. Inclusive podría ser útil que la división de las unidades nacionales que tengan a su cargo la reforma provincial se estructure de manera regional y no funcional como es normalmente.
16. Buscar que los programas sean el resultado de una aceptación voluntaria de las Provincias y no inducida por presiones desde

Nación. Estos mismos programas tendrían que contener cláusulas “gatillo” de ingreso y salida de acuerdo a la obtención de un cierto piso fiscal. De esta forma se minimizarían luego presiones para el cumplimiento de metas o impactos.

17. La búsqueda de instrumentos universales, sin contemplar los particularismos de cada situación, está muy vinculada a la idea de instrumento único y de impacto general, que tiño la política económica en general y sus instrumentos centrales: convertibilidad, privatizaciones, desregulación, etc.

Seguramente que todavía hoy para la mayoría de las Provincias es imperioso avanzar en los equilibrios fiscales, los modelos de reforma, los tiempos e instrumentos de las mismas. Y lo importante es que todas estas cuestiones deben ser abordadas endógenamente pero sin desconocer los beneficios de una correcta interacción con el Gobierno Central, dado que para mejorar el funcionamiento del Estado hay que involucrar a sus tres instancias.

5.3. Propuestas y Acciones a Desarrollar

En esta parte se pretende describir los contenidos de un programa de modernización, exponiendo lo que consideramos debería ser relevante a la hora de su diseño e implementación para el caso de La Provincia de Río Negro. Esto es:

1. Principios que orientan la Reforma tendiente a la Modernización
2. De la Gerencia de los Procesos de Modernización
3. Pasos a dar en la estrategia de modernización estatal
4. Visión de la sociedad deseable
5. El Estado Necesario
6. Estrategias de acción según sectores y áreas funcionales del Estado

Veamos a continuación cada uno de ellas.

5.3.a. Principios que orientan la Reforma tendiente a la Modernización

El líder de la organización debe comandar los esfuerzos que se hagan y pedir cuentas por la modernización de los procesos a todo su equipo de trabajo. El Gobernador debe encabezar la Reforma, promoverla, defenderla, potenciarla y posicionarla dentro de su equipo de gobierno como lo básico para su gestión.

El problema no es la gente. El centro de la Reforma **son los sistemas instalados** en las organizaciones públicas, en las reglas del juego, en la concepción del *rol* de cada uno de los integrantes del sistema de gobierno.

Es muy importante privilegiar el **cambio de las estructuras mentales** de la organización a través de la instalación y fortalecimiento de las prácticas de trabajo, más que las formas organizativas.

De igual forma es imprescindible modificar la relación del sistema de gobierno con la **sociedad civil** de forma de propiciar mecanismos participativos efectivos y responsables.

Plantearse el proceso de modernización como una estrategia que contempla elementos técnicos y también políticos. **La modernización no opera por decretos**, leyes, oficios o resoluciones. Cuando se intentan cambiar las cosas se encuentran resistencias y obstáculos, la mayoría de los cuales se pueden prever.

La modernización **no es un fin en sí mismo, es un requisito para servir mejor a los ciudadanos**, lo cual es la principal obligación del gobierno.

Modernizar implica autoimponerse compromisos de liderazgo, eficiencia y eficacia que nadie pareciera estar demandando. **Al estilo tradicional de hacer política, no le conviene la modernización.**

El primer nivel de modernización debe responder a la pregunta: ¿cuál es el rol del gobierno provincial? ¿con qué tamaño, con qué forma, para qué fines, va a funcionar? Estas preguntas ayudan a definir la misión de la organización atendiendo al verdadero rol que le compete al nivel de gobierno: coordinar, catalizar, promover, facilitar, regular, educar, definir políticas, financiar a los más necesitados, y **cada vez menos administrar y operar directamente los servicios.**

La segunda gran acción modernizadora, consiste en **instalar prácticas de trabajo que rescaten el principio de la responsabilidad gubernamental.** Esto se logra instalando sistemas de dirección superior y estratégica, lo cual se traduce en:

- Selección de **problemas prioritarios** de gestión,
- Conformación de una **agenda** que asigne tiempo para pedir cuenta por los RESULTADOS de los problemas de gestión,
- Un **plan estratégico** con operaciones diseñadas y recursos asignados,
- Un sistema que permita **monitorear y atender las crisis**, una instancia que procese política y técnicamente los problemas para facilitar la toma de decisiones.

La meta es generar organizaciones y personas altamente responsables, capaces de cuestionarse a sí mismas, porque una agenda bien gerenciada marca la **diferencia entre la improvisación y la planificación**; la existencia de un sistema de petición y rendición de cuentas marca la diferencia entre la responsabilidad y la irresponsabilidad; gerencias por operaciones, marca la diferencia entre la inercia y la proactividad. Si estos tres sistemas no son implantados, la organización no cambia de raíz.

El largo plazo es importante porque le imprime una direccionalidad , un norte y una visión lo suficientemente poderosa como para no perder la coherencia interna de las acciones y no claudicar ante los innumerables obstáculos que se le presentan a los reformadores, desviando de esta manera el rumbo de las intenciones iniciales.

Modernizar implica romper con valores y costumbres arraigadas en el tradicional estilo de hacer política: clientelismo, asistencialismo, paternalismo, inmediateismo, espontaneismo, estatismo, y cambiarlos por la participación, la regulación eficiente, el concurso por méritos, la cultura de la atención al ciudadano.

5.3.b. De la Gerencia de los Procesos de Modernización

En **el discurso**, todos los dirigentes parecieran estar de acuerdo y lucir muy reformadores, pero es **en la práctica** y puesta en marcha de los principios enunciados, que surgen las resistencias. De allí que la gerencia adecuada y pertinente de estos programas sea un factor clave de éxito para lograr el cambio en las organizaciones públicas.

De la experiencia directa en la conducción y gerencia de procesos de modernización de organizaciones gubernamentales que transmiten la mayoría de los consultores, surgen algunos aprendizajes interesantes:

1. En los gobiernos no existe demanda por reformas organizativas, sólo existe necesidad de ellas, y "una oferta de reformas sin demanda, se desploma por su propio peso". Los equipos modernizadores tienen la misión fundamental de **generar demanda por modernización y autoimponerse una meta que el sistema no le está demandando**. De aquí que la tarea sea tan ardua.

2. Es fundamental **consensuar el concepto de "modernizar"**: ¿qué se va a entender por modernizar? ¿qué espera la gente de un proceso de modernización? Es vital construir o adoptar un soporte teórico que dé consistencia técnica al equipo y permita planificar las acciones tanto para el corto, como para el largo plazo.
3. Ese consenso de cómo debe ser un gobierno moderno debe ser logrado **con la sociedad civil, más que a puerta cerrada**. Es precisamente la sociedad quien diseña sus gobiernos y no al revés.

De aquí que un ejercicio fundamental es el de propiciar un espacio de reflexión con carácter prospectivo con participación abierta de todos los sectores, para formular un plan estratégico de modernización de largo plazo.

Este plan se convierte en un instrumento que da direccionalidad, coherencia y continuidad al esfuerzo modernizador, y puede marcar la diferencia entre un Estado que tiene una visión de futuro de otro que no.

4. Hay que **entusiasmar, vender y posicionar este concepto de la modernización**, sobre todo al Gobernador y su equipo gerencial. Modernizar implica **pagar un costo político** que no todos los líderes políticos están dispuestos a asumir.

Pero un papel importante de quien gerencia estos temas es el de negociador, proselitista y cabildero, para buscar aliados y vencer así las resistencias naturales al cambio.

5. **La voluntad política para modernizar debe traducirse en acciones concretas:**
 - ✓ apoderando al equipo encargado del proceso,

- ✓ asignando recursos presupuestarios suficientes para acometer los planes de reforma,
- ✓ posicionando al equipo de reforma ante el consejo directivo como instancia rectora de las políticas de reforma del gobierno, y sobre todo,
- ✓ pidiendo y rindiendo cuentas por resultados en esta materia a cada uno de los responsables políticos de las áreas objeto de modernización.

6. Una de las mejores formas en que este plan modernizador puede ser operativo es a través del **establecimiento de redes intra y extraorganizacionales**.

En muchos casos la conformación de un **Gabinete de Reforma**, es la clave para que toda la organización se dinamice y gire en torno a una política central de modernización y **donde estén involucrados todos los agentes decisores**.

Además, se pueden armar redes conformadas por grupos satélites llamados equipos líderes de modernización, integrados por funcionarios de gerencias medias y personal técnico administrativo, que se adiestran en rediseño de procesos y reingeniería y se conforman en círculos de calidad permanentes.

7. Hacia fuera, otra red es la de los **consejos consultivos**, grupos de personas representantes de diversos sectores de la provincia, que conocen de los proyectos de modernización que lleva a cabo el gobierno, y lo enriquecen, cuestionan, evalúan, etc., y que luego se convierten en los "dolientes" del proyecto cuando se ve amenazada su continuidad.
8. Por último, la formulación de **un plan comunicacional estratégico** puede hacer mucho más viable un proyecto de modernización, tanto en

públicos internos como externos, ya que la reforma es percibida como algo traumático, negativo, impopular; de allí que se requiere reposicionar a la modernización como un instrumento que puede generar beneficios para todos

5.3.c Pasos a dar en la estrategia de modernización estatal

La estrategia de modernización estatal también debe considerar una secuencia de decisiones y puesta en marcha de actividades que podría ajustarse a los siguientes pasos:

1. **Validar una visión** de mediano y largo plazo acerca del modelo de gestión estatal requerido en cada uno de los sectores, fijando así los lineamientos políticos y estratégicos que deberían orientar los esfuerzos de reforma.
2. Conocer la **naturaleza, criticidad y alcance de los problemas** de organización y gestión existentes en cada uno de los sectores del aparato estatal, que podrían constituirse en obstáculos a la materialización del escenario social e institucional proyectado.
3. Clasificar los problemas e **identificar posibles componentes de proyectos** destinados a resolverlos, teniendo en cuenta las iniciativas en curso o de próximo lanzamiento.
4. Establecer la **prioridad relativa de cada uno de los proyectos** identificados, teniendo en cuenta su criticidad, recursos involucrados, viabilidad política, precedencia técnica u otros factores de evaluación.
5. Identificar los posibles **insumos, metodologías, tecnologías e instrumentos** requeridos para la ejecución de los proyectos

5.3.d. Visión de la sociedad deseable

La visión de sociedad deseable se centra en la cuestión del desarrollo e incorpora asimismo elementos vinculados con las cuestiones de la gobernabilidad y la equidad. Con relación a estas últimas, coloca el acento en los problemas del ordenamiento y la integración territorial, la generación de empleo, la protección ambiental, la innovación tecnológica y el desarrollo de la cultura.

Estos representan la mayoría de los elementos constitutivos de un modelo de sociedad deseable y, en tal sentido, aquí se consideran válidos, sin perjuicio de señalar la necesidad de ahondar en la consideración de algunos otros temas, tales como:

- ✓ La consolidación del orden democrático a través del fortalecimiento de **las instituciones municipales y organizaciones representativas de la sociedad civil**, con el fin de lograr una creciente legitimación de esas instituciones y alentar la participación social en las decisiones y acciones comunitarias.
- ✓ El afianzamiento de la **seguridad pública**, responsabilidad indelegable del Estado y pilar básico de la convivencia social, de la integridad física de personas y bienes, y del bienestar psíquico y moral de la población.
- ✓ La promoción del **orden jurídico**, a través de un sistema de justicia ágil, confiable y sólido, que garantice los derechos que asisten a las partes en las transacciones económicas y en las cuestiones civiles.
- ✓ El fortalecimiento de la capacidad para obtener, de una manera regular y previsible, **los recursos** que permiten financiar la actividad estatal, sobre la base de la aplicación de principios de progresividad, equidad y transparencia de la carga tributaria, y dentro de los parámetros fijados por la política nacional y las restricciones derivadas de la incorporación de la economía argentina en un contexto globalizado.

- ✓ El mejoramiento de los programas de **acción social**, mediante la incorporación de sistemas de información, gestión y evaluación que permitan un mejor direccionamiento de las acciones hacia sus destinatarios y una creciente adecuación de los instrumentos específicos a las reales necesidades

5.3.e. El Estado Necesario

La materialización de una sociedad como la proyectada en la visión expuesta, requerirá una intensa movilización de voluntades y recursos, que exigirá a su vez la participación activa de la sociedad rionegrina, sus empresas y organizaciones no gubernamentales, los municipios, los gobiernos provincial y municipal y la cooperación internacional.

El estado provincial debe jugar un papel primordial en la conducción y articulación de este esfuerzo, replanteando la orientación, contenido y estilo de gestión. Para ello, debería tenerse en cuenta lo siguiente:

1. Diseñar una estrategia de modernización estatal a partir de una visión de sociedad deseable y, consecuentemente, de una **misión** que apunte a su concreción.
2. El Estado debe formular su organización y gestión orientándose a aquellos procesos que le **agreguen valor percibido al ciudadano**, minimizando o eliminando lo que no agregue valor, un Estado ni chico ni grande, un "Estado orientado al Ciudadano", con dimensión suficiente para garantizar el interés general y el bienestar de la gente
3. El Gobierno debe representar, **más allá de un partido político**, a una conjunción de fuerzas políticas y sociales

4. Asimismo, los equipos de gobierno se deben conformar a partir de la **capacidad de las personas y en su compromiso con los objetivos**, prescindiendo de su pertenencia a determinado partido político o sector económico o gremial
5. Es prioritario trabajar dentro de un marco de **equilibrio fiscal**
6. La **austeridad, la transparencia y la información** deben ser las características distintivas de la gestión de gobierno.
7. El Poder Ejecutivo debe acatar, respetar y sostener el principio de independencia de los poderes pero se concibe **al Estado como un todo** y ello implica que los Presupuestos de la Legislatura y del Poder Judicial deben elaborarse y ejecutarse en armonía con el Presupuesto del Poder Ejecutivo
8. Se debe tender a **reducir los cargos de designación política**, complementado con la promoción de personal de carrera a niveles de decisión, o contratos a gerentes contra resultados previamente definidos
9. Instituir normas y mecanismos que gradualmente sustituyan los controles de procesos por evaluaciones de **resultados**, principalmente a través de los denominados *contratos de gestión*. Ello implica que la asignación de recursos presupuestarios deberá guiarse por objetivos, productos y metas acordadas y verificables, en lugar de hacerlo por la automaticidad de los gastos comprometidos a través de la rutinaria reproducción presupuestaria.
10. Incorporar selectivamente ciertas prácticas propias de una **orientación empresaria**, tales como la recuperación de costos de servicios (en la medida que lo aconseje la función social del estado), el *marketing* institucional, la tercerización de servicios, etc., sin renunciar a su papel esencialmente público y no lucrativo.

11. Desarrollar y difundir sistemas de información que alimenten los circuitos decisorios y aumenten la **capacidad de anticipación** del gobierno a través de los procesos de planificación, seguimiento y control de gestión. Ello exige un serio esfuerzo en materia de diseño, desarrollo e implantación de sistemas de información en las diversas áreas de la actividad estatal.
12. Profundizar el proceso de **descentralización**, apoyando el fortalecimiento de la institución municipal a través de la capacitación, la introducción de tecnologías de gestión y el desarrollo de proyectos productivos y sociales en el nivel regional y municipal.
13. Formular políticas integradas y poner en marcha programas y proyectos que alienten la actividad productiva del sector privado, particularmente las actividades agro-industriales y mineras, la promoción de PYMES y micro-emprendimientos, así como el **desarrollo de mercados** en el plano local, nacional e internacional.
14. Mejorar el **servicio al ciudadano**, en su diversa condición de usuario, contribuyente, beneficiario o sujeto de regulación, mediante acciones de reestructuración, desburocratización, reingeniería de procesos, capacitación de funcionarios e introducción de técnicas de calidad y sistemas de información soportados computacionalmente.
15. Cumplir un **rol catalítico**, es decir, no depender sólo de sus propios recursos y actuar en cambio como un factor facilitador, movilizador y autónomo en emprendimientos con empresas privadas u ONGs, otras provincias y organismos transnacionales, sin renunciar a su identidad distintiva y sus objetivos específicos.

5.3.f. Estrategias de acción según sectores y áreas funcionales del Estado

A continuación se proponen algunos lineamientos generales a tener en cuenta en la desagregación del modelo global de gestión político-institucional. A este efecto, se considerarán separadamente tres tipos de lineamientos:

1. Los aplicables a las **gestiones de tipo horizontal**, que incluyen a las que son comunes al conjunto de la administración pública (recursos humanos, administración financiera integrada, compras y suministros, sistemas de información, etc.).
2. Los referidos a las **gestiones sectoriales**, es decir, las que involucran la producción de bienes, regulaciones o servicios para la sociedad en su conjunto.
3. Los vinculados con **nuevas modalidades de gestión**, que pueden resultar aplicables en forma indistinta a diferentes áreas o sectores del aparato estatal.

5.3.f.1. Lineamientos estratégicos para la gestión horizontal

Se proponen una serie de orientaciones a tener en cuenta en la reforma de los sistemas y mecanismos de gestión que tienen como característica central su aplicación generalizada en todo el sector público, por lo cual atraviesan horizontalmente a la estructura vertical del aparato estatal. Los lineamientos fundamentales para estas áreas funcionales son:

- ✓ Revisar, rediseñar y aprobar la reglamentación de las leyes de la Función Pública y del Escalafón Único del Empleado Público.
- ✓ Diseñar y desarrollar las herramientas requeridas para cada una de las gestiones horizontales (reglamentos, manuales, instructivos, guías, formularios), redefinir los procesos administrativos (v.g. de programación y control de gestión presupuestaria, de centralización y actualización en línea de novedades en la situación del personal)
- ✓ Lograr una adecuada articulación entre las unidades centrales responsables de las respectivas gestiones y las unidades operativas que funcionan en cada una de las reparticiones.

- ✓ Coordinar las acciones de modernización del estado, centralizando la promoción de iniciativas, el apoyo a la formulación de proyectos y el seguimiento de su implementación, a través de un Programa supervisado desde el máximo nivel de gobierno
- ✓ Fortalecer institucionalmente a los organismos responsables de las gestiones horizontales (por ejemplo, Secretaría Ejecutiva del Consejo Provincial de la Función Pública y Reconversión del Estado), a fin de dotarlos de las capacidades requeridas para ejercer su papel rector de los respectivos sistemas y programas.

5.3.f..2. Lineamientos estratégicos para la gestión sectorial

Se proponen una serie de orientaciones y criterios que deberían guiar las acciones que se decida implementar en cada uno de los sectores sustantivos que prestan servicios a usuarios externos a la Administración Pública. Sin perjuicio de sus respectivas especificidades, se sugieren los siguientes lineamientos comunes:

- ✓ Elaborar y sancionar **marcos normativos actualizados**, que permitan establecer nuevas reglas de juego para que las gestiones sustantivas de cada sector (v.g. salud, educación, seguridad, producción) se ajusten a la naturaleza de los beneficiarios, al volumen de la demanda y al tipo de servicios que deben brindarse.
- ✓ Compatibilizar las modalidades de gestión con el **perfil de la demanda** de servicios, atendiendo a especificidades sectoriales o regionales, al tipo de población atendida, a la deseable división del trabajo entre prestadores públicos y privados de los servicios, a los avances tecnológicos disponibles en cada sector, etc.
- ✓ **Reestructurar la organización** asignando a sus diferentes unidades competencias y resultados precisos, eliminando unidades y servicios redundantes o vacíos de misión y separando claramente las

responsabilidades de fijación de políticas, el diseño de estrategias, la evaluación y el control de gestión, de aquellas otras a cargo de actividades operativas de ejecución y atención directa a los usuarios.

- ✓ Promover la constitución de **redes y mecanismos de vinculación intersectorial**, tanto dentro del sector público como con actores e instituciones sociales, de modo de generar sinergias, aprovechar economías de escala, mejorar la coordinación de acciones y producir impactos más significativos a menor costo.
- ✓ En los casos en que los beneficiarios deban ser atendidos a través de programas focalizados que cubren aspectos diferenciados de una misma problemática (como ocurre especialmente en el sector de la acción social o en el de la producción), optar por un esquema de gestión que reconstituya el sujeto social atendido (por ejemplo, la unidad familiar o la unidad productiva), utilizando **ventanillas únicas** de atención y mecanismos de derivación a las áreas especializadas.
- ✓ Promover, al mismo tiempo, la **responsabilidad por resultados** y mayores grados de libertad en la gestión, empleando contratos de gestión, o mecanismos similares, en los que los responsables políticos y las agencias ejecutoras convienen un esquema de prestación de servicios con objetivos, metas a alcanzar e indicadores de resultados, a cambio de una asignación comprometida de recursos, mayor autonomía de funcionamiento y un monitoreo permanente del desempeño y grado de cumplimiento de metas.
- ✓ Fortalecimiento de la **Región Patagónica**, en un proceso de creciente asociativismo, con particular énfasis en la integración regional de los Estados Provinciales pertenecientes al sector
- ✓ **Información pública** y permanente de la gestión estatal y los gastos públicos, a través de un sistema informatizado amplio, preciso, transparente, actualizado y de fácil acceso.

5.3.f.3. Lineamientos sobre nuevas modalidades de gestión

En este caso, se sugieren algunas orientaciones que pueden ser aplicables indistintamente a sectores estatales o áreas funcionales, que encuentran fundamento en las corrientes actuales de la nueva gerencia pública. En particular, se recomienda:

- ✓ Incentivar la **participación de los usuarios** o beneficiarios de la acción de gobierno, a través de su integración a mecanismos de consulta y participación en la gestión.
- ✓ Introducir, como práctica habitual, el arancelamiento o **recupero de costos** por servicios prestados, en aquéllos casos en que exista una apropiación individual o institucional de los beneficios resultantes del servicio y, por lo tanto, no se trate de bienes colectivos, sin descuidar los mecanismos que garanticen la accesibilidad por parte del conjunto de la población.
- ✓ Instituir **sistemas de premios y castigos**, que promuevan el desempeño responsable y sancionen efectivamente el incumplimiento de los deberes y compromisos asumidos.
- ✓ Promover la **transparencia de la gestión**, facilitando el conocimiento público de la acción de gobierno, estableciendo la rendición de cuentas como mecanismo de responsabilización por los resultados y eliminando la arbitrariedad a través de normas que fijen estándares de servicios y derechos de los usuarios.
- ✓ Sustituir la prestación directa de bienes y servicios, a través de la **descentralización y la tercerización**, de la transferencia de su prestación a organizaciones sociales, o de emprendimientos conjuntos público-privados.

Este conjunto de medidas constituye el **núcleo duro de las reformas** pendientes. Y en todas ellas los elementos esenciales del cambio remiten a una **transformación de la cultura y las tecnologías de gestión** prevalecientes en el sector público.

Hasta la fecha, el relativo fracaso de estas reformas parecería explicarse, genéricamente, por las contradicciones que en la práctica enfrentan a la legitimidad abstracta de los valores en los que se fundan dichas reformas con la legitimidad concreta de los intereses -no sólo materiales- que esas medidas afectan.

Es que resulta muy difícil renunciar a la poderosa fascinación que provoca en los seres humanos en general y, en los gobernantes en particular, disponer de capacidad de decisión discrecional.

Poder, por ejemplo, crear o reestructurar organismos estatales a voluntad, designar personal sin pasar por procedimientos establecidos, promover empleados a posiciones de responsabilidad sin concurso, postergar la capacitación del personal porque los recursos deben aplicarse a resolver urgencias de corto plazo, retacear el apoyo en los procesos de fortalecimiento institucional comprometidos, evitar que los sistemas de información gerencial expongan las fallas de la gestión.

No debe caerse en el simplismo de denunciar estas prácticas como manifestaciones del alto grado de clientelismo que todavía anida en la función pública. Sólo se pretende señalar la enorme dificultad que entraña su erradicación. Ocurre, sin embargo, que sólo asumiendo un liderazgo indoblegable y continuado, renunciando a las “ventajas” de una cultura refractaria al cambio y, por lo tanto, asegurando **la irreversibilidad del camino emprendido**, será posible implantar las reformas pendientes.

VI. Conclusiones

El actual gobierno de la provincia de Río Negro está intentando responder a algunas de estas exigencias tras una crisis muy profunda que debió atravesar. Por la variedad de situaciones se perciben distintas etapas en el desarrollo de sus capacidades operacionales: i) ordenar la casa a como dé lugar (administrar desequilibrios impostergables); ii) conocer mejor en qué se está y hacia dónde se va (registro y seguimiento) y iii) orientar en alguna dirección preferente (evaluación *ex ante*) y saber por qué se llegó o por qué no se llegó (evaluación *ex post*). En este aspecto, la introducción de un horizonte temporal adecuado es crucial para organizar las tareas y sus prioridades y, sobre todo, para desarrollar capacidades técnicas e institucionales que permitan fundamentar decisiones con alto contenido político en materia de modernización de la gestión del Estado.

Mejorar la gestión pública significa modernizarla, pero no se entiende a la modernización simplemente como un período en el cual algo se actualiza; por el contrario, la modernización debe ser entendida como una dimensión permanente: modernizar, innovar, generar cambios, es el desafío constante de un Estado que rehúsa quedarse atrás de los crecientes desarrollos tecnológicos que se dan en todos los ámbitos de la sociedad. Por lo tanto, la modernización es una tarea continua.

El conjunto de instrumentos que contribuyen a desarrollar la modernización deben estar dirigidos esencialmente a acortar las distancias existentes entre la gestión y el ciudadano, logrando que el ciudadano vuelva a creer y a confiar en nuestro Estado.

En general, por las recurrentes malas administraciones, el Estado se había tornado torpe, ineficiente, oscuro, sobredimensionado. Frente a esto se planteó como única alternativa su reducción. Se generó así un modelo polar instalando la idea de que el Estado era algo negativo, y que había que retirarlo para dejar al mercado como único regulador de las relaciones sociales: retirar

al Estado de la educación, retirarlo de la salud, retirarlo de la seguridad. Ese modelo de Estado mínimo fracasó rotundamente. Y el resultado quedó a la vista de todos: desocupación, pobreza, exclusión.

Frente al derrumbe de este paradigma, el desafío ahora es crear un Estado fuerte, un Estado sólido, pero cuya solidez y fortaleza no resida en su tamaño sino en su capacidad para la gestión. Un Estado que incorpore la temática de la innovación, de la calidad, de la transparencia; en fin, una serie de cuestiones que nos permitan pensar un Estado a la altura de las demandas que la sociedad hoy presenta.

La definición conceptual de la “nueva” reforma es crucial para inducir una profunda transformación en los mecanismos de asignación y uso de los recursos y gastos públicos. Por lo tanto, para alcanzar los objetivos de una mayor eficiencia, eficacia, efectividad y economicidad en la gestión pública se requiere del cambio en el modelo de gestión de la administración y la interrelación de sus sistemas.

La agenda de la “nueva” reforma basada en el diseño institucional del Estado debe estar contenida en un marco de reglas generales que la guíen en su formulación, adaptación, evaluación, revisión. Ese marco de referencia lo proveen la necesaria reducción de los niveles de decisión, la necesidad de contar con nuevos patrones jurídicos-institucionales, la formulación de pautas para una nueva organización del Estado, y por último la necesidad de contar con reglas para la eliminación, fusión o reinención de organismos no esenciales. Con estos principios, que operan como parámetros, la acción reformadora/modernizadora debería desplegarse de acuerdo con las siguientes reglas que gozan de general aceptación.

- a) Concentrar las funciones estratégicas en el nivel de conducción política.**

- b) Delegar las decisiones operativas en el nivel de gestión (administración centralizada, desconcentrada y descentralizada, agencias).**
- c) Articular el nivel de conducción política con el nivel de gestión.**
- d) Acortar la cadena de decisión.**
- e) Reducir los gastos destinados al apoyo de la gestión.**
- f) Concentrar en “ventanillas únicas” la relación con la ciudadanía.**
- g) Promover estructuras horizontales como ámbito de coordinación e implementación de políticas interinstitucionales o interjurisdiccionales.**

La aplicación a rajatabla de estos principios sin lugar a dudas que contribuiría enormemente con la búsqueda de un *mejor* Estado, con los niveles de eficacia y eficiencia incrementados, sustentables y crecientes en el tiempo. No obstante, hay que tener en claro que ello es condición necesaria y no suficiente para la superación de la severa crisis de representatividad en que se encuentra. A la perspectiva técnica hay que adicionarle la política, en el sentido de entender que un Estado hiperactivo, que hace muchísimas cosas, tiene que *producir* aquello que justificó su instauración.

La ausencia de identidad y del mandato constitucional provoca que las acciones no trasciendan del mero hacer al producir. Por eso, hay que inscribir el proceso de reforma/modernización en la idea fuerza que justifica el origen, existencia e intervención del Estado; esto es la provisión de Bienes Públicos para construir, a través de ello, un sentido colectivo y de pertenencia en los ciudadanos.