

Argentina: sociedad, economía y estado a comienzos del 2001[\[1\]](#)

Pedro E. Andrieu [\[2\]](#)

Sociedad, mercado y estado: hacia una tercera vía?

La economía o sociedad del bienestar surgió como reacción ante el estrepitoso fracaso del "piloto automático" liberal ortodoxo en superar la gran crisis que comenzó a fines de 1929 con la caída de la bolsa de Nueva York y se extendió por todo el mundo y se profundizó en los primeros años de la década de 1930. Hacia 1993 la desocupación en USA alcanzó niveles del 33%, lo que llevó al recientemente electo presidente Franklin Delano Roosevelt a contrariar sus promesas preelectorales, lanzando amplios programas de inversión pública e intervención estatal.

Al mismo tiempo, los socialistas suecos llegaron al gobierno, en el que permanecerían continuamente durante más de 45 años, y con el apoyo de las ideas de una brillante generación de economistas, comenzaron también amplios programas de intervención económica y social.

En 1936 John M. Keynes publicó su Teoría General, dando sólido fundamento conceptual y técnico a la intervención estatal, y la necesidad de contar con estabilizadores automáticos, que previnieran la posibilidad de recaer en una crisis como aquella. A la cabeza de ellos, el seguro de desempleo, que al asegurar ingresos aun mínimos para todos los desempleados, establecía un piso para la demanda agregada, lo que haría imposible que la economía entrara en una espiral depresiva.

La reconstrucción económica y social que requirió la segunda posguerra mundial, con los gobiernos laboristas en Inglaterra a la cabeza extendió la seguridad social "de la cuna a la tumba": seguros de salud, de desempleo y jubilatorios, y también la propiedad y gestión estatal de los servicios públicos y la infraestructura económica. Los socialistas suecos, los más apegados a una concepción doctrinaria de largo plazo, continuaron sus programas de avances y reformas graduales.

En la década de 1960, la "nueva sociedad" del presidente Lyndon Johnson en USA comenzó los programas contra la pobreza, dirigidos a grupos específicos, los más pobres, los que no resultaban beneficiados automáticamente por el "trickle down" del gran

crecimiento económico: la población negra, las madres solteras o jefes de familia, etc. Como consecuencia se fue verificando un generalizado, progresivo y constante aumento de la participación del sector público en el ingreso nacional.

A comienzos de la década de 1970 el crecimiento de los gastos del estado originado por la guerra de Viet Nam obligo al Presidente Nixon a suspender la convertibilidad del dólar en oro. Poco después, el aumento de los precios del petróleo como reacción básicamente de los países arabes ante su fracaso en la guerra con Israel en 1973, extendió la inflación y la sensación de inseguridad económica y financiera, a nivel internacional.

Se acepta generalmente que la economía o sociedad del bienestar entro en crisis a mediados de la década de 1970, ante la creciente dificultad que encontraban los estados en continuar financiando un gasto público que no cesaba de crecer, lo que se traducía en inflación generalizada. Esto afectaba a bastos sectores de las clases medias, y ello, junto a las criticas crecientes por la deficiente administración y asignación de los beneficios de los programas sociales, incluyendo la generación de grupos sociales mas o menos amplios que se instalaban como beneficiarios permanentes, como un modo de vida sin cambio a la vista, condujo a la ruptura del consenso en el amplio bloque social que había proporcionado la base política democrática a la sociedad del bienestar.

Ello hizo posible lo impensable hasta pocos años antes: a fines de esa misma década, primero la primer ministro Thatcher en Inglaterra y poco después el presidente Ronald Reagan en USA llegaron al poder con la consigna y el programa de desarmar y revertir la sociedad del bienestar, para dar paso irrestricto a la sociedad del consumo y al enriquecimiento basado en la especulación financiera.

Como nada sucede linealmente en la historia social, en 1981 fue electo un gobierno socialista en Francia, presidido por Francois Mitterrand, con apoyo minoritario comunista. Dado el gran desarrollo social previo, la consigna no se refería tanto a la extensión de los servicios sociales, como a la nacionalización de los bancos y los grandes grupos económicos, que se llevo a cabo rápidamente y sin mayores perturbaciones económicas.

Aun antes, el partido socialista obrero español había llegado al gobierno con Felipe González a la cabeza, quien tendría la pesada responsabilidad de liderar la modernización del país y su incorporación al Mercado Común Europeo, todo lo cual llevo a cabo a partir del amplio consenso social y político concretado en el Pacto de la Moncloa, pero no sin altos costos sociales: durante todo su gobierno de 13 años la tasa de desocupación no bajo del 20%, pero fue compensada por seguros de desempleo generosos, financiados con el apoyo de la CEE.

A comienzos de la década de 1990 la ola conservadora, que había parecido indetenible y destinada a perdurar sin limite temporal a la vista, pareció sin embargo detenerse. Primero, el partido demócrata volvió al poder en USA con el presidente Bill Clinton, cuyo primer gran compromiso social era extender el seguro de salud a los mas de 30 millones de personas no cubiertas. El intenso e inteligente lobby de los laboratorios medicinales, los hospitales y los médicos se abocó rápidamente a calcular y difundir ampliamente el costo fiscal de la extensión, que solo podría ser disminuido en algo con controles de precios de los medicamentos y las prestaciones medicas y asistenciales. Las clases medias que habían votado a Clinton, ya preocupadas por el enorme déficit fiscal acumulado en las dos presidencias de Reagan y en la de Bush como consecuencia de las rebajas de impuestos y del enorme costo de la "guerra de las galaxias" que provoco la implosión del imperio soviético, se espantaron, y la extensión del seguro medico esta pendiente hasta hoy.

Los intentos de los conservadores ingleses de suavizar su imagen publica, obligando a renunciar a la Thatcher, no resultaron suficientes, y así también volvió al poder el laborismo con el primer ministro Tony Blair. Desde tiempo atrás, Blair, siguiendo las ideas de Antony Giddens, sociólogo destacado y decano de la afamada London School of Economics and Social Sciences, venia proponiendo lo que se dio en llamar "la tercera vía": una visión del socialismo democrático europeo menos mecánica y burocrática, y con mas espacio para la iniciativa y la responsabilidad individual, y en definitiva, para el mercado, que la tradicional en esa corriente política. En definitiva: un cierto grado de viraje hacia el "centro". Ya en el inicio de su campana, Blair había tenido un gesto de coraje político excepcional: frente al propio Congreso de las Trade Unions (los sindicatos) había proclamado que en su gobierno no habría "vuelta atrás" refiriéndose implícitamente con ello a las privatizaciones de la Thatcher, y también a la continua presión y las huelgas de los sindicatos, que generaron un profunda y duradera reacción de los sectores medios

de la sociedad. Triunfo en las elecciones y continua en el poder, mientras resiste o ignora las criticas de sus colegas socialdemócratas que conservan posturas mas tradicionales.

Clinton también había tomado una posición mas centrista que la tradicional de su partido demócrata. El partido socialista volvió también al poder en la Alemania unificada. En Italia la caída del muro de Berlín hizo posible una amplia campaña anticorrupcion encabezada por un grupo de fiscales, que se conoció como "mani pulite" (las manos limpias), la que descabezo primero, y luego destruyo todos los partidos políticos que integraron el sistema que había surgido en la posguerra. Por esa vía, el ex partido comunista reformado pudo llegar finalmente al poder, a la cabeza de una coalición, y apoyo las privatizaciones.

Rusia, aun con grandes dificultades financieras, institucionales y culturales, todos los países que integraban la ex URSS, con menores dificultades en general, y los del este europeo, con dificultades aun menores, pasaron a integrar en la década de 1990 un nuevo grupo internacional caracterizado como de las "economías en transición" a paso mas o menos rápido, según los casos, hacia la economía de mercado, y se incorporaron a los organismos financieros internacionales y regionales, y se van incorporando a la Organización Mundial del Comercio (WTO), aceptando así las reglas que rigen el comercio internacional.

China siguió creciendo a las mas altas tasas, en parte gracias a la continua apertura a las inversiones extranjeras, se incorporo también al FMI y al Banco Mundial, y recientemente, a la WTO. Con ello, a pesar de las diferencias en su evolución e institucionalización política, todas las economías mayores del mundo están incorporadas, e integradas en mayor o menor grado, al sistema económico, comercial y financiero internacional actualmente vigente, caracterizado como "la globalizacion".

La llegada al poder del Partido Popular (conservador) en España y luego en Austria, como la mas reciente de Berlusconi en Italia, constituyeron excepciones en Europa, casi íntegramente gobernada por socialismos de tendencias no uniformes. Esto es así aun en Francia, donde el conservador Jacques Chirac fue electo presidente, pero cuando dispuso una temprana disolución del parlamento, en procura de la mayoría con la que no contaba, el resonante triunfo del socialismo puso el gobierno efectivo en manos de ese partido, encabezado por el primer ministro Jospin, dado el sistema solo

semipresidencial existente en el país. El gobierno Jospin comenzó y avanza gradualmente sin problemas significativos, en la que quizá llegue a ser la mayor reforma social de este tiempo; la reducción consensuada de la jornada de trabajo, como modo de combatir el desempleo generado sobre todo por el acelerado cambio tecnológico.

La discutida elección por el colegio electoral del presidente Bush (hijo) en USA, luego de perder la votación popular, y sin mayoría clara en el Congreso, y habiendo perdido recientemente el control del Senado, hace que el regreso del partido republicano al poder, mas allá de la retórica, carezca de todo impulso y perspectivas como los que caracterizaron al triunfo de Reagan y su "revolución conservadora".

Otro tanto sucedió con los aislados triunfos conservadores en Europa, completamente alejados de lo que significó el de la Thatcher dos décadas atrás.

En el caso de Europa juega también un rol muy importante el avance de la Unión Europea, que no solo se ha concretado en la implementación del Tratado de Maastrich, con el Euro como moneda común, y el Banco Central Europeo (con las excepciones, que se estiman temporarias, de Inglaterra y Dinamarca) sino también en los avances respecto de la Carta Social comunitaria, las disposiciones sobre el medio ambiente, y las discusiones en curso encaminadas hacia algún tipo de federalismo, con un parlamento central fuerte. Por otra parte, la casi totalidad de los países europeos no miembros de la Comunidad se encaminan a integrarla dentro de un número corto de años. Todo eso contribuye poderosamente a estabilizar las políticas internas de los países miembros, y de los que se postulan, amortiguando considerablemente el impacto de los cambios de signo político que pudieran tener lugar.

Por otra parte, el Tratado de Maastrich estableció como condiciones para la implementación de la moneda común europea el que los países participantes debían tener un endeudamiento no mayor del 60% del producto bruto, y un déficit presupuestario no mayor del 1.5% del mismo Producto. De hecho, estos se han convertido en estándares internacionales, por los cuales se califica la situación y las perspectivas de los países individuales. Para esos mismos propósitos, cabría agregar un tercer indicador de muy significativa importancia; la proporción entre el endeudamiento externo y las exportaciones, generalmente expresado en términos del número de años de exportaciones necesarios para el repago íntegro del stock presente de deuda externa.

Como conclusión de esta visión panorámica, cabría señalar que se advierte en el mundo desarrollado, y aun en los grandes países que no lo integran, una tendencia hacia el "centro" político, social y económico, que al tiempo que acepta el rol del mercado como motor principal del crecimiento económico, acepta también el rol de estado como promotor y garante de la política y la protección social, como así también de la defensa de la competencia, del consumidor y del usuario, y del medio ambiente, procurando un equilibrio social y económico en el que ambos no se interfieran significativamente.

Asimismo, se advierte la fuerza con la que avanza el proceso de globalización, del que no puede permitirse quedar al margen ningún país de al menos alguna significación.

Ello presiona intensamente a los países, independientemente de sus características históricas, políticas, culturales, etc., sino hacia la uniformidad, hacia la aceptación de un conjunto de "reglas del juego" en el plano económico, financiero, comercial, etc., todo lo cual implica la necesidad de adaptar sus economías, sus finanzas, su comercio internacional, etc., con los impactos sociales ineludibles.

También presiona intensamente a los grupos regionales de países, que se ven precisados de consolidarse institucionalmente y en torno a sus consensos internos, como condición necesaria para poder participar en las discusiones y negociaciones a nivel internacional como tales, so pena de disgregación y dispersión de los países individuales, si no logran alcanzarlo en tiempo útil.

Un esquematización tentativa del consenso

Como resultado del desarrollo de esos procesos e ideas, se iría delineando un cierto consenso, aplicable a nivel nacional, que procuraremos a continuación sintetizar tentativamente, en términos que trasladados a la realidad de nuestro país y de los demás de América Latina, implicarían una aproximación a la misma problemática.

- las tendencias mayoritarias de la sociedad se orientan hacia un modelo de tercera vía, en el cual el mercado conserva el liderazgo y el protagonismo en la iniciativa, la inversión y la propiedad del aparato productor de bienes y servicios económicos, de lo cual depende el crecimiento económico, y con ello, en el mediano y largo plazo, el empleo y el bienestar; el estado no se inhibe de establecer las regulaciones ineludibles, en defensa de la seguridad individual y social, el medio ambiente, el ordenamiento urbano y

territorial, el consumidor, el usuario, la competencia interna y externa, etc., pero es consciente de que la actividad regulatoria debe ser lo mas restringida posible, y que deben instalarse mecanismos de solución de conflictos y controversias, transparentes, baratos y ágiles, que no impliquen inseguridad jurídica ni pospongan u obstaculicen innecesariamente decisiones de inversión, incorporación y modernización de tecnología, etc.

- en el corto y mediano plazo el proceso de modernización e integración a la economía regional y global acarrea grandes costos sociales y económicos, y profundiza las desigualdades en la distribución del ingreso por sectores, regiones, etc.; vastos sectores resultan desprotegidos frente al impacto, y se encuentran con bajo o nulo potencial de reinserción en una economía mas eficiente y por ello, mas exigente y discriminante

- solo el estado democrático puede ejercer el rol de garante y gerente del equilibrio entre lo económico y lo social, estableciendo e implementando políticas y programas públicos orientados a la protección y el apoyo a la readaptación y reubicación de los grupos afectados y marginados por el proceso, y a la redistribución del ingreso, especialmente del marginal que resulta de un crecimiento económico acelerado, en función primero de las necesidades impostergables, pero también de las legítimas expectativas sociales de participación en los beneficios del crecimiento económico.

- el estado debe asumir esas funciones y desafíos críticos en un contexto de desconfianza y desprestigio frente a la sociedad, en parte por efecto de la predica liberal, pero también por su propio fracaso al pretender hacer todo, solucionar todos los problemas sociales y económicos, y no haberlo logrado en ninguna medida socialmente aceptable, no ser capaz, en general, de brindar los servicios a su cargo con los niveles esperados y esperables de equidad (que lleguen a donde se necesitan), eficiencia, calidad, oportunidad.

- el pacto social en el que se basaron el estado de bienestar y el rol social creciente del estado, esta roto, tanto en el sentido general de la solidaridad (imperla el individualismo, el sálvese quien pueda) como concretamente en torno al rol y las funciones del estado.

- una de las manifestaciones mas drásticas y difíciles de resolver se refleja en la persistente resistencia social a la continuación del crecimiento de la participación del sector público en el ingreso, y en el extremo, en la elusion y evasión impositiva y previsional.

- de hecho la última de las prioridades para la mayor parte de la población es contribuir a sostener la acción de un estado en el que no cree ni confía, mediante el cumplimiento de sus obligaciones: prioriza lo individual y familiar, aún a costa de asumir graves riesgos para el futuro propio, como en la evasión previsional.

- la ineficiencia del estado, y sus falencias, junto a las de la diligencia política y social, puestas de manifiesto cada vez mas urbi et orbi por los medios, proveen de "excusas" y "justificaciones" fáciles a quien evade y a quien no cumple.

- sin embargo muchos de los mismos que evaden o no cumplen, son los mismos que mas demandan del estado. En todo el mundo, especialmente los sectores medios de la sociedad, que son los mayores demandantes y usuarios de los servicios del estado, traducen ese mensaje ambivalente y contradictorio.

- es evidente, por otra parte, que sin los medios financieros suficientes, con un nivel relativamente alto de endeudamiento y con una gran rigidez en el gasto comprometido, en un contexto que no admite el recurso al déficit fuera de limites estrechos, el proclamar la intención de un estado proactivo puede quedar en una promesa vacía e incumplible.

- romper ese circulo vicioso exige extremar el esfuerzo por mejorar la equidad, la eficiencia y la calidad de todos los servicios del estado, a partir de una correcta asignación de los recursos, que priorice los resultados por la sobre la extensión clientelística de los servicios, al mismo tiempo que se mejora la administración tributaria y previsional, todo ello en un marco de gran transparencia y de métodos comprensibles y al alcance de la ciudadanía para la preparación de los presupuestos, y para la constante rendición pública de cuentas y de resultados, todo ello orientado también a prevenir y combatir insistente y perstentemente la corrupción de todo tipo.

- a su vez, la responsabilidad ineludible del estado por muchos programas y actividades, especialmente en lo social, en la defensa del medio ambiente, del

consumidor, del usuario, en la solución de conflictos comunes, no debe oponerse ni impedir la búsqueda de soluciones institucionales de base social, participativa y no burocrática, muchas veces fuera de la estructura misma del estado, en el creciente sector social, las ONG.

- ese gigantesco desafío reclama la voluntad, la imaginación, y la capacidad real de diseñar e implementar soluciones desde o con el apoyo y orientación del estado.

- es un desafío para la diligencia política moderna, en su rol de movilización y moderación de la discusión pública, y cuando le corresponde, en la dirección del aparato del estado, desde el nivel de decisiones y dirección políticas, y también para los niveles gerenciales del propio aparato estatal, que deben reunir la vocación de servicio a la sociedad en el respeto al mandato democráticamente otorgado a los representantes del pueblo en todos los niveles y poderes, apoyando la formulación y tomando a su cargo la implementación de las políticas y programas, con el mayor profesionalismo, en el que junto a los valores éticos, debe encontrarse una constante casi obsesión por la eficacia, la eficiencia, la calidad, la transparencia.

- es decir: para esta tarea hacen falta los mejores, los mejores en la diligencia política y los mejores en la gerencia pública. Es necesario buscar, motivar, sumar, seleccionar a los mejores, y es necesario que reciban constantemente la mejor información, formación y perfeccionamiento. Es necesario un marco que asegure a los profesionales su carrera, y a todos su vida austera pero digna, y su futuro, solo sujeto a su desempeño en el servicio a la sociedad desde el lugar que le toque.

- esta es la tarea a emprender y el desafío a aceptar, ojalá sea también el aporte, de todos los que se preocupan e interesan en el bienestar de la sociedad y en el estado como instrumento de ella, por un país que conservando lo propio, no se asile ni se automargine del mundo, tal como es. En el mundo actual no es posible ser ilusos, ni creer en recetas mágicas ni remedios salvadores. Tampoco es posible creer, como alternativa posible, en la improvisación permanente, en los transgresores, en la "viveza criolla", que si es que alguna vez lo tuvieron, no tienen cabida ni lugar en el mundo de hoy. El camino por delante no es ni fácil, ni rápido, ni corto en el tiempo, pero, como dijo el poeta, "se hace camino al andar..."

Economía, estado y sociedad desde 1990: reformas, efectos y problemas pendientes

Los textos que siguen constituyen una síntesis revisada de las presentaciones y comentarios preparados con el propósito de procurar respuestas a la pregunta: donde y como esta actualmente Argentina en relación al nuevo consenso me que se resume mas arriba? Y a procurar señalar algunos de los problemas pendientes mas serios y de las vías de ataque, hacia la solución de los mismos [\[3\]](#).

Argentina y sus crisis recurrentes desde 1930

El modelo exitoso que se había iniciado en 1880, de rápido crecimiento económico, basado en la progresiva ocupación económica de la tierra de la pampa húmeda, en la inversión casi totalmente extranjera en la infraestructura económica necesaria para ello, y para las exportaciones, y en la inmigración, se agoto en 1928 al haberse alcanzado la frontera de dicha zona, la isoyeta de 700 mm. y paralizado consecuentemente las inversiones citadas. Inmediatamente después, la crisis que comenzó en octubre de 1929 cambio drásticamente las condiciones de los mercados y las finanzas internacionales. Y la revolución de setiembre de 1930 no solo interrumpió la serie de gobiernos constitucionales, sino que dio comienzo a una serie de golpes militares triunfantes, que condujo a una serie de gobiernos, militares y civiles, muchos de ellos inestables y de corta duración, que solo se agoto en 1983.

Si se analiza, aun someramente, la historia económica y social argentina desde 1930 hasta el presente se encuentra que se verificaron indudables y a veces muy importantes avances sociales, políticos y económicos, pero también se encuentra que como promedio cada aproximadamente 10 años, Argentina que debe enfrentar una crisis, mas o menos severa, como consecuencia de que nunca mas se logro establecer un modelo económico y social equilibrado, tanto en el plano interno, del propio país, como en su relación con el mundo, y por ello, estable.

Cuando la crisis se hace presente en toda su magnitud e intensidad, cuando Argentina está "contra las cuerdas", se allanan resistencias a cambios que debieron haberse implementado mucho antes, se genera un cierto consenso respecto de la necesidad impostergable de tomar mediadas e introducir cambios, pero cuando se

reacciona, ya es tarde, y en términos futbolísticos, es siempre de contragolpe, sin un proyecto claro, totalizador y viable en el largo plazo.

Así se solucionan algunos problemas, pero jamás se solucionan todos, de la manera equilibrada y armónica que sería necesaria para que la solución fuera esencialmente duradera. Con esos arreglos apurados, bajo presión, la situación mejora durante algún tiempo, y al cabo de algunos años después se genera otra situación crítica. Casi siempre la crisis estalla en la relación con la economía o las finanzas internacionales.

Ese tipo de situación se verificó en la crisis de 1989-90, aunque aquí estallo la hiperinflación, y se verifica nuevamente en 2000-2001.

Argentina: las reformas en la década de 1990

A fines de la década de los años 80 y durante los 90, ante la profunda crisis desatada la Argentina se vio forzada a llevar a cabo una serie de profundas reformas económicas, sociales e institucionales.

Como reacción a las hiperinflaciones de 1989-90, a comienzos de 1991 se implanto la convertibilidad monetaria. Ella requería que en la práctica no existiera política monetaria alguna, para lo cual se reformó profundamente el régimen del Banco Central. También que existiera equilibrio fiscal. Para lograrlo, y para prevenir que se pudiera incurrir en déficits fiscales originados en ese sector, se privatizó y concesionó en muy pocos años prácticamente la totalidad de las empresas de propiedad del estado nacional; también, para lograr importantes inversiones extranjeras, y la expansión y mejora de los servicios. Con el mismo propósito de alcanzar el equilibrio fiscal, y mantenerlo en el tiempo, se llevó a cabo la reforma del estado nacional, y se transfirió a las provincias todas las escuelas y hospitales que estaban todavía en jurisdicción nacional, con su presupuestos.

Se renegoció la deuda externa, y se consiguieron algunas rebajas en el monto, y mejores plazos, y también nuevos préstamos a tasas relativamente bajas, por el exceso de fondos disponibles en los mercados internacionales a comienzos de la década.

Con el doble objetivo de contribuir a hacer desaparecer la inflación, junto con la convertibilidad se implanto una amplia apertura de la economía.

Como respuesta, la economía se reactivó fuertemente, en base al consumo interno postergado, y a las inversiones en las empresas de servicios públicos privatizadas. Y con ello mejoró la recaudación fiscal.

Al mismo tiempo, la globalización avanzaba aceleradamente, y la integración regional en el Mercosur, también. Como una de las consecuencias más importantes del modelo adoptado, el país, como la casi totalidad de los países no desarrollados, se volvió enormemente más sensible y vulnerable a los efectos de las perturbaciones y las crisis económicas y financieras a nivel regional e internacional.

Precisamente cuando el efecto fiscal de la reactivación que siguió a la convertibilidad se agotó, ello se hizo evidente con la devaluación en México en diciembre de 1994 y el consiguiente "efecto tequila". En 1995 Argentina experimentó una profunda recesión, y en mayo de ese año alcanzó el pico histórico de la tasa de desempleo, 18.6%. Con el declarado propósito de apoyar la reactivación, el empleo, y para aumentar la competitividad que hiciera posible el crecimiento de las exportaciones, se disminuyeron significativamente los aportes patronales a las jubilaciones.

Ese mismo año se implementó el sistema de jubilaciones privadas, con lo cual el estado comenzó a transferir a las administradoras privadas una parte sustancial de los aportes y contribuciones previsionales, correspondientes en general a los trabajadores más jóvenes, mientras el sistema público de reparto quedó a cargo de todos los ya jubilados y pensionados, y de la gran mayoría de los jubilables en los años siguientes. Se sostuvo que ello se compensaría con una drástica disminución de la evasión previsional, originada en la confianza que inspiraría el nuevo sistema.

En realidad, el déficit fiscal reapareció con fuerza. A pesar de ello, y debido a las altas tasas de desocupación, la llamada "segunda reforma del estado" fue postergada, y nunca llegó a comenzar a implementarse seriamente.

Tanto por la disponibilidad de fondos en el mercado local, como por el diferencial en la tasa de interés convenía financiar el déficit fiscal tomando préstamos en el exterior, y así se hizo. El stock de deuda externa comenzó en esos años a crecer nuevamente.

En 1996 la economía comenzó a recuperarse, a influjos del Mercosur, y de la tasa de cambio con Brasil, entonces fuertemente favorable a Argentina. En 1997 Argentina

tuvo un muy alta tasa de crecimiento, la segunda del mundo después de China. En ese periodo la desocupación descendió algo, pero la situación social no mejoro significativamente.

La recaudación fiscal mejoro algo, pero lejos de lo necesario para lograr el equilibrio.

A partir de 1998 se desato una sucesión de crisis, que comenzó en el Sudeste Asiático, luego en Rusia, y finalmente en Brasil, que devaluó unilateralmente a comienzos del 2000.

Como consecuencia del impacto de esas crisis externas, ya a mediados de 1998 la economía argentina entro en la recesión mas larga en mas de medio siglo, de la que mas de dos años y medio mas tarde, aún no había salido.

Los déficits fiscales continuaron acumulándose, y con ellos el stock de deuda externa continuo creciendo, ya que solo se pagaba parte de los intereses, mientras el resto se cubría con nuevas emisiones de bonos, casi todos emitidos en dólares.

Además, al aumentar con ello gradualmente el porcentaje del presupuesto nacional destinado al servicio de la deuda, y a cubrir los déficits también crecientes del sistema jubilatorio publico, disminuían progresivamente los recursos disponibles para la ampliación y mejora de los servicios del estado, y aumentaba la rigidez del gasto publico nacional.

Esta ultima también había aumentado significativamente con las transferencias de los servicios de educación y salud a las provincias, y con la nacionalización de mas de la mitad de las cajas de jubilaciones provinciales. La responsabilidad por el gasto publico consolidado quedo el 50% en el gobierno nacional, el 40% en las provincias, y el 10% restante, en los municipios. A pesar de ello, provincias y municipios no solo no hicieron ninguna reforma el estado, sino que aumentaron velozmente sus gastos, y su endeudamiento, aun internacional.

De todas maneras, aunque con dificultad, el déficit del estado nacional se mantenía dentro del limite de Maastrich, mientras, como se dijo, el stock de deuda externa aumentaba incesantemente.

Durante esos años, en gran medida gracias al Mercosur, las exportaciones habían aumentado de manera significativa para lo tradicional en Argentina, pero nunca al ritmo necesario para mejorar, y ni siquiera mantener, la relación exportaciones/stock de deuda. Finalmente, la devaluación en Brasil a comienzos del 2000, alteró la tasa de cambio en contra de Argentina, mientras el dólar se valorizaba frente a las demás divisas, y los precios internacionales de las principales exportaciones argentinas descendían. Las exportaciones acusaron el impacto.

Peor aun, la devaluación de Brasil a comienzos del 2000 fue el comienzo de un serie de problemas no resueltos satisfactoriamente hasta ahora en el Mercosur, en cuyo marco Brasil había pasado a ser de lejos el principal destino de las exportaciones.

El déficit fiscal, el nivel del gasto publico y la reforma del estado

La discusión y el balance de los efectos positivos y negativos de las reformas de la década anterior continua abierta. Ya no se discute la estabilidad lograda al precio de la convertibilidad, ni tampoco se discutía mayormente a esta última, fuera de algunos sectores especialmente afectados.

Pero el equilibrio fiscal constituye, en la teoría y en la practica, una condición básica para la continuidad y consolidación de la convertibilidad.

La sociedad argentina, que prácticamente nunca había alcanzado el equilibrio fiscal estable, tampoco lo logro auténticamente en la década pasada.

En los primeros años el déficit se disimulo con los ingreso de las privatizaciones, pero luego se hizo evidente y sostenido, agravado por la rebaja de aportes patronales con el propósito no logrado de mejorar la competitividad y aumentar las exportaciones, y también por el crecimiento de la evasión y la elusion fiscal y previsional. Todo esto constituye una de las principales contradicciones, y de los principales problemas no resueltas, en el seno de la sociedad argentina.

Ya desde el "tequila" y el pico de desocupación de 1995, en cada visita de altos funcionarios de los organismos financieros internacionales, especialmente del Banco Mundial y el BID, pero también del anterior Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, comenzó a repetirse la necesidad de aumentar y mejorar la calidad del gasto social.

La conducción económica que asumió en 1996 y se mantuvo hasta el final del gobierno Menem, de orientación liberal ortodoxa, hizo oídos sordos durante todo el periodo.

A fines de 1997 se realizó en Washington una reunión convocada por el Banco Mundial para analizar las "reformas de segunda generación" reclamadas por dicho banco, las que ponían el énfasis en la calidad de los servicios, especialmente los sociales, en la reforma de la justicia, la transparencia, etc.

Habiendo participado en la misma, el autor tiene en su poder un ejemplar del documento preparado por el BM como base de la reunión. El Banco Mundial hace, entre otras cosas interesantes, un balance sobre la evolución de la Argentina desde comienzos de la década, y el efecto de las reformas.

Dice que la experiencia argentina demuestra que no se debe apurar a los países a hacer las privatizaciones hasta que no se establezcan los marcos legales y se desarrollen los organismos regulatorios estatales, reflexión muy honesta pero muy inoportuna, ya que eso no se cumplió en Argentina, donde el propio banco fue el principal asesor y financiador de las mismas.

Allí dice también que el gasto público en nuestro país como porcentaje del producto, es bajo haciendo comparaciones internacionales, con países de un grado similar de desarrollo, tales como Brasil y Chile.

Por otro lado, el FMI, y los economistas liberales ortodoxos, nacionales y extranjeros, y los bancos nacionales y extranjeros, reclaman insistentemente, y persistentemente, la urgente baja del gasto público.

Quien tiene razón? Paradójicamente, es posible argumentar que ambos lados de la discusión. Es posible sostener que la Argentina moderna nunca fue capaz de recaudar lo que gastaba, recurriendo a los superhabits iniciales del sistema jubilatorio, a la emisión monetaria y la subsecuente inflación que diluía las deudas, al endeudamiento interno, primero, y externo después...todo lo cual es verdad. Por lo tanto, si es que existe una suerte de "ley de hierro", que refleja la negativa de la sociedad a tributar más, y no es posible continuar endeudándose indefinidamente, como de hecho no lo es, no cabría otra alternativa que bajar el gasto, hasta igualarlo a lo que se recauda.

En 1999, en vísperas electorales, se implanto el primero de los que después se daría en llamar "impuestazos", en este caso para que el gobierno nacional tomara a su cargo la financiación del reclamo de los docentes de nivel primario, medio y secundario, que dependían de las provincias, pero habían efectuado demostraciones permanentes desde una carpa instalada durante dos años frente al Congreso Nacional.

El establecimiento de un nuevo impuesto, imprevisto, a mediados de año, con el país en recesión, constituyó un verdadero despropósito. A pesar de la tradicional simpatía generalizada por los docentes, se verificaron resistencias sociales explícitas, y la recaudación fue un fracaso, pero el daño a la economía estaba ya hecho.

Por otra parte, la perspectiva del recambio presidencial en las elecciones de octubre de 1999, llevó a que el gobierno saliente postergara el enfrentar la recesión, especialmente sus consecuencias en cuanto al agravamiento del déficit fiscal, y con ello del endeudamiento externo del país.

Consciente de ello, y de las incertidumbres que siempre se generan en vísperas de las elecciones presidenciales, y eventualmente, después, en el interregno hasta el cambio de gobierno, el Diputado Nacional Jorge Remes Lenicov, ex Ministro de Economía del gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, entonces candidato presidencial justicialista, y presumiblemente su candidato a ocupar el mismo Ministerio en el gobierno nacional en caso de triunfar en las elecciones, consiguió que, como un modo de infundir confianza, el Congreso Nacional aprobara la llamada "ley de convertibilidad fiscal", que establecía severos límites al déficit, un programa de reducción progresiva del mismo, y también bases para una nueva reforma del estado nacional, orientada en la misma dirección.

En definitiva el gasto público nacional en 1999 se descontroló, y el déficit subió al doble del previsto, excediendo ampliamente el límite citado, aun a pesar del primero de los llamados "impuestazos", como se menciona más arriba.

El financiamiento del déficit mediante endeudamiento externo llevó a que el stock de deuda, siempre creciente al compás de los sucesivos déficits y del no pago de amortizaciones, alcanzara su duplicación entre 1993 y 1999, mientras las exportaciones no crecieron lo suficiente. Como consecuencia la relación deuda externa/PBI se fue

acercando velozmente y peligrosamente al límite correspondiente establecido en el Tratado de Maastrich para la unificación monetaria en la Comunidad Europea: el 60% del PBI, y a unos cinco años de exportaciones.

Por otra parte, la coalición opositora alentó durante la campaña electoral la ilusión de que un cambio de signo y de liderazgo político conduciría rápidamente a la mejora de la situación económica y social del país, y con ello, a la esperanza de una mejora automática de la situación fiscal. El triunfo de la oposición, además del cansancio por diez años y medio del mismo gobierno, reflejó y potenció esas esperanzas.

Pero al hacerse cargo el nuevo gobierno de coalición encontró ya a comienzos del 2000 con las malas nuevas de que el déficit fiscal era mucho mayor que el previsto, que el endeudamiento externo se acercaba veloz y peligrosamente a los límites que podrían resultar tolerables, y que frente a ello, el recuerdo, a nivel internacional, de la gestión anterior de la UCR, en la presidencia del Dr. Alfonsín, que había terminado en medio de la hiperinflación, lo que le imponía priorizar el equilibrio fiscal sobre la reactivación.

Así, apurado y presionado por su mala historia de manejo fiscal en su gobierno anterior, aumentó tempranamente los impuestos, con el segundo "impuestazo". Los intentos del nuevo gobierno de reducir el déficit fiscal, por un lado arrojaron un resultado positivo pero insuficiente para alcanzar el equilibrio. Pero por otra parte, se considera generalmente que influyeron negativamente, contribuyendo a demorar la salida de la recesión, que se extendió durante todo el año 2000, y con ello, al no aumento de la recaudación que cabría esperar como consecuencia del crecimiento de la actividad económica.

Ante la prolongación de la recesión, y el incumplimiento de las metas de recaudación y reducción del déficit, se le pospuso, y la ley de convertibilidad fiscal fue modificada

Argentina a finales del 2000 y comienzos del 2001

Los mercados financieros internacionales, recelosos por la sucesión de crisis en los países ahora llamados emergentes, comenzaron a dudar de la capacidad de Argentina para repagar su deuda, tanto porque al prolongarse la recesión, los ingresos fiscales no crecían, como porque las exportaciones tampoco crecían lo necesario.

Para peor, las tasas de interés internacionales habían ido subiendo.

Todo esto constituyó un "cóctel explosivo" que generó desconfianza creciente en los mercados financieros internacionales y nacionales respecto de la capacidad del gobierno de pagar regularmente al menos los intereses de la deuda, y de obtener a tasas aceptables el financiamiento externo e interno adicional, necesario para cubrir el nuevo déficit.

La disparada de las tasas fue la señal inocultable del estallido de la crisis, que podría haber tenido una repercusión posiblemente no menor que la hiperinflacionaria. El gobierno, no obstante su debilitamiento por la crisis política que derivó en la renuncia del Vicepresidente de la Nación, reaccionó rápidamente, y obtuvo expresiones de apoyo a nivel internacional, fuertemente condicionado al cumplimiento de una serie de exigencias.

Esto último dio lugar a trabajosas negociaciones con el Congreso Nacional, y con los gobernadores de las provincias, responsables por el 40% del gasto público nacional y un porcentaje menor pero significativo del endeudamiento externo e interno.

Logrados los acuerdos básicos a este nivel, las demoras del Congreso hicieron que el gobierno aprobara una serie de reformas profundas por decretos de necesidad y urgencia, y lanzara luego una serie de medidas orientadas a básicamente a la reactivación mediante un paquete de 30 decretos.

El país obtuvo así la conformación y el otorgamiento a nivel internacional de un programa de respaldo financiero de dimensiones inusitadas no solo a nivel nacional, sino internacional: incluyendo las contribuciones nacionales públicas y privadas su monto total fue de casi U\$S 40.000 millones.

Así se llegó a algo inédito: el llamado "blindaje financiero" internacional, destinado a restablecer el respaldo a la confianza en Argentina.

Asegurado así que el país podría pagar sus obligaciones y tener cubierto su financiamiento para el año 2001, los mercados financieros internacionales y nacionales recuperaron la confianza, y se verificó una marcada disminución de las tasas a las que se colocaron las últimas emisiones de títulos de deuda pública.

Quedaba por ver si ello se traduciría en un reinicio significativo del crecimiento económico, que contribuyera a mejorar los niveles de empleo, ingresos y consumo, de lo cual debería derivar nuevas inversiones y en parte, el aumento de la recaudación fiscal y previsional; estas últimas deberían mejorar significativamente, también, como resultado de mejoras en la administración fiscal, que logran el descenso de las muy altas tasas de evasión y elusión.

Al prologarse la recesión, y no recuperarse la recaudación, cobro vuelo otra vez la discusión y el cuestionamiento desde el exterior, especialmente de los mercados financieros, los analistas y asesores a ellos vinculados, y el FMI, al nivel del gasto público argentino, y el consiguiente requerimiento de fuertes reducciones a través de otra forzada y apurada reforma del estado.

La modernización de la economía y sus efectos sociales

Todo proceso de transformación de la economía y el estado tiene costos elevadísimos tanto sociales como económicos, y esto ha sido siempre así. Algunos liberales ortodoxos hoy se han puesto a reescribir algunos trabajos como los que hicieron que Simon Kuznets recibiera el premio Nobel de economía, en los que demostró la regresión en la distribución del ingreso en las primeras etapas de la revolución industrial; y ahora aun otros, no liberales, se adhieren también a los argumentos revisionistas, ahora están envueltos en discusiones y revisiones históricas.

Es mas, la lógica ineludible de un proceso de profundas transformaciones conduce a que primero se hagan patentes los costos del cambio, y luego, y a veces muy luego, los beneficios.

También la experiencia, incluso la reciente de Chile y España, muestra indudablemente que eso es lo que sucede, bajo la forma de desocupación, subocupación, marginación de los sectores menos calificados, bajas de salarios e ingreso en sectores en obsolescencia técnica o directamente condenados a desaparecer por ser inviables.

En Argentina han tenido lugar grandes transformaciones en el estado nacional, y en algunos sectores como los servicios públicos privatizados, y en los bancos y las 400 empresas mas grandes del país, que son a la vez responsables por la mayor parte de las exportaciones, casi todos ellos hoy de propiedad multinacional o extranjera

Pero hay todavía grandes sectores productores de bienes y servicios, integrados por empresas medianas y pequeñas de propiedad nacional, que están muy lejos de haber alcanzado niveles competitivos, por deficiencias tecnológicas, gerenciales, de estructura de capital, de tamaño fuera de escala. Y hay una enorme cantidad de trabajadores independientes, la mayoría de ellos fuera del circuito fiscal, situación que de hecho implica un subsidio cuantioso, lo que explica su supervivencia como tales.

Como solo algunos ejemplos de esas situaciones cabe mencionar de un tema que me ha tocado tratar más de una vez en la gestión pública.

El comercio minorista reclama insistentemente contra los supermercados y las cadenas; sus entidades representativas, como la CAME, sostienen que han cerrado muchos comercios, es más dicen que quedarían en pie "solamente" unos 425.000 locales comerciales. Ahora bien, cuando se calcula la proporción entre la cantidad de bocas de expendio y la población de nuestro país, resulta que ese índice sería de una boca de expendio cada 87 habitantes; y ese índice es más de 60 veces mayor que el de USA y más de 40 veces más alto que en el Mercado Común Europeo, cosa que cualquier viajero, observador elemental, comprueba sin necesidad de ninguna estadística, se da cuenta caminando por la calle de cualquier país avanzado, donde no existen quioscos en cada esquina, donde no existen cafés ni casa de comida, etc. como en el nuestro. En Argentina subsisten porque en la mayoría de los casos no pagan los impuestos ni las contribuciones sociales, y favorecidos también por hábitos culturales nuestros. No es necesario recurrir a ningún análisis sofisticado para darse cuenta de que esta estructura es totalmente incompatible con los procesos de modernización, y esta condenada a desaparecer en gran parte, a mediano plazo.

Hoy la propia gente del campo, y sus entidades representativas, sostienen que la condición mínima para sostenerse en la situación actual es tener alrededor de 500 hectáreas por establecimiento en la pampa húmeda, donde unos años antes eran suficientes 100 hectáreas. Probablemente más del 60% de las explotaciones no alcancen la dimensión mínima mencionada. Además la situación se agrava si se considera la crónica falta de capital de trabajo propio, y el crónico endeudamiento consiguiente, más el hábito consuetudinario de no repagar los créditos a los bancos del estado.

Consecuentemente, en el país existen además de dos millones de desocupados y otros dos millones de subempleados, probablemente dos millones de empleados en puestos de trabajo en esos y otros sectores, que deberían desaparecer en el proceso de tránsito hacia una economía moderna. O sea que esta gente, en caso de que continúe y se profundice la modernización en el país, no va a poder continuar empleada en esos lugares.

Todas esas estructuras subsisten, en especial en los comercios, como ya se dijo, por la absoluta incapacidad histórica del estado de cobrar los impuestos. Hoy existen alrededor de 6.000.000 de personas en el país que están funcionando económicamente de alguna manera y no aparecen en ningún registro del estado. Este estado de cosas no cierra por ningún lado y es inviable.

Tiene realmente Argentina la opción de modernizarse o no? Cabe sostener que esta última opción no existe. En cierto sentido pareciera que el país se encontrara frente a una situación similar a la de la época de la caída de Rosas cuando Urquiza, Alberdi, etc. entendieron como venía la evolución del mundo, y entendieron consecuentemente que había que poner el país en las condiciones necesarias para insertarse en el mundo.

Pero no todos estaban de acuerdo con esto, ya que algunos pensaban, como Sarmiento, que la solución drástica era la del cuchillo. Felix Luna dice en la introducción a su libro Los Caudillos que los caudillos defendían lo que era para ellos legítimo, por eso durante 20 años se opusieron al progreso, pero también dice este autor más adelante que ninguno de nosotros hubiera querido tener el país que hubiera resultado de que los caudillos triunfaran.

En el plano social, la realidad que surge de los niveles actuales de desempleo, subempleo, pobreza e indigencia, mas la ineludible necesidad de continuar avanzando tan rápidamente como sea posible en la modernización y reestructuración del sistema productivo nacional, como así también de las experiencias de otros países que atravesaron procesos similares, es que Argentina tiene por delante, como mínimo, diez años mas con altas tasas de desempleo.

Y que el avance en el proceso no es ni será viable, en términos de gobernabilidad, si no hay una cobertura al menos mínima, pero extendida, para los sectores de

desocupados, pobres, y marginales. No es razonable esperar que no se verifiquen resistencias sociales de magnitud, si la situación social se prologa sin mejora significativa ni horizonte a la vista, durante un largo periodo.

El Gasto Publico y la Modernización del Estado

Yo quiero dejar sentado, lisa y llanamente, que por esas razones no estoy de acuerdo con el achicamiento del estado y no estoy de acuerdo con la baja del gasto público.

Esto de ninguna manera quiere decir que no reconozca que existe ineficiencia y falta de calidad en los servicios del estado nacional, especialmente en las áreas sociales que están a su cargo, en la que no ha habido mejora alguna ni lejanamente comparable a los de los servicios públicos privatizados, y donde se verifica una mala asignación de recursos, en muchos casos inequitativa, y una peor aun gestión de los mismos.

Esto se verifica, por ejemplo, en las obras sociales, y en muchas otras áreas, como también en las universidades públicas argentinas, debido a que son sectores sumamente corporativos, que se resisten a capa y espada al cambio, aunque es sumamente evidente que su estado actual constituye algo que ya no da para más.

Este ultimo caso constituye una inequidad flagrante. A fines del 2000 el gobierno nacional enfrento una muy dura negociación con los gobernadores provinciales por la firma del entonces ultimo acuerdo fiscal.

La discusión era por el manejo de 1.700 millones de dólares para los programas de asistencia social, que los gobernadores pretendían manejar directamente (y clientelisticamente, según la practica habitual)

Según el INDEC más del 30% de la población argentina está por debajo de la línea de pobreza o de la indigencia; eso significaría aproximadamente algo mas de 11 millones de argentinos. Si se divide los 1.700 millones por 11.1 millones da 153 pesos por persona y por año. Estos son los fondos con los que cuenta el estado argentino para ayuda económica directa a la pobreza o a la indigencia, etc., ya que los nombres se pueden discutir y también los límites de hasta donde llega cada una de esas categorías.

Por el otro lado el presupuesto de las universidades públicas Argentinas es de 1.800 millones de dólares. Como hay 1.043.000 alumnos, según la última encuesta, esto significa que el estado esta becando con casi 1.800 pesos por año a cada estudiante, de los cuales el 80% constituiría una verdadera malversación, ya que los que se gradúan son menos del 20% y entre los estudiantes universitarios, según el censo reciente de la UBA, es muy poca la población universitaria que pertenece a ese 30% de pobres e indigentes, que esta siendo dejado de lado.

Resulta entonces que se le esta dando a la clase media un subsidio que es mayor en sus costos anuales a un "Plan Trabajar" con el cual un desocupado debe mantener una familia. Peor aun, según algunos estudios mas de la mitad de los alumnos ingresantes a la UBA proviene de escuelas privadas; en las demás universidades nacionales la proporción varia y seria en general inferior. Otros estudios indicarían que mas de la mitad de los graduados universitarios provendría de escuelas privadas. No se comprende cual es el argumento que podría sostener la inequidad de que las familias que pagaron por la escuela secundaria, no hagan otro tanto, quizá por los mismos montos, a las universidades publicas, salvo que pudieran demostrar fehacientemente un disminución significativa de sus ingresos. Lo mismo se aplica, en parte al menos, a los alumnos que trabajan. Y a los que provienen de familias con cierto nivel de ingreso, aunque sus hijos hayan cursado el secundario en escuelas publicas. Estas son algunas de las realidades sociales que tenemos delante nuestro, y que aun cuando siendo graduado y profesor de la universidad pública no solo no la ataco, sino que la defiendo como institución a capa y espada, tengo la obligación ética y de conciencia social, como analista e investigador, de hacer transparente lo que sucede con el gasto publico en este caso.

Otro caso muy serio es el de los subsidios fiscales. En el presupuesto del año 2.001 la Secretaria de Hacienda incluye una tabla en la que presenta una lista de "gastos fiscales" por un total de 9.178 millones de pesos, de los cuales 7.846 corresponden a exenciones para determinadas actividades establecidas en las leyes que rigen los impuestos respectivos, y el saldo, 1.332 millones, a varios regímenes de promoción. En el primer caso, la enseñanza privada, la TV por cable, la medicina prepaga, la prensa, etc., constituyen inequidades que cuentan con poderosas defensas corporativas, que en muchos casos incluyen también a las respectivas clientelas, las que invocan mitos tales como la defensa de la libertad de prensa. Por otra parte, los regímenes de promoción, los que cuentan con la defensa cerrada de los gobiernos provinciales, que no solo no

efectúan las inspecciones que por ley les corresponden, sino que obstaculizan y se oponen a las del gobierno nacional, constituyen realmente un mecanismo de malversación y estafas. La experiencia de muchos años muestra que en muchos casos las inversiones no se realizan realmente, o solo parcialmente, y que, casi siempre, al vencimiento del plazo de subsidio los proyectos se paralizan o abandonan. En el primer caso, si venciendo las respectivas resistencias sectoriales y sociales se generalizara la extensión de los impuestos correspondientes a actividades mas o menos bien establecidas, cabria esperar un cierto aumento real de la recaudación. En cuanto a los regímenes de promoción, en la mayor parte de los casos los proyectos no se realizarían, por lo cual, si bien es cierto que desde el punto de vista económico los subsidios existen, y por lo tanto la inequidad y las irregularidades existen, desde el punto de vista de la recaudación fiscal, cabria esperar que su supresión no resultaría en ningún crecimiento significativo de la recaudación.

Así las cosas, ¿qué hacer? Dejar esas cosas como están, ya que es tan duro y difícil enfrentar a esas corporaciones, que gozan además de una suerte de protección de parte de sectores de la sociedad, acaso amplios, que tiene incorporados desde hace mucho tiempo ciertos mitos que no existen mas en otros países, desde hace tiempo? Por duro y difícil que sea, esa es una respuesta socialmente inaceptable.

Ceder ante el mito, repetido hasta el cansancio, de que es posible hacer enormes ahorros en la burocracia, y controlando la corrupción, que harían innecesarias las reformas en esos y otros sectores? Es indudable que hay que procurar mejorar y hacer menos costosos los servicios burocráticos, y prevenir y combatir la corrupción, grande y pequeña, pero aun un conocimiento superficial del presupuesto del estado muestra que los ahorros razonable posibles, en la realidad, no serian suficientes para alcanzar el equilibrio fiscal, ni podrían concretarse en tiempo útil.

Por cierto es necesario continuar el proceso de reforma y modernización del estado nacional, teniendo en vista no solo el ahorro de recursos fiscales, sino la mejora de eficiencia y la calidad de los servicios.

En el caso de los servicios previsionales y de salud para jubilados, cuyo presupuesto conjunto es mas de la mitad del presupuesto nacional, es imprescindible también combatir el otorgamiento de beneficios indebidos o desproporcionados, la

corrupción y las practicas consuetudinarias de sobreprestaciones, sobrefacturaciones, etc. Si bien en principio parecería que podrían obtenerse ahorros de magnitud, probablemente la realidad sea otra. Habría una proporción considerable de jubilaciones otorgadas en base a documentación falsa. Pero en muchos caso eso se origina en la dificultad de obtener certificaciones de aportes correspondientes a empresas desaparecidas hace muchos años. Algo similar, en el fondo mas grave, sucedería con muchas jubilaciones otorgadas por incapacidades inexistentes o exageradas, en proporciones que están muy alejadas de los parámetros internacionales. Sobre la base de algunas auditorias por muestreo, se sostendría que el total de jubilaciones comprendidas en ambos grupos podría alcanzar al 10 y aun al 15% del total, con un monto total considerable.

Pero, por una parte, posiblemente en la mayoría de los casos las irregularidades de origen habrían legalmente prescrito, por el tiempo transcurrido. Por otra parte, si como es probable, una proporción significativa de ellas correspondiera a jubilaciones de monto mínimo, que actualmente corresponden a personas de edad elevada, la recuperación de los montos mal percibidos seria en la practica imposible, y la anulación de los beneficios crearía la necesidad del otorgamiento de subsidios por edad avanzada, con lo cual el ahorro neto seria quizá poco significativo, y el costo social de lograrlo, muy alto, además de que daría lugar a innumerables juicios. En todo caso, quizá podrían reducirse a un nivel mínimo las jubilaciones que se comprobara fehacientemente que están comprendidas en esos grupos, sobre todo en el caso de incapacidades inexistentes o exageradas

Algo similar sucede con las mal llamadas jubilaciones "de privilegio" otorgadas a ex funcionarios, legisladores y jueces. Obviamente constituyen inequidades, y son por ello socialmente irritativas, sobre todo por la eximicion de limite de edad generalmente aplicable, pero en general, a nivel nacional, han sido otorgadas legalmente, por lo cual todo intento de modificación genera juicios que el estado pierde indefectiblemente. Además, el monto total no es despreciable, pero no es significativo frente al total del sistema, y las probabilidades legales de modificar la situación de las ya otorgadas, es mínima o nula.

La situación no es la misma respecto de las jubilaciones de este ultimo tipo otorgadas por las cajas provinciales que fueron luego nacionalizadas. En este caso

debería ser legalmente posible anularlas en casos comprobados de fraude, y unificar sus montos con los correspondientes al nivel nacional.

La situación mas grave es la que se refiere al otorgamiento de subsidios por los programas de asistencia social directa a cargo del gobierno nacional, que son la gran mayoría, con o sin aportes internacionales, que existen en muchos casos. Aquí el problema mayor es asegurar que lleguen realmente a quienes los necesitan y les corresponde, y no a grupos clientelísticos mas o menos tradicionales, y aun a nuevas formas de intermediación y explotación, que surgen casi diariamente (piqueteros, etc.) Y un problema adicional, y no menor, es el altísimo costo de administración de los programas, que consume una parte significativa de los recursos disponibles, ya de por sí notoriamente insuficientes en función de la realidad de la situación social del país.

Por un lado, existe una multiplicidad de programas, cerca de 60, a cargo de diferentes organismos, sin que exista todavía un sistema unificado de identificación de beneficiarios individuales y de grupos familiares, lo que hace posible el otorgamiento de subsidios indebidos, y aun duplicados o triplicados. Se impone la urgente creación de un único fondo que concentre todos los recursos disponibles, cualquiera sea la fuente, incluso las internacionales, y administre todos los pagos, lo cual, junto con la unificación de los padrones de beneficiarios y su cruce sistemático con los de los sistemas de la seguridad social permitiría evitar esos problemas y fraudes, como así también el clientelismo. Sería necesario adjuntarle un sistema muy ágil de otorgamiento de documentos únicos de identidad a todos los que no los poseyeran, incluyendo el otorgamiento inmediato de documentación provisoria, con una validez no mayor del plazo mínimo necesario para el otorgamiento de la definitiva, quizá dos o tres meses, a lo sumo.

La situación es peor aun en los casos en que los subsidios se transfieren globalmente a las provincias, ya que en estos casos quedan fuera de los sistemas nacionales de control interno y externo, y en general no entran bajo la jurisdicción de los órganos y sistemas provinciales de control, dejando la puerta abierta al clientelismo y a toda clase de irregularidades. Como mínimo, si no se suprimieran lisa y llanamente, lo que sería la mejor solución, las provincias beneficiarias deberían aceptar como condición necesaria la auditoria del gobierno federal, la que debería ser ejercida enérgicamente, por intermedio de organismo internacionales, y aun, si fuera el caso, por auditorias privadas contratadas al efecto.

Otras áreas cuya revisión a fondo y reforma sustantiva están pendientes, son los que hacen que existan todavía duplicaciones y aun triplicaciones de jurisdicciones y funciones, horizontal y verticalmente, entre las fuerzas armadas, las nacionales y provinciales de seguridad, y los servicios responsables del registro y documentación de las personas. Resulta inexplicable que a muchísimos años de establecidos el Documento Nacional de Identidad, a cargo del Registro Nacional de las Personas, la Policía Federal continúe otorgando Cédulas de Identidad, y por otra parte, también Pasaportes, lo cual en la mayoría de los países esta a cargo del organismo responsable de las migraciones, radicaciones permanentes y temporarias, etc. En lo que hace a la seguridad, por ejemplo, la Policía Federal cuenta con cuatro veces mas agentes por habitante que la policía de Nueva York, y los índices de delitos son muchísimo mayores. Y la policía de la Provincia de Buenos aires, plagado de irregularidades y casos de corrupción, es la fuerza armada mas grande del país. A pesar de ello, se va extendiendo permanentemente la jurisdicción y funcione, y con ello el personal y el equipamiento, de la Gendarmería y de la Prefectura Naval, mientras no se comprende cual es la necesidad de contar con una Policía Aeronáutica. Probablemente sea necesario, al menos a nivel de defensa y seguridad nacionales, adoptar algún criterio tajante de asignación de jurisdicciones y funciones sobre bases territoriales estrictas, para evitar duplicaciones. En este sentido, uno de los casos mas notorios es la superposición de la Armada y la Prefectura en el control y la seguridad del mar económico argentino, una de las causas por las cuales existiría un contrabando de pesca de al menos el 50%, con lo que el país pierde ingentes recursos aduaneros, además de actividades económicas que deberían tener lugar en el territorio nacional.

Aunque su significación presupuestaria no es tan importante, el costo de la justicia argentina por caso resuelto es el doble del de España y cuatro veces mas alto que en USA.

En los niveles superiores de la estructura del Poder Ejecutivo se ha ido produciendo una expansión incontrolada de cargos "políticos", especialmente secretarias, subsecretarias y direcciones nacionales, que no tiene asidero alguno, si se la compara, por ejemplo, con la que existía a comienzos de la década de 1960, cuando el aparato operativo del estado nacional era enormemente mayor que actualmente, ya que incluía fuerzas armadas mucho mayores que las actuales, un gran numero de empresas publicas e instituciones financieras, hoy privatizadas, fondos, hoy desaparecidos, y organismos

autárquicos, hoy sumamente reducidos, que en conjunto tenían a su cargo una inversión pública cuantiosa, hoy prácticamente inexistente, la que constituía una parte desproporcionada de la inversión nacional. Además, una parte significativa de la enseñanza primaria y sobre todo secundaria, y de los servicios de salud, todos ellos transferidos íntegramente a las provincias.

Esa estructura genera superposiciones, cruces e indefiniciones de funciones y jurisdicciones, cuyo costo en términos de ineficiencia debe ser mucho mayor que el costo contable de los sueldos y gastos que origina, que no es despreciable, pero tampoco significativo en términos de los ahorros posibles de lograr.

También en el Congreso Nacional, y sus dependencias, existe sin duda un exceso de personal, originado en la incorporación a planta permanente de personal originariamente político, que debió haber cesado con la finalización del mandato de los legisladores correspondientes.

Asimismo, hay que hacer todos los esfuerzos posibles para prevenir y combatir la corrupción y los conflictos de intereses.

Si bien es evidentemente posible obtener ahorros de consideración en el gasto público nacional, es más que dudoso que en la práctica con ellos pudiera eliminarse el déficit fiscal. Además ello requiere tiempos a veces considerables, y en algunos casos, como en el área de defensa, también inversiones, además de vencer las resistencias correspondientes.

Sin que ello constituya en manera alguna una excusa para no avanzar tan rápidamente como sea posible en esas y otras reformas, los tiempos que se requieren para materializar los ahorros esperados no son compatibles con las urgencias que imponen, por un lado la situación y las perspectivas sociales del país, y por el otro, el endeudamiento acumulado, con su secuela de permanentes renegociaciones e imposiciones internacionales y externas.

Recursos fiscales y Asistencia Social

Como se ha dicho más arriba, Argentina, inmersa en la regionalización y la globalización, no tiene alternativa real alguna a proseguir, y si es posible acelerando el

paso, la modernización de su economía y su adaptación para la producción competitiva en los mercados internacionales y regionales.

Y ese proceso conlleva ineludiblemente altos costos humanos, sociales, y económicos, durante largos años, que la sociedad y el estado no pueden ignorar, ni desentenderse de ellos, tanto por razones humanitarias y de justicia social, como por razones prácticas, de gobernabilidad y viabilidad del proceso.

Eso hace necesaria una marcada y rápida ampliación de la cobertura social para los grupos de desempleados, subempleados y pobres estructurales, que son los que sufren el mayor impacto y pagan un precio humano elevadísimo por la modernización y adaptación de la economía y el estado argentinos a las condiciones impuestas por la globalización y la integración regional, en un marco de acelerado cambio tecnológico, el que margina a bastos sectores de la población, no preparados en su educación general y profesional para ingresar y permanecer en los mercados de trabajo

También es necesario encontrar soluciones rápidas a la incapacidad histórica de la sociedad y el estado argentinos de aportar, asignar y distribuir recursos y acciones, al menos compensatorias, como lo reclaman los principios más elementales de la justicia social y de la democracia

Ahora bien: ¿cómo puede la sociedad financiar al estado para atender y compensar en lo posible los costos sociales y económicos del proceso de transformación? Eliminando de cuajo exenciones y subsidios fiscales, reduciendo drásticamente los niveles de evasión y elusión fiscal y previsional, y recuperando tan rápidamente como sea posible las acreencias por deudas por tributos impagos.

En largos años de estudio de estos temas no se ha encontrado explicación alguna ni medianamente satisfactoria respecto de que cuál es la razón estructural por la cual la economía argentina es incapaz de sobrevivir, funcionar y crecer con una presión fiscal del mismo nivel de las de Brasil o de Chile. Y no creo que exista.

Hay explicaciones históricas, quizá culturales, pero no explicaciones serias, solo que existiría una aversión fiscal y una falta de confianza en el estado, muy difundidas en la sociedad, por llamarle de alguna manera.

Parece mas que difícil sostener con fundamento que el estado sea mucho mas eficaz y eficiente, y que exista mucha menos corrupción, en esos países vecinos, que en Argentina.

En todo caso, cabe señalar que históricamente el financiamiento del estado nacional descanso básicamente sobre la Aduana, que recaudo al menos el 90% de los ingresos fiscales nacionales entre 1860 y 1890. La gran crisis de este ultimo año llevo a la creación de los llamados, sugestivamente, "impuestos internos", cuya participación en el ingreso total fue creciendo con el aumento de la población urbana y de las actividades industriales y comerciales no vinculadas al comercio exterior. La gran crisis de la década de 1930 origino la creación del impuesto a la renta, y del régimen de coparticipación federal, con lo cual, la participación de la recaudación de tributos al comercio exterior fue declinando gradualmente. Sin embargo, hasta finales de la década de 1980 siguió haciendo un aporte significativo.

La apertura de la economía hacia la internacional y regional, y la necesidad de modernizar el equipo industrial y de competir con la producción agrícola subsidiada por la Unión Europea y USA obligaron a rebajar fuertemente y aun a suprimir la mayor parte de las tarifas aduaneras. Como resultado, en 1999 la Aduana aporto solo el 3.7% de los ingresos del estado nacional, al tiempo que las empresas privatizadas fueron incrementando sus contribuciones impositivas y previsionales, en lugar del déficit histórico que registraban.

Mientras que los derechos de exportación eran pagados realmente por el demandante extranjero, en un país que produce prácticamente todos sus alimentos y la mayor parte de su vestuario y materiales de construcción, los derechos de importación impactaban de modo directo sobre sectores limitados de la población.

Se podrá alegar entonces, quizá, que el proceso de "internalizacion" por la sociedad de la casi totalidad del costo de funcionamiento del estado, es lento y difícil.

Si las estimaciones del Banco Mundial fueran correctas, como estimo que lo son, se estaría 1, 2 o aun 3 puntos del PBI por debajo del nivel de gasto público que nos correspondería por comparación con países de similar grado de desarrollo. Es decir, que

el gasto publico debería ser de alrededor de 3.000 a 9.000 millones de pesos o dólares mas alto.

A ese monto habría que adicionarle el déficit promedio, que si lo estimáramos en el limite de Maastrich, el seria del 1.5%, es decir unos 4.500 millones.

Ahora bien, algunas estimaciones de la AFIP indicarían una evasión impositiva y previsional de mas de 20.000 millones por año. Es necesario tomar con prudencia esas estimaciones, ya que el organismo recaudador tendera naturalmente a equivocarse por exceso, y se basara en un calculo de obligaciones formales, legales, sin considerar el impacto económico.

De todos modos, tomándolas como punto de partida, resultaría que con suprimir las exenciones, que no se justifican, y disminuir la evasión en medida modesta, seria posible en principio lograr la desaparición del déficit, y financiar un seguro de desocupación y de salud asociado a aquel, para unos dos millones de personas, al menos. A su vez, el impacto sobre el consumo de un seguro del tipo y extensión señalados seria muy significativo en términos de actividad económica generada, y por ello, de reactivación.

Para lograr esos objetivos, hay que proceder con urgencia a cambiar las "reglas del juego" en lo fiscal, de manera tan drástica como con la implantación de la convertibilidad.

Seria necesario vender al mejor postor, con la transparencia necesaria, todas las acreencias fiscales y previsionales a partir de un cierto monto mínimo a establecer, estén o no en proceso judicial, creando al mismo tiempo una rama judicial especializada. Debería recibirse por la cartera un pago inicial significativo, como para poner en marcha el sistema con un impacto de importancia, y privatizar la recaudación en general, y la recuperación y en su caso ejecución de judicial de deudas, también a partir de un monto a establecer. Es necesario tener en cuenta, para estas decisiones, que una de las razones de la evasión y elusion fiscal es la extendida corrupción en los organismos recaudadores, que anula el efecto de la mayor parte de las inspecciones y ejecuciones.

También es necesario ligar inmediatamente mediante sistemas informáticos, los registros de las personas físicas, de las personas jurídicas, de la propiedad inmueble,

automotores, etc., de todo el país, con identificaciones únicas, que faciliten las inspecciones y controles cruzados.

Todas estas contrataciones y servicios no deben implicar costo de inversión ni de funcionamiento alguno para el estado y financiarse con porcentajes establecidos de lo recaudado o recuperado.

Debe también generalizarse sin excepción el considerar como pago a cuenta, el correspondiente a los tributos distorsivos, como los impuestos a los combustibles, automotores, sociedades, movimientos financieros, etc.

En cuanto al gasto financiado con recaudación efectuada por el gobierno federal, el sistema de coparticipación federal debe incluir la auditoría del mismo por el gobierno federal, dando como alternativa la devolución a las provincias que lo prefieran, de la jurisdicción impositiva que corresponda, quedando entonces excluidas del régimen de coparticipación.

Debería contratarse con organismos internacionales la auditoría inmediata y completa de todos los proyectos con alguna exención o subsidio fiscal otorgado, declarando en plazo perentorio la caducidad del otorgamiento en todos los casos en que se verifique el no cumplimiento de las inversiones y/o de la producción prevista, y accionarse para la recuperación de lo no pagado en años anteriores.

Si los recursos liberados por los ahorros más la recaudación adicional no resultaran suficientes para financiar un programa de asistencia social sobrio pero amplio y comprensivo, entonces, y recién entonces, cabría convenir con los organismos financieros internacionales un financiamiento global del tipo de los préstamos de ajuste estructural que se utilizaron con ese propósito, y para las privatizaciones, a comienzos de la década pasada.

Un nuevo pacto social

Un programa del tipo del esbozado no debe tener por objetivo, limitado, solamente procurar disminuir el déficit fiscal, y asegurar con ello la estabilidad económica y financiera, sino constituir la base fundamental de un nuevo pacto social en la sociedad argentina: la sociedad en su conjunto debe hacerse cargo de financiar los servicios del

tipo y nivel que demanda del estado, y la totalidad el gasto publico, incluyendo el servicio del endeudamiento. Todos los que tienen ingresos, incluyendo toda o casi toda la clase media, deben contribuir, de modo de poder dar el sostenimiento y apoyo básico necesarios a todos los que quedan temporariamente, pero por periodos seguramente largos, fuera del sistema productivo y sin ingresos, dando prioridad a los niños y jóvenes, no solo respecto de su educación y su salud, sino de su adecuada nutrición, ya que las carencias de la misma en edades tempranas dejan rastros irreparables mas tarde.

En ese marco debe concretarse la iniciativa y la inversión privada y el funcionamiento de todo el sistema productivo, cesando la arraigada practica de procurar por todos los medios transferirle al estado al menos una parte sustantiva de los costos y los riesgos, sea por medio de subsidios, protecciones, prestamos de bancos públicos nunca o mas repagados, evasión y elusion tributaria y previsional, inflación durante largos periodos.

El estado debe ser efectivamente el garante no solo del orden jurídico, y de la seguridad colectiva e individual, sino de la existencia y preservación de un marco macroeconomico, financiero y fiscal estable y previsible, que premie los esfuerzos productivos orientados hacia la competitividad regional e internacional.

Y también de la recaudación de los recursos necesarios para financiar el funcionamiento de todos los servicios del estado, y la redistribución del ingreso hacia los sectores y regiones que realmente lo necesiten y ameriten.

Las prioridades a finales del 2000 y comienzos del 2001

De lo anterior surgen con claridad, a nuestro entender, algunas prioridades: continuar luchando sin tregua para suprimir la evasión y la elucion fiscal, y disminuir y procurar eliminar el déficit fiscal; continuar la reforma y modernización del estado nacional, teniendo como propósito no solo el ahorro de recursos, sino la mejora de la calidad, la eficiencia y la cobertura de los servicios, especialmente los sociales y de asistencia social; y orientar y promover las exportaciones, procurando su rápido crecimiento, de modo que el sector externo no se constituya en una limitante para el financiamiento externo del país, y con ello, de su crecimiento económico.

De lo fiscal en si mismo nos hemos ocupado en las secciones anteriores.

La cuestión del marco, la orientación y el apoyo al crecimiento de las exportaciones lleva a un área de decisiones estratégicas cruciales para el país: en la discusión pública se sintetiza, sobresimplificando, en la disyuntiva: Mercosur, o ALCA y dolarización. De ese tema nos ocupamos en otro trabajo.

En las secciones siguientes nos ocuparemos de la continuación de la reforma y modernización del estado.

La reforma del estado nacional y las finanzas públicas en la década del 1990

Durante la década de los 90 el estado argentino, como el país todo, su economía y su sociedad, sufrieron importantes transformaciones. Mientras algunos de sus efectos, en lo positivo y en lo negativo, se hicieron evidentes en plazos más o menos cortos, otros requerirían objetivamente plazos mucho más largos que los transcurridos para poder evaluar su efecto profundo. Junto a la evidencia de los costos económicos y sociales de la transformación, quedó fuertemente instalada en la sociedad la idea del "achicamiento" del estado como una de las consecuencias más importantes, y uno de los condicionamientos más fuertes para la política pública y el accionar de los gobiernos posteriores.

Aquí hay que detenerse, y plantear la pregunta: se achicó realmente el estado? donde, como, cuando, para que? Y procurar buscar, y encontrar, respuestas tan objetivas como sea posible, tarea nada fácil.

Es claro que por la vía de las privatizaciones, concesiones, liquidaciones y disoluciones el sector de empresas públicas y sociedades de todo tipo en las que el estado era propietario parcial aunque casi siempre mayoritario, desapareció del sector público. Con ello descendió fuertemente el personal ocupado, la inversión pública y los déficits y necesidades de financiamiento por el Tesoro o por el endeudamiento, correspondientes a este sector, como lo muestran con claridad la información disponible.

Aunque no se conoce con precisión los montos, se sabe que las empresas privatizadas pagan impuestos. Se informó verbalmente al autor que las empresas de capitales españoles estarían pagando alrededor de siete mil millones, monto cuya importancia, de ser real, queda clara al corresponder a la séptima parte, aproximadamente, de los ingresos del estado nacional.

La producción de bienes y la prestación de servicios mejoraron en general, en grados diversos, aunque la regulación, el control del cumplimiento de la misma, y la defensa del consumidor y el usuario dejan todavía mucho que desear. Ello llevo a un aumento casi general de los precios y tarifas, y en el caso del transporte ferroviario y subterráneo, a subsidios de importancia.

Queda por medir adecuadamente el efecto negativo de ambos aspectos, mas el de la desocupación generada, sobre la distribución del ingreso: si bien en general no seria posible mejores servicios sin tarifas mas altas, si los ingresos de la población no crecen a un ritmo igual o mayor, la incidencia sobre el gasto de las familias crece inexorablemente. La solución, especialmente en transportes, energía, etc., estaría en subsidiar el uso o consumo de las familias de bajos ingresos, algo inviable en la practica en una país con las restricciones fiscales y un elevadisimo nivel de evasión, como Argentina.

No se dispone tampoco de un balance de las privatizaciones y concesiones en términos patrimoniales: en general, los precios de venta fueron bajos, y los cánones, que en pocos casos se pagan regularmente, también. Pero allí no termina la cuestión, ya que el estado quedo a cargo de deudas cuantiosas, de innumerables juicios, justificados o no, muchos de ellos aun no concluidos, y todo ello "justifico" la creación y subsistencia durante largos periodos, muchos de ellos hasta el presente, de numerosos entes liquidadores, con costos significativos.

La transferencia a las provincias de los servicios educativos, y el completamiento de los de salud, con sus presupuestos, contribuyo a la disminución de la planta de personal, del gasto corriente y de las inversiones del estado nacional en esos sectores, que reflejan las estadísticas disponibles, pero no tuvieron el mismo efecto al nivel consolidado nacional, ya que esos ítems crecieron correlativamente a nivel provincial.

Por otra parte, y en sentido inverso, cerca de las dos terceras partes de las provincias y la ciudad de Buenos Aires transfirieron al gobierno nacional sus cajas jubilatorias, sin su personal, pero con los déficits correspondientes.

Como resultado general, sin duda se altero en favor de las provincias la asignación del gasto publico consolidado, pero tampoco se dispone de un balance claro, y de sus efectos económicos y sociales.

El aparato del estado nacional quedo así reducido a la administración central y alrededor de unos 60 entes descentralizados en grados diversos, incluso los nuevos entes reguladores, mas las fuerzas armadas y de seguridad nacionales, y las universidades nacionales y una parte de los institutos educativos de nivel terciario.

Mas allá de las diferencias de origen metodológico, un cuadro estadístico consolidado preparado por el autor sin que sea posible asegurar la consistencia de todos los datos incluidos, mostraría un reducción del total del personal del sector publico nacional del orden del 50% entre 1989 y 1999, unas 440.000 personas, cifra sin duda importante. Pero de ellas, unas 120.000 habrían sido transferidas a las provincias, lo que implicaría que la reducción neta en el consolidado nacional habría sido del orden de las 320.000 personas. De ellas, unas 50.000, el 15% de la dotación en 1992, habrían salido de los tres poderes del estado nacional, incluyendo para el poder ejecutivo tanto a la administración central como a los organismos descentralizados. A su vez, una porción significativa de ese numero, sino cerca de la totalidad, corresponde a las fuerzas armadas. Eso llevaría a que la disminución de personal del sector publico originada en las privatizaciones y concesiones resultara del orden de las 270.000 personas.

No se conoce con precisión la proporción del personal de las empresas y entidades financieras publicas que continuo trabajando en las privatizadas y concesionadas. Asumiendo que los despidos hubieran sido el 50 o el 60% de esa cifra, el total egresado del sector publico y no empleado por las privatizadas podría ser del orden de 180.000/200.000 personas, una cifra sin duda importante. Pero lo cierto es que a partir de esa cifra parece muy difícil poder sostener que ello haya contribuido muy significativamente al crecimiento de la desocupación, dado que el pico de desocupación en mayo 1995 fue del 18.6% sobre una Población Económicamente Activa estimada por el INDEC para la misma época en aproximadamente 14.4 millones, es decir 2.678.000 personas.

Los cambios en la primera mitad de la década pasada fueron muchos, profundos, rápidos e intensos. Luego de la reforma constitucional de 1994 era necesario implementar concretamente una serie de nuevas disposiciones de la mayor importancia para la organización institucional, los controles y balances recíprocos entre los Poderes y las nuevas instituciones de representación y control establecidos en la reforma constitucional. Por otra parte, el funcionamiento del núcleo central del estado nacional y de los

organismos descentralizados que continuaban, seguía dejando mucho que desear, sobre todo en lo que respecta a la calidad y eficiencia de los servicios.

Elo genero una demanda por lo que se dio en llamar "la segunda reforma del estado". FIEL, que por sucesivos encargos del Consejo Empresario Argentino desde la década de los 80 venia reclamando una fuerte reducción del aparato estatal, produjo en 1995 un documento sumamente critico, que actualizo en 1999, aunque nunca dio a publicidad esta segunda versión. En 1996 se sanciono una ley para llevar adelante esa segunda reforma, a la que siguieron una serie de decretos. En 1997 el Banco Mundial produjo un documento con recomendaciones orientadas a las que llamo reformas de segunda generación.

Lo cierto es que se avanzo muy poco. Como se menciono mas arriba, en mayo de 1995, como consecuencia del "efecto tequila" se alcanzo el pico histórico de desocupación, en medio de una recesión profunda. Eso freno la implementación de todas las medidas que podrían haber acrecentado la desocupación. La economía creció a una tasa muy alta en 1997; la desocupación descendió algo, pero se mantuvo en niveles históricamente altos. A mediados de 1998 comenzó la recesión que aun perdura. En el trasfondo de esos años, además, el propósito de una nueva reelección presidencial, institucionalmente inviable, contribuyo también, y mucho, a frenar todo impulso de reforma, con los inevitables conflictos y costos sociales que conlleva.

Hacia el final del periodo, en plena campaña electoral surgieron opiniones y reclamos en favor de una estado mas activo, y mas preocupado por la situación y las perspectivas sociales del país, y también por la dificultad del estado de actuar en forma efectiva y transparente en ese terreno. En la segunda parte de nuestro trabajo al que se hizo referencia mas arriba se incluye solo una muestra mínima de esas aspiraciones y preocupaciones.

Concomitantemente con ello, en los meses finales de su gestión el gobierno saliente dio algunas respuestas, algunas de ellas muy demoradas: se sancionaron algunas leyes que mas allá de su propósito inmediato, que en el lenguaje popular consistiría en "emprolijar la gestión" a la vista del inminente cambio de gobierno, por el juego de los acontecimientos posteriores vendrían a constituirse en parte muy importante

de la base legal de la acción del nuevo gobierno en lo relacionado con la modernización del estado.

Entre ellas, se sancionaron las leyes de "convertibilidad fiscal" que incluía previsiones específicas en ese sentido, la de ética en la función pública, y la del régimen del personal de la administración pública.

Los cambios en el régimen de personal son de enorme importancia; las disposiciones respectivas se incluyen también en el trabajo ya mencionado. En el caso de esta ley se dio un detalle curioso, pero ilustrativo: por primera vez se autorizaron los convenios colectivos de trabajo en el sector público, y los sindicatos, naturalmente, se apuraron a firmar el primer convenio con el gobierno saliente. Pero para posibilitar su implementación se hizo necesario un decreto reglamentario, el que fue firmado, registrado y numerado virtualmente a horas del cambio de gobierno. Pero como no hubo tiempo material para su publicación, nunca llegó a entrar legalmente en vigencia, y aun así, fue derogado por el nuevo gobierno algunas semanas más tarde.

Lamentablemente durante la década de 1990 el país nunca salió realmente de la "emergencia fiscal" ya que no se logró reducir significativamente la evasión fiscal ni la previsional, esto último ni siquiera con el régimen de las AFJP, por el que opta el 90% de los nuevos afiliados! Y además, el estado quedó con la carga de los jubilados existentes y próximos, y sin los recursos que van a las AFJP: los aportantes están mejor protegidos, pero el estado, no! A su vez, la convertibilidad no deja otro camino que cubrir los déficits con financiamiento externo, con la cual la deuda del país había venido creciendo sin cesar hasta límites peligrosos, y con ello aumenta su vulnerabilidad externa.

Antes de las elecciones, en contra de lo que enseñan la teoría tanto como la experiencia de las finanzas públicas: jamás aumentar los impuestos en medio de una recesión, y mucho menos imprevistamente para el contribuyente, se había verificado un primer "impuestazo": el fondo docente, con el propósito de que ese gremio levantara las medidas de fuerza que ya llevaban dos años.

Por esa razón, la Ley de convertibilidad fiscal fue sancionada antes de las elecciones a instancias del partido entonces de gobierno y hoy en la oposición, con el objeto de prevenir posibles desbordes fiscales e inestabilidades en el cambio de gobierno.

El Presupuesto para 2000, también sancionado en la etapa final del gobierno anterior, siguió la misma línea.

Pero la recesión económica, profunda y duradera, no hizo sino agravar las cosas. El gobierno saliente completo su último año de gestión con un déficit real de 1999, el que resultó mucho mayor que el previsto, y con ello se encontró el nuevo gobierno al asumir.

La modernización del estado nacional y las finanzas públicas a partir del 2000

La primera medida formal del nuevo gobierno se refirió a la organización del gobierno presidido por el Dr. de la Rúa en los niveles más altos del Poder Ejecutivo. El signo distintivo de la nueva Ley de Ministerios, sancionada el mismo día de la transmisión del mando, fue un aumento en el número de Ministerios, y una reducción significativa en el número de Secretarías y Subsecretarías, respecto del gobierno anterior. No ha sido posible disponer todavía de un análisis detallado para los niveles inferiores.

Reflejando una preocupación y un compromiso de campaña del nuevo gobierno de coalición, ya en la nueva Ley de Ministerios se incluyó la creación de la Oficina Anticorrupción, en dependencia del Ministerio de Justicia, aspecto este último debatido hasta hoy.

La nueva Oficina se puso en marcha en forma relativamente rápida, como órgano de aplicación de la Ley de Ética Pública y responsable de la prevención y el control de la corrupción. Las medidas adoptadas incluyeron aspectos relacionados, de la mayor importancia práctica, tales como un nuevo régimen mucho más restrictivo respecto de las inmunidades de funcionarios, legisladores y jueces, la sanción, demorada por años no solo por las resistencias políticas sino por las de las instituciones e intereses financieros internos y externos, de la ley contra el lavado de dinero y otros activos, una parte significativa del cual proviene de la corrupción y de la evasión fiscal. También los registros de datos, públicos y privados, cumplen un rol importante en este aspecto, al tiempo que es imprescindible proteger a los ciudadanos del uso que de los mismos se hace. Por esa razón es necesario visualizar y analizar todas esas disposiciones en conjunto.

La situación fiscal llevó a que, aun antes de asumir formalmente, el nuevo gobierno se viera obligado a comenzar a actuar. Pocos días antes de ello llegó a un acuerdo con los gobernadores de las provincias, en ejercicio y electos, indispensable si se

considera que cerca del 40% del gasto publico nacional consolidado esta bajo control directo de las provincias, luego de la transferencia de servicios a las mismas a comienzos de los 90, mientras que el 10% corresponde a los municipios, controlados en mayor o menor medida, según los casos, también por las provincias.

A poco de asumir, el nuevo gobierno sanciono un segundo "impuestazo", ante el nivel del déficit fiscal con que se encontró. Con ello se detuvo el amago de recuperación de la actividad económica. Ello a su vez obligo a tomar un paquete de medidas de emergencia a fines de mayo de 2000. La perduracion de la situación recesiva y fiscal, mas la crisis política derivada de la renuncia del Vicepresidente de la Nación en setiembre del 2000 crearon dudas, sobre todo externas, sobre la estabilidad y la solvencia del país, lo que obligo a un nuevo paquete de medidas, sobre el final del año 2000, esta vez con amplias y profundas negociaciones externas, que condujeron al reaseguro de un "blindaje" financiero de un orden inusitado e inesperado, unos 40.000 millones de dólares. Requirió también un nuevo acuerdo federal.

El proyecto de Ley de Presupuesto para el 2001, elevado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional el 15 de setiembre del 2000, presentaba una novedad de importancia. El mensaje del PE incluía un largo y detallado capitulo programatico sobre la modernización del estado, y el articulo 58 de la ley, amplias disposiciones para su implementación. Este articulo no fue aprobado por el Congreso, por considerar, en lo formal, que constituía una delegación excesiva de facultades en la Jefatura de Gabinete. Posteriormente el PE sanciono del decreto 103/01 con el mismo texto del art. 58 mencionado, pero como es natural, largamente extendido en detalles de implementación. Y el PE lo hizo, a falta de base legal en la ley de presupuesto, basado en la ley de convertibilidad fiscal! Con ello vino a quedar de hecho refirmada una continuidad que la realidad vuelve ineludible, y que se mantuvo a lo largo de toda las serie de leyes, decretos, acuerdos federales e internacionales, con que se fue enfrentando la situación desde mediados de 1999, aun cuando se fue haciendo cada vez mas delicada.

La innovación aportada por el nuevo gobierno, además del énfasis en la corrupción, mas en lo retórico y en las creaciones institucionales que en cuanto a resultados hasta el momento, arranco con la creación en los primeros días del gobierno, de una Secretaria para la Modernización del Estado en dependencia del Vicepresidente

de la Nación, algo inédito en cuanto a la asignación de funciones y responsabilidades. Se constituyó también un Consejo Asesor que produjo un documento de política.

De ello derivó una reducción del nivel de la anterior Secretaría de la Función Pública remplazada por la Subsecretaría, ahora denominada de Gestión Pública, siempre en dependencias de la Jefatura de Gabinete. Si bien se entiende que la primera sería responsable de las políticas de modernización, y la segunda de su implementación, ello no quedó escrito en los textos legales con la claridad deseable, ni tampoco en lo que respecta a los mecanismos de coordinación. Con la renuncia del Vicepresidente en setiembre del 2000 la Secretaría no fue suprimida, sino que continuó en existencia legal, pero desactivada.

Ello se concretó, además, porque el ex Secretario pasó a asumir la Secretaría de Coordinación General de la Jefatura de Gabinete de la que depende la Subsecretaría de Gestión Pública, a cuyo cargo estaba también interinamente, y se intervino el INAP para su reorganización. Parece evidente que se ganó en unidad de concepción y gestión. Los otros cambios de significación para el tema, fueron las disoluciones de los cuerpos de administradores gubernamentales y de economistas de gobierno.

La línea de acción iniciada con la creación de la Secretaría de Modernización se fue concretando en una estrategia de modernización que sustituye la reforma rápida y traumática desde el centro, centrada en la reestructuración y disolución de organismos, por un proceso mucho más descentralizado, basado en un sistema de acuerdos con la dirección de los principales entes públicos, en los que se establecen metas, mecanismos de medición y evaluación, apoyo técnico para la implementación, y premios y castigos presupuestarios y financieros.

El esquema se complementa con una serie de Cartas de Compromiso con el Ciudadano, que al tiempo que constituyen en sí mismos un acto de transparencia, estableciendo derechos y obligaciones, estándares de servicio, y mecanismos de medición y reclamo, establece también vías para el control social y la presión de la sociedad y los ciudadanos hacia la modernización y la mejora de los servicios del estado.

Quedaría pendiente, a esa altura, ver que se establece como sistema de selección, premios y castigos para la gerencia pública, y para su formación al nivel hoy

requerido, y para su perfeccionamiento y actualización. Aquí le cabe un rol básico al INAP, que de ninguna manera se agota ni se puede cubrir con la capacitación ni con técnicas.

name="_Toc520093155"> name="_Toc522764890">La formación en gobierno, gerencia y administración pública

La cultura argentina, en general, no es gerencial, de hacedores, de prestadores eficientes de servicios. Se continua privilegiando el "conocimiento personal" y la "confianza" en las personas y grupos, por sobre la formación, la experiencia y los resultados. Naturalmente, la burocracia publica no puede no ser peor en esos aspectos.

Esta bien descentralizar la reforma, y generar control, impulsos y presiones desde afuera de las instituciones, si a cargo y dentro de ellas hay gerentes, personas comprometidas profundamente en lo personal, mas allá de los medios de que dispongan y de las técnicas que conozcan, en el logro de objetivos y resultados, con eficacia, eficiencia, calidad, equidad, transparencia, rendición de cuentas, etc. en un marco de ética y búsqueda de la excelencia. Y si por encima de los gerentes, organizacionalmente hablando, no hay verdaderos directores e implementadores de políticas, con la vocación y formación necesarias para ello, y no con el único "mérito" de la pertenencia o la militancia política, o la ideología o la elaboración teórica y especulativa, las que no tienen porque excluir necesariamente a los requisitos anteriores, que en ultimo analisis responden a la "idoneidad para el empleo publico" que requiere sabiamente la Constitución Nacional. Todo esto es críticamente relevante para el funcionamiento real de un estado proactivo, especialmente en los sectores sociales y asistenciales, en los que el logro de los objetivos es mas difícil. Y mas aun, si cabe, en una situación de crisis social, con las urgencias que ello implica, y de penuria fiscal, con las limitaciones de recursos que ello significa.

La creación de una gerencia publica que se funde en ese espíritu constituye así una base critica ineludible. Así el INAP no debería dedicarse a la formación o capacitación que puede hacerse mejor en esos ámbitos, pero nada puede sustituir su rol en la creación, quizá nada rápida, de un verdadero cuerpo de gerentes públicos profesionales, unidos por esos valores y propósitos.

En las secciones siguientes se hace referencia a un par de propuestas, una de máxima, y otra de mínima, preparadas por el autor en consonancia con la orientación indicada en los párrafos anteriores.

Un Instituto Politécnico Argentino - IPA

Se considera necesario y conveniente proponer la creación del IPA con el carácter de Universidad Pública de excelencia, tomando como base de partida el modelo exitoso del Politécnico de Francia, mediante la consolidación, integración y reestructuración de los Institutos y Escuelas de Formación, Perfeccionamiento y Capacitación, básicamente a nivel de posgrado, del personal civil y militar del estado nacional, de los organismos y comisiones de investigación vinculados al área de defensa, creando una universidad pública de excelencia sin que ello demande recursos adicionales a los existentes, incorporando a la misma al Instituto Tecnológico de Buenos Aires (creado por la Armada y luego independizado) el que aportaría como base su experiencia y el prestigio académico profesional logrado. El nivel de excelencia se aseguraría mediante la selección y régimen de los alumnos, el otorgamiento a parte de los mismos de becas sin costo para el estado, mediante relaciones adecuadas de alumnos o docente, formación del máximo nivel, selección por concursos, categorización como investigadores y dedicación completa de los profesores-investigadores, y la acreditación y evaluación externa de todos los programas de enseñanza y de investigación. El IPA se convertiría así en "institución testigo" de la excelencia para las universidades pública del país. Se considera necesario no dejar pasar la oportunidad que representa la disponibilidad del predio y los edificios que pertenecieron a la ESMA, que pueden constituir un campus apropiado sin ningún costo adicional relevante, los estudios en curso para la reestructuración y unificación de los sistemas de formación en el área de defensa, y la decisión de reestructurar el INAP y suprimir el ISEG, entre otros aspectos y circunstancias relevantes.

A continuación se incluyen algunas ideas sobre el tema de referencia, las que deben ser refinadas y completadas; algunos de los aspectos mencionados deberían ser eventualmente actualizados.

Antecedentes

Desde hace muchísimas décadas existe en Francia el Politécnico, una de las más prestigiosas y selectivas Grandes Ecoles que forman la elite intelectual, política, económica y social de la nación. Dentro del grupo de las Grandes Ecoles posiblemente sea considerado segundo solo de la Escuela Nacional de Administración - ENA (de la que es egresado el actual Presidente Chirac y varios ex Primeros Ministros). Es la escuela más prestigiosa dentro de la Ingeniería, aunque su campo actual es más amplio, ya que comprende economía y otras ciencias sociales y las ciencias básicas, además de sistemas. Entre sus egresados más destacados actualmente se cuenta Jacques Attali, ex Presidente del Banco Europeo de Desarrollo, institución internacional con sede en Londres, y ex Consejero muy próximo al ex Presidente Mitterrand. Administrativamente está en jurisdicción del Mrio. de Defensa, pero con completa autonomía académica, por lo cual dicha dependencia no dificulta ni jamás interfirió en su elevado nivel ni su pluralismo académico. Solo una fracción de sus alumnos son militares o ejercen la opción de incorporarse a las FFAA al egresar.

Sin que a continuación se pretenda incluir todas las instituciones argentinas que cabría considerar, a continuación se incluye una referencia resumida sobre las que se considera más importantes para los propósitos de este trabajo.

Las FFAA han ido creando más o menos recientemente sus propias "Universidades" funcionando legalmente en algunos casos como si fueran provinciales, sobre la base o no de instituciones existentes: del Ejército, sobre la Escuela Superior Técnica (admite también alumnos civiles), el Instituto Universitario Naval, el Instituto Universitario Aeronáutico en Córdoba, etc. Gendarmería Nacional es sede secundaria en la Capital de la Universidad Católica de Salta.

Esas instituciones están relacionadas con las Escuelas de Guerra y Estado Mayor de las respectivas armas

Además existen las escuelas de especialización de oficiales, de cada arma.

La SIDE tiene su Escuela Nacional de Inteligencia, y adicionalmente cada arma y las fuerzas de seguridad cuentan con las suyas.

Dada la disminución del número de oficiales y jefes cursantes, la mayor parte de esas instituciones cuentan con instalaciones y medios que implican una capacidad excedente respecto de las necesidades actuales y previsibles. En la mayor parte de los casos se admiten alumnos civiles.

Por otra parte, con la posible excepción del Instituto en Córdoba, en principio no se considera en la imagen pública ni académica que hayan alcanzado un nivel académico de excelencia, y el consecuente prestigio que pudiera permitirles insertarse y competir efectivamente en el medio civil.

También, aunque limitados en sus medios, existen en defensa y en las armas sectores de investigación y desarrollo con buen nivel y capacidad, como en CITEFA, el área espacial, cohetaría, etc.

En su momento se creó en CITEFA la Escuela de Investigación Operativa

Por otra parte, hace más de treinta años la Armada apoyó la creación del Instituto Tecnológico de Buenos Aires - ITBA, el que se convirtió poco después en una Fundación civil que se maneja con total independencia académica, administrativa y financiera, aunque la mayoría de los integrantes de su Consejo directivo son almirantes, incluyendo al Jefe de Estado Mayor, y el resto retirados. Tradicionalmente el Rector y una parte importante de sus directores de departamentos académicos y administrativos son oficiales navales retirados de los cuerpos de ingenieros, que en todos los casos son ingenieros egresados de universidades civiles de prestigio del país y del exterior. El resto de los Directores de Departamentos y la casi totalidad de los profesores de grado y posgrado son profesores universitarios civiles.

El ITBA ha desarrollado una política selectiva en cuanto a docentes y alumnos; consecuentemente ha ido adquiriendo un gran prestigio en su área, hasta desplazar a las tradicionales y ser considerado actualmente la primera facultad de ingeniería del país, especialmente en las áreas, civil, industrial, naval, petróleo, etc. por lo que es apoyado por las empresas, muchas de ellas dirigidas por graduados del ITBA, como por ejemplo el Ing. Perversi, ex Bunge y Born, con una muy distinguida carrera internacional previa. Recientemente, un alumno de ingeniería del petróleo del ITBA obtuvo el primer premio mundial en un concurso en Texas.

Luego de algunas negociaciones con la muy prestigiosa Universidad de San Andrés, cuyo fuerte son las ciencias sociales, para desarrollar posgrados conjuntamente, que no se concretaron, el ITBA esta llevando a cabo varios en forma independiente, en administración de empresas, etc., inclusive uno dirigido por el Ing. Bastos, ex Secretario de Energía, o en conjunto con el CEMA, en Evaluación de Proyectos. Ha considerado abrir programas en administración y otras áreas a nivel de grado, posiblemente con el formato de USA (cuatro años para el Bachelor of Arts - BA o Bachelor of Science - BS, equivalentes a nuestras Licenciaturas. Esta otorgando becas a alumnos que lo requieran. Recibió hace pocos años los dos pequeños edificios contiguos al suyo que eran de la ANMAT, pero aún así el numero de alumnos que es posible admitir esta limitado por la disponibilidad de aulas.

El estado nacional fue creando una serie de instituciones para la formación y capacitación de su personal civil, con distintos grados de apertura a la participación de no funcionarios.

Entre los mas antiguos cabe mencionar al Instituto Superior de Administración Pública - ISAP, convertido en 1973 en el INAP, y reactivado a partir de 1983, en dependencia de la recién creada Secretaria de la Función Pública, desde el corriente año Subsecretaria de Gestión Pública dependiente de la JGM.

Hacia 1984 se creo el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. La selección de los integrantes del Cuerpo fue las mas exigente verificada en el país, ingresando aproximadamente uno de cada 100 candidatos, todos ellos graduados de diversas carreras en universidades del país. Recibieron formación de posgrado en el INAP, en el PROFAG, diseñado y puesto en marcha con el apoyo de la ENA de Francia, cuyo ex Director, M. Nora, de gran prestigio internacional, permaneció varios meses en el país. Egresaron unos doscientos alumnos, en cuatro promociones. El PROFAG nunca se inserto en el régimen de educación superior y de posgrado vigente en el país.

Desde 1985 mediante sucesivos convenios el INAP, y también el CONICET y/o el Ministerio de Educación apoyaron en grado decreciente la Maestría en Administración Pública de la FCE UBA, de la que egresaron ocho promociones. Esta Maestría alcanzo un nivel académico aceptable, siendo categorizada B por la CONEAU (A es la máxima categoría, muy poco frecuente). En parte debido al apoyo del CONICET su cuerpo de

profesores y su orientación general se encaminaron mas hacia la investigación en ciencias sociales que hacia la gerencia pública, no obstante que incluye un período de pasantías en el sector público. Debido a esa orientación, el INAP considero pocos años atrás la creación de una Maestría en AP propia, respetando los requerimientos académicos de la CONEAU, que podría convertirse en cabeza de una red de maestrías regionales, con base en las principales universidades (La Plata, Córdoba, Tucumán, Santa Fe, Mendoza). Este proyecto no llevo a concretarse.

El INAP creo también el Programa de Formación Superior, orientado a hacer posible el cumplimiento de los requisitos de créditos establecidos por el SINAPA. Si bien el cuerpo de profesores externos, retribuidos por horas cátedra, fue en general de buen nivel, y una parte considerable de los participantes fueron graduados universitarios de diferentes carreras, la oferta de cursos, que incluyo ciclos de nivelación, no logro un grado suficiente de articulación, y el nivel de requisitos necesario para su posible acreditación como carreras de especialización de posgrado. Tampoco se puso el énfasis necesario en la formación gerencial, aspecto critico en nuestra AP. Los ciclos de nivelación no resultan suficientes para los participantes que no son graduados universitarios.

El INAP llevo a cabo numerosos programas de capacitación para los niveles no ejecutivos del SINAPA.

Con el apoyo del INAP se creo hace pocos años la Escuela de Gobierno, para participantes becados, en general no funcionarios, propuestos por los partidos políticos. El cuerpo de profesores fue de buen nivel, pero tampoco se establecieron requisitos académicos que hicieran posible su eventual acreditación, ni se avanzo significativamente en la integración entre los niveles de conducción política del estado y la gerencia pública de carrera, otro aspecto critico en nuestra AP.

En cierto sentido este programa fue duplicado paralelamente por la creación de la Escuela de Dirigentes Políticos del Ministerio del Interior.

El Ministerio de Relaciones Exteriores creo el Instituto del Servicio Exterior de la Nación para la formación de sus funcionarios de carrera, con la exigencia de diploma universitario para el ingreso. Puede considerarse una experiencia exitosa, pero de alcances limitados.

El Ministerio de Economía creó a principios de la década del 90 el Cuerpo de Economistas de Gobierno, con alta selectividad del ingreso de graduados universitarios. Los ingresados fueron becados para efectuar Maestría en Economía en las que se considera como más prestigiosas, en la UTDT, CEMA, U. de San Andrés y UBA, con resultados dispares.

La Procuración del Tesoro de la Nación impulsó la creación del Cuerpo de Abogados y de la Escuela de Abogados del Estado.

En el marco de la reforma del sistema de justicia se incluye la creación de la Escuela Judicial, y se crearon Escuelas de Mediación.

La sanción e implementación de la nueva Ley del Sistema de Administración Financiera y Control del Sector Público requirió la actualización y formación en el nuevo sistema, profundamente diferente al anterior, de los profesionales de la AP vinculados a la misma. Esta tarea viene siendo desarrollada exitosamente, con el apoyo de la Secretaría de Hacienda, por convenio entre la ASAP, que proporcionó locales y fuerte apoyo, y la FCE UBA, que creó una carrera de especialización de posgrado, acreditada por la CONEAU con categoría B.

El Ministerio de Defensa creó hace muchos años la Escuela de Defensa Nacional, para funcionario y participantes externos, mayoritariamente civiles, sin requisito de grado universitario, desarrollando cursos cortos y largos.

La UN La Plata a impulso de su entonces Vicepresidente y actual Secretario de Defensa, creó la Maestría en Defensa Nacional, la que contó siempre con el apoyo informal del Ministerio y las FFAA. Actualmente cuenta con una subsección en la Capital Federal.

Como surge de lo anterior, el estado nacional fue creando instituciones y extendiendo de una u otra manera sus programas de formación, perfeccionamiento y capacitación de su personal civil, militar y de seguridad, de manera no articulada ni eficiente, probablemente con una gran superposición de esfuerzos y gastos, y sin respetar los requerimientos académicos para la acreditación y la evaluación de programas de enseñanza y de proyectos de investigación que se establecieron legalmente en la década anterior para las universidades públicas y privadas del país.

Paralelamente, se verifica un constante y creciente deterioro del nivel de las universidades nacionales, originada básicamente en la masificación que resulta del ingreso irrestricto, agravada por el serio deterioro del nivel de la enseñanza secundaria reflejado por todas las evaluaciones y por los pocos mecanismo de ingreso a las universidades, los que mostrarían que aproximadamente el 80% de los ingresantes no cuentan con la formación mínima que sería requerida en cualquier país medianamente avanzado. Contribuye también la mala remuneración y perspectivas de carrera de los profesores universitarios, agravadas por el régimen de dedicación simple que impide en la practica su formación a nivel de posgrado (requerida a nivel de doctorado para el ingreso en la carrera a nivel internacional) y de actualización y perfeccionamiento, básicamente por las actividades de investigación.

También el bajo nivel general de formación del cuerpo de profesores se vio seriamente agravado por la creación desordenada de nuevas universidades nacionales, sin ningún programa de formación previa a nivel de posgrado de sus profesores universitarios, lo que origino por la practica imposibilidad de poder seleccionar docentes formados con el nivel necesario, la incorporación de muchos profesores locales sin formación ni experiencia universitaria alguna, algo inadmisible internacionalmente.

En los últimos años, se agravó aún mas, con la apertura indiscriminada de sedes "externas" por varias universidades nacionales, situadas mas o menos lejos de su sedes centrales, y por ello, sin la necesaria integración y supervisión, y sin acreditaciones ni evaluaciones independientes de las de las sedes principales. Ello origina superposiciones, que llegan a extremos como la UN de Gral. Sarmiento, que duplica la preexistente sede mas importante de la UN de Lujan, la ciudad de Junin, PBA, donde existen carreras de cuatro UN diferentes, las sedes en la Patagonia de la UNLP, las varias sedes en la capital de la U. Católica de Salta, etc. Ello tiene lugar en ausencia de toda reglamentación sobre áreas de jurisdicción de las UN.

La creación aún mas desordenada de numerosos posgrados y maestrías, muchas veces en UN nuevas y no consolidadas a nivel de grado, y en todas, y no solo las nuevas, en general con los mismos cuerpos de profesores muy mayoritariamente sin formación de posgrado contribuye a anular la posibilidad de una mejora del nivel general mediante los posgrados, y aún la utilización de la mayor parte de los mismo como parte del proceso de formación de profesores jóvenes.

Esta situación inaceptable de las UN, sin requisitos mínimos de ingreso, con relaciones alumnos por docente extremadamente mas altas que las internacionales, con muy pocos profesores con doctorados, con muy pocos profesores con dedicación aceptable, y con muy poca investigación en las mismas, resulta mas inaceptable aún, si cabe, frente a la incongruencia que representa el CONICET, con 3.700 investigadores supuestamente a tiempo completo, casi todos con doctorados y maestrías, muchas de las cuales fueron financiadas por el estado, con remuneraciones mayores que los docentes universitarios, sin que exista siquiera un inventario de los proyectos en los que "investigan", ni ningún mecanismo aceptable de evaluación de los resultados, y lo que es peor, frente a lo antes mencionado, sin que en muchos casos sean profesores en las universidades nacionales, todo lo cual constituye un "lujo" que ni la Argentina ni el sistema universitario están en condiciones de permitirse.

Aún yendo en contra de los prejuicios sobre el presunto "elitismo" que resultaría de aplicar normas para el ingreso de alumnos y de profesores que no solo rigen en occidente sino también en la ex URSS, y aún en la Cuba de Castro, y las resistencias originados en una interpretación arbitraria y antojadiza de la autonomía, necesaria por cierto en lo académico, que niega el rol del estado en la política, la planificación, la coordinación, la acreditación y la evaluación de la educación superior y la investigación, los programas implementados por el estado nacional han hecho un aporte significativo, pero insuficiente, abriendo al menos una brecha.

El FOMEC (actualmente suspendido y sin fondos) obligo a efectuar evaluaciones al menos parciales a las áreas de las universidades que presentaron programas de mejora de la calidad basadas en la formación de profesores y las reformas de los planes de estudios. El Programa de Incentivos a la Investigación en las UN origino la categorización de una parte significativa de los profesores, por el CIN las categorías 1 y 2, por grupos regionales las 3 y 4, y por las universidades la 5, y la participación de mas de 18.000 docentes, sobre un total de 107.000 en proyectos de investigación acreditados y evaluados por evaluadores internos y externos. La CONEAU acredita 1.070 carreras y proyectos de carreras de posgrado, maestrías y doctorados, mediante 120 Comités de Pares integrados por 500 especialistas del país y del exterior, tiene 300 acreditación en proceso, y se prepara a comenzar las acreditaciones de las carreras de grado. (respuesta de la UBA: "retirarse" del proceso de acreditación por la CONEAU!). Es posible considerar que la mera existencia de tal numero de posgrados (un promedio de alrededor de 40 por

UN!), dado el estado de las universidades, implica una "fuga hacia adelante", y resulta poco serio. La creación y acción de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, con sus sistemas de acreditación, asignación de fondos a proyectos y evaluación de los mismos, significo una bocanada de aire fresco en ese sector. De todos modos, todos esos esfuerzos marcan el comienzo de un camino, aunque sean insuficientes.

Es verdad también que el mal uso de los recursos asignados a las UN (índices de graduación respecto de los ingresantes, alejadísimos de los internacionales, y períodos de graduación promedio superiores a una vez y media los establecidos), hace imposible lograr niveles de dedicación de los profesores y relaciones docente/alumno deseables, agravado por los prejuicios y hábitos y los sistemas de gobierno universitario vigentes, mas el alto costo político de intentar una profunda reforma, hacen poco menos que ilusorio esperar una mejora significativa a plazo visible. Pero no por ello los programas citados deben ser abandonados.

En ese contexto, parece imprescindible recurrir al concepto de "ente testigo", mediante el cual el estado proporciona un ejemplo real, y marca un rumbo. Así se hizo en otros países latinoamericanos, cuando se considero muy difícil, o poco menos que políticamente imposible, reformar las universidades existentes, especialmente las mas grandes.

El gobierno socialdemócrata de Venezuela dio por prácticamente irrecuperable por razones políticas hace mas de 20 años a su Universidad Central; consciente de la necesidad de una universidad de excelencia, creo una nueva, la Universidad Simón Bolívar, con ingreso selectivo. En los años de la bonanza petrolera, creo un Fondo del mismo nombre, el que envió becados a mas de 5000 graduados a obtener doctorados y maestrías en el exterior.

El gobierno de México creo el CIDES y otras instituciones ante los problemas en la UNAM.

Pocos años atrás el Presidente Frei de Chile anuncio un programa de mejora de la educación en general; aunque sus universidades son excelentes o muy buenas, el

programa prevé el envío becados de 1200 graduados para que obtengan Maestrías en el exterior.

Algunos criterios básicos

Prácticamente ya no se discute la necesidad de elevar el nivel de nuestras universidades si se quiere llegar a una economía competitiva a nivel internacional, particularmente las públicas, cuyo nivel de académico y de formación profesional se ha ido deteriorando por las razones citadas mas arriba.

En general, las universidades privadas no representaron durante 30 años una competencia ni una mejora significativa del nivel de las públicas. En los últimos años se han puesto en marcha unas pocas universidades de estructura y nivel internacional, tales como San Andrés, Di Tella, el CEMA en posgrado, etc. con programas de grado y posgrado en ciencias sociales y derecho; a este grupo cabría sumar el ITBA en ingeniería, la Fundación Favaloro en medicina, etc. Si bien su impacto cuantitativo es poco significativo para las necesidades de la modernización del país, y los costos y las matriculas son altas, compensadas solo parcialmente por el otorgamiento de becas completas o no, lo que limita naturalmente su tamaño e impacto, es lógico imaginar que este grupo se constituirá rápidamente en el nivel de referencia en el país, y sus graduados tendrán preferencia en la demanda, particularmente de las corporaciones importantes y modernas.

Frente a este panorama, las universidades públicas, de continuar la tendencia actual, a pesar de los esfuerzos que representan los Programas del Ministerio de Educación mencionados mas arriba, se irán autorecluyendo cada vez mas como universidades de segunda o tercera clase.

Tampoco se discute la necesidad de dar a los oficiales de las FFAA y de seguridad la formación académica y profesional del mejor nivel posible, a partir de la selección y los incentivos de formación y de carrera coherentes con ello. Asimismo, la necesidad de propender a la mayor y mejor integración de esos cuadros con la sociedad civil y con los problemas sociales y económicos del país, sus proyectos a futuro, etc.

La mejor forma de lograrlo, tanto desde el punto de vista académico como de la mas eficiente utilización de los recursos, consiste en la formación conjunta, académico

profesional y a través de la convivencia, en instituciones concebidas y organizadas de manera y con la flexibilidad tal que hagan posible la formación y el perfeccionamiento a nivel de excelencia, en común, en proporciones de al menos el 50% de alumnos civiles en todas las áreas posibles, sin perjuicio de la formación específica en las áreas que corresponda.

Se considera que, en principio, el conjunto de recursos actualmente disponibles y gastados externamente por las FFAA y de seguridad en formación y perfeccionamiento de oficiales y jefes, y en investigación, hacen posible la creación inmediata de una universidad pública de excelencia sobre la base de la centralización en la misma de la totalidad o casi de esos recursos (edificios, laboratorios, sueldos de directivos, profesores y administrativos, horas de cátedra, publicaciones, alojamiento, comida, etc.)

La disponibilidad de los numerosos edificios de la ex ESMA, cuyo predio no puede ser destinado a otras actividades que las formativas según las condiciones de cesión del mismo, hacen posible concentración en el mismo de las actividades docentes y de investigación. Mas aún, si fuera necesario en el futuro, cabe la posibilidad de ampliar el campus con los terrenos situados junto al río, que eran utilizados como campo de deportes y entrenamiento por la ESMA, los que están conectados con el predio principal por un puente existente. Cabe aún la posibilidad de destinar algunos pabellones a alojamiento de profesores visitantes extranjeros y de alumnos del interior, militares o y/o civiles becados.

Los estudios actualmente en curso en el área de Defensa para la integración y unificación de servicios de las FFAA del mismo tipo, incluyendo las escuelas, representan, junto con disponibilidad de los predios y los edificios, una oportunidad inmejorable, que sería altamente conveniente no dejar pasar.

Propuestas preliminares

El IPA se crearía sobre la base, como núcleo central y fundamento de su prestigio académico inicial, del actual ITBA, al que se agregarían todas las Universidades, Institutos Universitarios o Terciarios, etc., las escuelas de guerra, comando y estado mayor, estudios estratégicos, inteligencia, investigación operativa, etc., mas los presupuestos para la formación y el perfeccionamiento externo a las instituciones y a los mismos, y los

sectores y presupuestos de investigación propia o externa de Defensa y de todas las FFAA y de seguridad.

También se incorporarían la Escuela de Defensa Nacional, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, el INAP, las Escuelas de Abogados del Estado, de Gobierno, de Formación de Dirigentes Políticos, etc.

Todas las instituciones o sectores antes mencionados, y otros que pudieran incorporarse, pasarían a integrarse al IPA con la totalidad de sus edificios, equipos, medios materiales y financieros, debiendo establecerse el mecanismo para la selección objetiva de todo el personal administrativo, técnico y de servicio de todas las áreas y niveles de los mismos que cubra los requisitos que se establecen para el IPA; el personal que no fuera absorbido por el IPA quedara sujeto a los mecanismos que se establezcan para la finalización de sus servicios. El IPA podría disponer de los edificios, equipos y demás medios que no considere necesarios o adecuados para sus actividades, incorporando a su patrimonio y sus recursos el producido de los mismos.

El IPA sería gobernado por un Consejo Directivo cuyas funciones serían similares a las de un Board of Trustees en la universidades de USA (patrimonio, presupuesto, creación de escuelas, departamentos y/o carreras y programas de investigación, etc.); estaría integrado por académicos civiles externos al IPA y a las FFAA y de Seguridad, a designar según el procedimiento a establecer, y por representantes de las FFAA y de seguridad, en proporciones a determinar designados según procedimiento a establecer; estaría presidido e integrado por una mayoría de miembros civiles.

El IPA sería dirigido por un Rector y tres Vicerrectores, un Vice Rector Académico responsable por todas las áreas docentes menos las que correspondan al Virector responsable de las áreas específica o básicamente vinculadas a la defensa, y un Vicerector responsable por la investigación, y un Consejo Académico integrado por los antes nombrados, por los Directores de las Escuelas y Departamentos Docentes y de los Institutos de Investigación, por representantes de los profesores, y por representantes de los alumnos, los que deberían ser alumnos regulares que hubieran aprobado al menos el 20% de los programas respectivos; los representantes de los claustros serían elegidos según procedimientos a establecer; los representantes de los alumnos no tendrían voto en lo relacionado con los profesores e investigadores. Tendrán la responsabilidad básica

por los programas de docencia e investigación, la selección de docentes y alumnos, etc. con un alto grado de autonomía académica. El Rector y los Vicerrectores Académico y de Investigación serían civiles.

El IPA estaría organizado para la docencia en base a Escuelas y Departamentos docentes de grado y posgrado. Estos últimos concentrarían todas los recursos y las actividades de cada área sin superposición alguna. Las Escuelas tendrían a su cargo la orientación y coordinación de carreras, cuando ellas involucraran a más de un departamento y/o cuando resultara necesario. Las actividades de investigación estarían organizadas en base a Institutos y/o Centros de Investigación, los que concentrarían todos los recursos y actividades de las áreas correspondientes sin admitirse duplicaciones ni superposiciones. Los docentes-investigadores deberían integrar simultáneamente en todos los casos el departamento docente y el instituto, centro o programa de investigación que corresponda en cada caso.

Además de los correspondientes a las áreas académico profesionales que corresponda, se crearán departamentos docentes y/o institutos o centros de investigación integrados para cada especialización por armas, áreas o funciones, incluyendo estrategia, comando y estado mayor, etc., con los diferentes niveles que pudiera resultar necesario en función de los procesos de formación correspondientes

Todos los docentes-investigadores deberían ser seleccionados por concurso público con la participación de jurados externos, nacionales o extranjeros, tener doctorados o diplomas de ingeniería de seis o más años de formación en más del 95% de los casos, preferentemente obtenidos en el país y/o en el exterior en universidades de prestigio reconocido y en programas acreditados. Los que cubrieran dichos requisitos podrían ser designados como máximo Profesores Asociados. Los que no lo estuvieran deberían ser categorizados como investigadores por los procedimientos y preferentemente por el CIN, previamente a su designación; ningún investigador que no fuera categorizado I o II podría ser designado Profesor titular. Deberían ser designados por departamentos y/o áreas y no por cátedras, y tener dedicación completa, asignando su tiempo aproximadamente en un 50% a la docencia y a la investigación. Se asignarían niveles de remuneración equivalentes a los de las categorías correspondientes del CONICET más las actuales del programa de Incentivos a la Investigación. Deberían ser seleccionados por concurso público de antecedentes por procedimientos transparentes y

ágiles, y designados primero por un período fijo, y luego confirmados o no según su desempeño académico en la docencia e investigación, con estabilidad para los confirmados, sujeta al mantenimiento de la competencia académica reconocida por evaluaciones externas.

Todos los programas de enseñanza serían acreditados y evaluados periódicamente por la CONEAU. Todos los programas de investigación serían acreditados, evaluados y se les asignarían fondos y otros recursos mediante los procedimientos, prioridades y criterios aliados por el programa de Incentivos a la Investigación en las Universidades Nacionales y por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, con especial prioridad a los proyectos relevantes para el desarrollo nacional y que aseguren la transferencia y difusión de sus resultados.

Debería procurarse acuerdos que garantizaran el apoyo en la puesta en marcha y después, y de ser posible, el intercambio de profesores y alumnos y el reconocimiento de títulos al menos con el Politécnico francés y con una universidad de USA muy prestigiosa, idealmente el MIT.

Los programas académico profesionales de grado (licenciaturas y equivalentes a BA o BS) no constituirían la actividad docente principal. Deberían basarse en el formato americano de 120 créditos en cuatro años, con un área de cursos requeridos del 25/30%, concentración mayor (major) del 30/35%, concentración menor (minor) del 10/15%, y el resto optativos;

Los programas de posgrado se organizaran en una primera etapa según el modelo utilizado en USA para las maestrías (MA o MS) o para las escuelas profesionales correspondientes, si se crearan las mismas (derecho, medicina, odontología, etc.), y posteriormente, para los doctorados correspondientes.

Los cursos básicos para oficiales que se cursan actualmente o se cursaban en las escuelas de guerra y estado mayor, Escuela Superior Técnica del Ejército y sus equivalentes, etc., deberán tener el nivel, contenido, duración y requisitos de admisión y graduación de una maestría. El diseño de estos programas debería ser tal que haga posible, en principio, que el alumno que lo desee pueda al mismo tiempo, o con alguna mayor extensión a determinar, obtener una maestría de tipo profesional o académico que

lo habilite para el eventual trabajo profesional o académico en el ámbito civil (administración pública y de empresas, economía, ciencias políticas, etc.); una mayor extensión temporal sería otorgada contra el compromiso de incorporarse a un cuerpo de reserva con actividad parcial en caso de optar luego por el retiro del servicio activo. Los cursos superiores, sin cuya aprobación no será posible ascender al nivel de general o sus equivalentes, tendrán el nivel y los requisitos de los doctorados.

Los alumnos deberían ser admitidos mediante procedimientos rigurosos de selección, públicos y transparentes, sin discriminaciones de ningún tipo, y con cupos de admisión por áreas o carreras todos ellos clara y públicamente establecidos de antemano, los que deberán procurar que los alumnos pertenecientes a las FFAA y de Seg. no superen el 50% del total en general, y en lo posible, tampoco en los diferentes programas. Deberían pagar una matrícula a establecer, y derechos de alojamiento y comida, si correspondiera. Ningún participante que como resultado de la selección fuera incluido en el cupo disponible debería no ingresar por carecer de los recursos necesarios, debiendo establecerse, además del programa de formación de oficiales de reserva, programas de becas totales y parciales y de préstamos a devolver una vez graduados, según una reglamentación clara y transparente. Los programas de becas se financiarían básicamente con el producido de las matrículas. Todos los alumnos de grado y de doctorado deberían tener dedicación completa. Los alumnos de posgrados y maestrías deberían tener dedicación completa o sustancial, según las áreas; en una segunda etapa se establecerían posgrados y maestrías

Los programas de enseñanza e investigación, los alumnos y los docentes, los programas de profesores visitantes y asociados y de intercambios, la biblioteca, centro de documentación, centro y facilidades de computación, acceso a redes y comunicación, y todas las demás medios que corresponda deberán ser los adecuados y necesarios para que los mismos, además de cumplir con todas las reglamentaciones argentinas que corresponda, puedan ser acreditados por el mecanismo que rijan para la universidad de USA con una asociación de tipo permanente.

Sin perjuicio de las acreditaciones y evaluaciones por la CONEAU que les correspondieran, la evaluación externa de los programas del CMN, ENM y EAM estaría a cargo del IPA.

Programas de Formación de Reservas para la Defensa

En USA existe desde hace mucho tiempo el ROTC - Reserve Officers Training Corps. Otorga becas para la matrícula, libros, vivienda y alimentación, etc., a estudiantes en general a partir del segundo año universitario (College, de cuatro años en total), contra el compromiso de tomar un cierto número de materias adicionales y ciertos períodos de adiestramiento militar en fines de semana y vacaciones, y de la incorporación una vez completados los cuatro años como oficiales regulares, por cuatro años, pudiendo continuar luego toda la carrera militar si lo desean, sin ninguna limitación. Cuando corresponde, la formación se completa al incorporarse (pilotos, etc.). Estos programas hacen un aporte muy significativo a la formación de los oficiales de las FFAA, ya que generalmente no más del 11% son egresados de las escuelas del ejército en West Point, NY, de la armada en Annapolis, MD, y de la fuerza aérea en Colorado.

El IPA podría establecer programas de becas del tipo antes mencionado para el nivel de licenciatura. Luego de egresados deberían ser incorporados si se lo considerara necesario y prestar servicios por un período mínimo de cuatro años, luego del cual tendrían derecho a una beca para un posgrado o maestría.

Dado que ese es el nivel de formación actual en las escuelas de oficiales de las FFAA de nuestro país es actualmente equivalente a las licenciaturas de cuatro años, la formación de oficiales de reserva debería tener como mínimo el mismo nivel.

Consecuentemente se considera conveniente suprimir como mecanismo de formación de oficiales de reserva, a todos los Liceos militares y de seguridad remanentes, transfiriendo sus instalaciones en comodato a largo plazo a Fundaciones privadas y/o con participación provincial y/o municipal y/u ordenes religiosas docentes que demuestren la viabilidad y el apoyo necesario de los proyectos correspondientes, los que debería incluir el apoyo proporcional de los mecanismos de subsidio a la enseñanza privada hoy provinciales, al menos para financiar la participación de un número mínimo de becarios por promoción; también deberían incluir un departamento mínimo de instrucción militar del sector que corresponda, integrado por personal retirado. Podría adoptarse el modelo de las Academies y Colleges privados y religiosos que existe en USA (como el St. John Military Academy de Washington, DC, o la Valley Forge Academy de Pennsylvania, USA, concentrándose prioritariamente en el Polimodal.

Los recursos así liberados, mas otros adicionales, se asignarían a la formación universitaria a nivel de grado de oficiales de reserva mediante un programa tipo ROTC, exclusivamente en el Instituto que se crea, poniendo como meta a lograr el hacer posible la incorporación a alumnos provenientes del interior del país, en lo posible en proporción a la población de las provincias, de modo de garantizar las posibilidades de acceso y una integración del cuerpo representativa de toda la nación. Los candidatos deberían pasar todas la pruebas de selección en igualdad de condiciones con los alumnos que no participen en el programa.

Paralelamente deberían promoverse programas de becas para el Polimodal con trayectos orientados hacia áreas técnicas, logísticas y/o de servicios que se considere prioritarias para la formación de suboficiales de reserva. Una vez graduados del Polimodal podría ser incorporados a los cuerpos de suboficiales de las FFAA de considerarse necesario por un período de cuatro años, luego del cual tendrían derecho a una beca para el nivel de licenciatura. En la asignación de becas deberían tenerse en cuenta los mismos criterios establecidos en el punto anterior.

Un Posgrado en Administración Publica

Antecedentes: el Posgrado en Administración Financiera y Control del Sector Público

La ley 24.156 estableció un nuevo sistema de administración financiera y control para el sector público nacional argentino, el que entro en vigencia el 1o. de enero de 1993.

Dado que el nuevo sistema implicaba amplios y profundos cambios en las orientaciones básicas y mecanismos, respecto del que había venido rigiendo por casi 40 años, la Secretaria de Hacienda de la Nación, responsable del sistema y de su implementación en el conjunto del sector público, considero imprescindible para lograr una rápida y eficaz implementación, una amplia actividad de actualización profesional conceptual y de capacitación especifica en el nuevo sistema.

Consecuentemente por intermedio de su propio Centro de Capacitación y Estudios comenzó una serie de cursos intensivos de capacitación (24 días a 6 horas diarias, con un total de alrededor de 150 horas) con un máximo de 30 participantes.

Casi simultáneamente se considero la necesidad del sector público de procurar la formación de recursos humanos de excelencia, mediante un programa a nivel de posgrado, con un alcance significativamente mayor en su contenido y numero de horas.

El Convenio para la ejecución del programa fue firmado por el Dr. Marcos Makon, Presidente de la ASAP - Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, y el Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE UBA) el 8 de julio de 1994. Por Acta Complementaria no. 1 del 05/12/96 y Protocolo Adicional del 07/12/97 se ajustaron aspectos operativos y administrativos del Convenio.

Según lo previsto en el Convenio, la FCE UBA preparo y elevo la propuesta correspondiente. La Carrera de Especialización de Posgrado en Administración Financiera del Sector Público fue creada por Resolución del Consejo Superior de la UBA 4881/96, la que aprobó asimismo la reglamentación, el Plan de Estudios y los Contenidos Mínimos de las asignaturas.

El Posgrado se encuadra en los Reglamentos para Estudios de Posgrado de la UBA, y específicamente en el Reglamento de Carreras de Especialización aprobado por Res. del Consejo Superior de la UBA no. 6649/97

Consecuentemente el Programa prevé un total de 400 horas de actividad, de las cuales 264 corresponden a clases presenciales (66 días a 4 horas/clase/día), de las cuales se incluyen 20 horas para evaluaciones, y 136 horas se asignan a la determinación de temas, talleres, trabajo con consejeros, para la preparación y presentación de tesinas. El numero máximo de alumnos por curso/aula es de 40. En la practica se han admitido hasta un máximo de 30 participantes por promoción.

Según lo que establece el art. 16 del Reglamento de Carreras de Especialización, Res. CS UBA no. 6649/97, podrán postularse y ser admitidos a las Carreras de Especialización los graduados de la UBA con titulo de grado correspondiente a una carrera de cuatro años de duración como mínimo, o graduados de otras universidades argentinas o extranjeras con títulos equivalentes. Los graduados de carreras de menos de cuatro años podrán postularse para el ingreso, previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan.

Esto último podría implicar, en la práctica, un cierto número de cursos de nivelación, lo cual podría también resultar necesario aún para graduados de cuatro o más años, de algunas carreras, para que contaran con conocimientos básicos en algunas áreas.

La Carrera de Especialización de Posgrado fue acreditada por la CONEAU - Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria en 1999 con la categoría B, reflejando el nivel y la consolidación académica alcanzados por el Programa.

Han egresado ya más de 100 graduados de las cuatro primeras promociones del Posgrado. Actualmente está cursando la V Promoción de la Carrera.

Por Res. de Consejo Superior de la UBA no.....del....., se autorizó el cómputo para los Programas de Maestría que corresponda, de créditos obtenidos como parte de programas de Posgrado, tales como los de esta Carrera de Especialización de Posgrado, que podría ser acreditados por la Maestría en Administración Pública que se desarrolla en la FCE UBA por convenio con el INAP.

Esto representa un incentivo adicional considerable para quienes aspiren a ir ampliando sucesivamente su formación académica y profesional a niveles de excelencia.

El universo al que se orientaría el Posgrado

El Cuaderno de Investigación no. 1 publicado en Octubre 1999 por la Fundación Unión aporta un serie de datos recogidos y procesados en el "Proyecto de Investigación y Diagnóstico sobre Profesionalismo de los agentes públicos que desempeñan funciones ejecutivas en la Administración Pública Nacional" realizado por convenio entre dicha Fundación y la Jefatura de Gabinete de Ministros. El trabajo se basa en una encuesta administrada en 1999 a una muestra de 143 agentes públicos que desempeñan funciones ejecutivas en la APN, más entrevistas en profundidad. Los resultados se incluyen en el Capítulo III de la publicación mencionada.

A continuación se resumen algunos datos que se consideran relevantes para este trabajo:

- edad: hasta 35 años: 7%; 35-50: 48%; 51-60: 37%; mas de 60: 8%; posiblemente estas proporciones haya sido alteradas por el último retiro voluntario, disminuyendo en las edades mas altas.

- antigüedad en la A P: 1-3 años: 4%; 3-5: 7%; mas de 5: 89%, lo cual indicaría que la retención de personal de nivel ejecutivo y su inclinación a efectuar una carrera en la A P tiende a ser alta; la movilidad dentro de la A P tiende a ser baja

- educación formal: secundario: 14%; universitario: 58%; terciario: 4%; posgrado: 24%; no se incluye información sobre el tipo de posgrado: gerencial (administración y/o políticas públicas) o sectoriales específicas

- títulos de grado: ciencias económicas: 30%; derecho: 21%; ingeniería: 6%; ciencias biológicas: 6%; arquitectura: 6%; otros; 34%; al menos el 60% tendría una base de formación que no implicaría ningún problema sustancial para la formación de posgrado en AP

- universidades de origen: UBA: 70%; otras del área metropolitana: casi todo el resto, disperso; del interior: muy escaso porcentaje

- carrera en la A P atractiva: muy: 22%; bastante: 6%; poco: 29%; resto: otras respuestas

- perspectivas laborales promisorias: muy: 13%; bastante: 48%; poco; 20%; inciertas: 19%

- posibilidades de formación profesional satisfactoria: muy: 20%; bastante: 44%; poco: 14%; nada: 6%; otras: 16%

- trabajaría en el sector privado: no: 51%; si: 32%; no sabe: 17%

- valoración social del empleo público vs privado: peor: 59%; igual: 24%; mejor: 9; otra: 8%

- cursos en el último año: el 80% tomo cursos; el 80% de los cursos tomados fueron ofrecidos por el estado

- percepción del modelo de administración vigente: gerencial-burocrático: 37%; gerencial: 24%; burocrático: 22%; resto: combinaciones y otros; clientelístico: 0%

- preferencia de modelo de administración: gerencial: 43%; burocrático: 15%; gerencial-burocrático: 8; resto: otros; clientelístico: 0%

En una primera aproximación, de los datos antes mencionados podría concluirse que existiría un conjunto y mix de condiciones básicas (edades, formación profesional universitaria, estabilidad de carrera en la AP y continuidad en la misma, etc.) y percepciones (perspectivas de carrera, porcentaje considerable ya con posgrados, percepción de avance del modelo gerencial en la AP, valoración negativa del empleo público comparado con el privado, etc.) que por una parte deberían inducir propensiones que podrían considerarse favorables hacia la formación gerencial pública a nivel de posgrado, y por otro, justificarían desde el punto de vista individual, tanto como del social y económico, dedicar el tiempo, el esfuerzo y el costo que ello implica.

Por otra parte, la proporción de los que no tienen posgrados (75% aproximadamente) implica la existencia de una demanda potencial importante, que debería traducirse rápidamente en demanda real si se presenta la oferta adecuada y las condiciones necesarias.

Para un análisis mas detallado de la demanda potencial habría que analizar el total de cargos ocupados con Funciones ejecutivas y su relación con las estructuras orgánicas vigentes.

La formación y capacitación y el régimen laboral del personal del estado nacional

El Capítulo V Capacitación del Primer Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público Nacional, aprobado por el PEN por Decreto 66/99, establece que "la capacitación tendrá como objetivo el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales de los agentes y su acceso a nuevas tecnologías de gestión, de acuerdo con las prioridades que el estado empleador establezca, en el marco de sus atribuciones de diseño, certificación y evaluación de la misma" (art. 64)

También, que "los agentes comprendidos en el presente convenio deberán cumplir con los requisitos de capacitación que se acuerden en los respectivos convenios sectoriales" (art. 65).

Finalmente, establece que "cada organismo elaborara un plan de capacitación anual tanto general como específica en base a las propuestas" internas, "contemplando...las necesidades detectadas y propuestas por las organizaciones sindicales signatarias del Convenio Colectivo general y los Convenios sectoriales".

"El INAP elaborara las pautas metodológicas y los lineamientos generales bajo cuya orientación dichos planes serán elaborados y certificara las actividades de capacitación" (art. 66) Cabe interpretar que la certificación que se menciona en este último párrafo se refiere básicamente a su computo a efectos de lo requerido por el SINAPA u otros regímenes en su caso.

En lo referido a programas universitarios de grado o posgrado, la acreditación de los programas es competencia de la CONEAU, y el otorgamiento de los títulos, a las universidades correspondientes, según la ley 24.521 de Educación Superior.

Nada de ello implica obstáculo ni inconveniente alguno, como lo indica la experiencia. Por el contrario, como lo demuestra el caso del Posgrado en Administración Financiera, la acreditación por la CONEAU implica una certificación de excelencia académica sin parangón alguno en nuestro medio, y nada impide llevar a cabo un programa por convenio entre organismos del estado o no, y las instituciones universitarias que corresponda.

El programa que se propone se encuadra perfectamente en la formación y perfeccionamiento en las tecnologías de gestión de alcance general para todo el sector público, sin perjuicio de algún grado de especialización sectorial optativa.

Por otra parte, existe un amplio consenso en la prioridad de la formación y perfeccionamiento gerencial en el sector público, sin perjuicio de las necesidades sectoriales específicas. Esa prioridad resulta acrecentada, si cabe, como consecuencia de la disolución del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, ya que se suponía que el objetivo principal del mismo, y sus proceso de formación y perfeccionamiento estaban orientados a la formación de un cuerpo de gerentes públicos de nivel alto.

Financiamiento y apoyo institucional

Según las disposiciones vigentes en las universidades nacionales en general, y en la UBA en particular, los posgrados en todos sus niveles deben ser arancelados, y en la práctica, se requiere que se autofinancien.

En el caso del Posgrado en Administración Financiera, el pago de los aranceles esta a cargo de los organismos de origen, en cierto numero de casos, y de los participantes, en el resto.

El Capitulo X de la Ley Marco de Regulación del Empleo Estatal no. 25.164, sancionada el 9 de diciembre de 1998, establece en los artículos que integran la creación de un Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral, en el ámbito de la Jefatura del Gabinete de Ministros.

Dicho Fondo "tendrá por objetivo elaborar programas de capacitación, recalificación de puestos de trabajo, y toda otra acción tendiente a facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios técnicos, funcionales u organizacionales propias de la administración moderna." La constitución del Fondo esta pendiente de la sanción del decreto reglamentario de la ley mencionada.

Parece evidente del texto de la ley que el Programa de Posgrado que se propone se encuadra perfectamente en sus objetivos y disposiciones.

Consecuentemente, la asignación de financiamiento de ese Fondo para el apoyo a la ejecución del Posgrado que se propone, el que tendría una estructura de costos similar al del Posgrado en Administración Financiera, encuadraría perfectamente entre sus finalidades. Podría destinarse a un cierto numero de becas completas o a un numero mayor de becas parciales, con el saldo a cargo de los participantes. Seria necesario establecer el mecanismo de selección de becarios, entre los admitidos al programa.

Requisitos de Admisión

- para becas totales o parciales, con asignación prioritaria de cupos: ser funcionario con FE del SINAPA o su equivalente en otras áreas

- para todos los postulantes: lo que establece el art. 16 del Reglamento de Carreras de Especialización, Res. CS UBA no. 6649/97: podrán postularse y ser admitidos a las Carreras de Especialización los graduados de la UBA con título de grado correspondiente a una carrera de cuatro años de duración como mínimo, o graduados de otras universidades argentinas o extranjeras con títulos equivalentes. Los graduados de carreras de menos de cuatro años podrán postularse para el ingreso, previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan.

Duración del Programa

- total: 400 horas, cursables en un año, mas el tiempo requerido para la preparación y presentación de tesinas

- cada curso: en promedio 40 horas de clase y evaluaciones

Régimen de clases

- 36 semanas, 10 horas clase por semana, mas 40 horas para preparación y presentación de tesinas.

Temario

- asignaturas básicas;

Administración General para Administradores Públicos

Historia y Política Económica y Social Argentina

Derecho Público para Administradores Públicos

Sistemas Administrativos para Administradores Públicos

Administración del Personal para Administradores Públicos

Financiamiento, Programación y Administración Financiera y Control en el Sector Público

Organización, Programación, Administración y Regulación de la Producción de Bienes y Servicios Públicos

Marketing y Distribución de Bienes y Servicios en el Sector Público

Modernización y Gerenciamiento del Estado, las Políticas y los Programas Públicos

- asignaturas optativas y en sustitución de ya aprobadas en las respectivas carreras de grado:

Teoría de la Decisión para Administradores Públicos

Estadística para Administradores Públicos

Tecnologías de la Información para Administradores Públicos

Economía y Finanzas Públicas

Régimen de evaluación

de avance: tests de pruebas objetivas

final: paper individual

Tesinas

Elección y determinación de temas, preparación y presentación bajo la supervisión del tutor asignado

Cuerpo de Profesores

Profesores Universitarios regulares, preferentemente a nivel de posgrado. Deberán cumplir las condiciones requeridas por la CONEAU para la acreditación de Posgrados (título de universidad acreditada del país o del exterior de nivel superior o como mínimo igual al del posgrado a dictar)

Cumplimiento de requisitos del SINAPA

Sería necesario para el mejor funcionamiento del Posgrado que la autoridad competente estableciera que mediante la aprobación de los cursos que integrarían el Posgrado se daría cumplimiento al requerimiento de créditos de capacitación establecido en el SINAPA.

Otras ofertas orientadas básicamente hacia el sector público, a nivel de posgrado

No representan ninguna duplicación ni superposición con el Posgrado que se opone, según se indica a continuación.

La Maestría en Administración Pública de la FCE UBA, acreditada por la CONEAU, ya en su XI Promoción, tiene una orientación mas analítica, proporcionando una formación de alto nivel intelectual. Los egresados del Posgrado que quisieran proseguir sus estudios en esta Maestría podrían computar créditos del Posgrado para la misma, según la Res. del CS de la UBA.

Las Maestrías en Políticas Públicas de la U de San Andrés (acreditada por la CONEAU), UTDT, UNTREF, son de creación mucho mas reciente, y tiene también una orientación mas analítica y conceptual, encuadrada básicamente en las ciencias políticas.

Las Maestrías en Administración Pública de la FCE de la UN del Litoral en Santa Fe, y de la UN de Córdoba, como así también la de Gestión Pública de la F. de Ciencias Políticas de la UN de Cuyo se orientan básicamente a las respectivas regiones.

La Maestría en Administración Pública de la FCE de la UN de La Plata, aprobada por la facultad años atrás, no ha sido puesta en marcha todavía.

Los programas PROFAG, de formación de Administradores Gubernamentales, y las Maestrías en Economía de Gobierno patrocinadas por el ISEG serían discontinuados si se disolvieran los cuerpos respectivos, como se anuncio.

La Procuración del Tesoro de la Nación, como cabeza del cuerpo de abogados del estado, patrocina la Maestría en Derecho Administrativo, la que tampoco se superpone con el posgrado que se propone.

La Escuela Judicial, patrocinada por el Consejo de la Magistratura y las Maestrías en Salud Pública de la UBA y otras universidades, se orientan a las necesidades específicas de los sectores correspondientes.

El seguimiento y análisis de las políticas públicas y la reforma y modernización del estado en la formación de gerentes y administradores públicos

El seguimiento y el análisis de las políticas públicas y de sus alternativas, como respuestas reales o potenciales del estado a las aspiraciones y a los problemas sociales y económicos del país, de sus regiones y sus provincias, y a los reclamos de la sociedad, expresados directamente o por intermedio del sistema de representación política democrática, como así también el del proceso continuo de modernización del sistema político para mejorar su capacidad de recepción y procesamiento de las demandas, y del estado para mejorar su capacidad de análisis y formulación de políticas, y de su implementación oportuna, eficaz, eficiente social y económicamente, y con equidad, no puede ser efectuada sin relacionarla estrechamente con el contexto histórico y actual, social, económico y político, tanto a nivel nacional como internacional y regional. Y para tener al menos pretensión de seriedad y objetividad, requiere contar con la información posible, especialmente datos, tan actualizados como sea posible.

Los meses finales de 1999 trajeron una conjunción de circunstancias muy poco usual: la campaña electoral presidencial con miras a un cambio de gobierno que habría ejercido el poder continuamente durante 10 años y medio, y luego el resultado electoral favorable a una coalición opositora, una novedad en sí misma, en medio de una recesión profunda y prolongada con serias consecuencias sociales y regionales, y de una situación crítica en el Mercosur, generando interrogantes en la sociedad sobre las continuidades y los cambios de políticas, aún cuando por primera vez, signo de madurez, se habló bastante de "políticas de estado" durante la campaña. Y todo ello coincidiendo con el final del siglo y del milenio.

En ese contexto, los medios de comunicación, especialmente los gráficos, publicaron una serie de balances, estados de situación y perspectivas del país, del Mercosur y de la humanidad al comienzo del nuevo milenio. Cabe reconocer el esfuerzo de los medios en esta oportunidad, sin precedentes que conozcamos.

Constituye una aspiración no nueva de nuestras cátedras, seminarios y proyectos de investigación, de cuyo programa forma parte este trabajo, encontrar la manera de llevar a cabo las ampliaciones temáticas que la realidad vaya requiriendo, y su actualización periódica y permanente, como así también su difusión al conjunto de las universidades del país, reafirmando nuestro propósito de priorizar la relevancia en función de la realidad social, sin por ello dejar de lado el aporte teórico y conceptual. Pareció entonces necesario aprovechar la oportunidad para intentar comenzar una recopilación ordenada, y publicarla^[4]

Con esa recopilación se pretende poner a disposición de los alumnos una visión sintética pero panorámica de los problemas del país y de las políticas públicas, que les permita acercarse a la realidad, poner así en contexto el estudio de los temas conceptuales, como así también los papers y trabajos que deban preparar y presentar, y al mismo tiempo les facilite la elección de los temas de los mismos, dándoles la información básica, como punto de partida, que deberán ampliar y profundizar respecto del tema a desarrollar. Y también, una guía para la preparación y presentación de sus trabajos.

En el Volumen I, de carácter básico e introductorio, se incluyó materiales sobre la metodología de la preparación, presentación y publicación de tesis y papers académicos, y sobre su discusión en clases y seminarios, aspectos que se consideran de la mayor importancia para la modernización del proceso de enseñanza - aprendizaje no solo en cuanto al cumplimiento de requisitos académicos, sino también como preparación para la actividad profesional, y otros aspectos relacionados con la universidad como institución de educación superior e investigación.

En el Volumen II, con el que comienzan los contenidos sustantivos, dedicado a la situación socioeconómica e institucional de Argentina a comienzos del 2000, se tomó como punto de partida la serie publicada por el diario La Nación sobre los veinte temas que considero prioritarios para la sociedad argentina, y se amplió con materiales de otras fuentes, incluyendo, datos estadísticos actualizados y gráficos. A ello se agregaron ensayos y reflexiones de filósofos, historiadores y pensadores, sobre la región y las perspectivas de la humanidad al comienzo del nuevo milenio.

En el Volumen III dedicado al contexto y los condicionamientos externos en que tiene lugar la recesión y crisis financiera 2000-2001, se procura reflejar el proceso antes mencionado, en varias de sus facetas, como así también otros aspectos relacionados. Para hacer posible su conocimiento directo y su análisis personal y grupal en los cursos, seminarios y trabajos, se presentan por primera vez algunos de los documentos relevantes de los organismos internacionales que influyen, intervienen y condicionan en la recuperación y la transformación del país, comenzando por un resumen de la historia económica de América Latina 1960-2000, publicado por el IIG/PNUD, seguido de los documentos convenidos o emitidos y los informes del FMI, IBRD, BID, y CEPAL. Este volumen incluye también una sección sobre las perspectivas a nivel mundial, publicadas por The Economist en Londres, y otra sobre el MERCOSUR, el ALCA, el Comercio y las Inversiones Externas.

En el Volumen IV se incluye algunas series de artículos que desarrollan análisis y comentarios sobre los diversos aspectos de la crisis, sus soluciones posibles o previstas, balances y perspectivas del país, como así también información y datos sobre las medidas adoptadas y acordadas por el país, y también sobre su impacto y las reacciones, percepciones, actitudes y perspectivas de la sociedad argentina, enmarcadas en pautas tradicionales y culturales, alguna de las cuales se revelan como incompatibles con lo que requiere la inserción del país en el marco del mundo desarrollado actual, aspiración argentina siempre postergada pero no por eso menos presente.

En el Volumen V se incluye una serie de trabajos, algunos en versión resumida, que reflejan diversos enfoques de la modernización y reforma del estado, concretados en modelos formulados por varios organismos internacionales, los que reflejan la conformación paulatina a nivel internacional y regional de nuevos modelos y paradigmas para la modernización del estado, la mejora de la gerencia pública, y el control y la evaluación social e institucional de los resultados, la calidad, la eficiencia social y económica de los servicios y actividades del estado, en un marco de ética pública, transparencia, "responsiveness" y "accountability", y resultantes de algunos trabajos y experiencias nacionales de los países anglosajones. En relación específicamente a nuestro país se incluye el trabajo y las propuestas de FIEL, el documento del Banco Mundial sobre las Reformas de Segunda Generación y las disposiciones sobre la Segunda Reforma del Estado y un par de trabajos en los que se hace un balance crítico de la misma.

En el Volumen VI se incluyen datos para un balance de la reforma del estado en la década del 90, algunas opiniones y expectativas sobre el rol y las funciones del estado nacional al tiempo de la campaña para la elección presidencial de 1999, las disposiciones legales de los últimos meses del gobierno del presidente Menem, sobre los que se basaron las disposiciones legales y reglamentarias sobre la modernización del estado del gobierno del presidente De la Rúa, como así también algunos documentos emitidos por este último gobierno, como base de dichas decisiones y programas, todo ello hasta comienzos del año 2001.

En el Volumen VII (en prensa) se incluye recopilaciones de artículos recientes de varias publicaciones, con el propósito de ampliar y actualizar las informaciones, datos y comentarios sobre los temas ya incluidos en los Volúmenes I y II de esta serie, mas algunos nuevos.

A partir de la disponibilidad de los libros [\[5\]](#) y capítulos de libros [\[6\]](#) editados y publicados anteriormente y como resultado de los proyectos de investigación ya finalizados (11/E029 y 11/E047) y a completar a fines del corriente año (11/E054), mas los Volúmenes ya editados, y los siguientes a editarse este mismo año, se revisaran los programas de los cursos y seminarios, para referirlos tan estrecha y específicamente como resulte posible, a la realidad nacional, regional y mundial, y a su evolución, con sus avances, errores y aspectos pendientes, sin dejar por ello de lado en la temática a desarrollar ni los aspectos conceptuales ni el enfoque que privilegia el permanente encuadre de las políticas públicas y del desarrollo institucional y operativo del estado en la evolución histórica, social, económica, institucional y cultural.

En la selección y recopilación de los materiales incluidos en el Volumen III especialmente, y en medida mucho menor en los siguientes, con excepción del Volumen VI, se ha hecho uso intensivo de Internet, especialmente para la documentación de origen internacional. Esto implica un "corrimiento de la frontera".

Sin embargo, cuando el origen es nacional, dentro de las grandes limitaciones de tiempo y recursos de los que se dispone en nuestras cátedras, seminarios y proyectos, resulta mas practico, todavía, recurrir directamente a las publicaciones. Esto conlleva sin embargo, un precio alto: resulta imposible abarcar un mayor numero de ellas, y con eso, una mayor diversidad de orientaciones. Así, no queda otra alternativa que recurrir

entonces a las de mayor difusión periódica en el país, lo cual en manera alguna implica que la cátedra privilegie sus puntos de vista e ignore los de las demás. Se espera que en el futuro próximo sea posible el acceso por Internet a los archivos digitales de un mayor número de publicaciones, diarios y revistas de alcance general y especializado, y se disponga de los equipos humanos y de computación necesarios para poder ampliar la cobertura y la selección de materiales.

[1] Versión preliminar, orig. marzo 2001, rev. sin actualización 16-08-01. Algunas de las ideas incluidas en este trabajo fueron expuestas en la reunión de presentación de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública - AAEAP, Pilar, diciembre 2000, y en la Mesa Redonda organizada por FADEPEC, Buenos Aires, mayo 2001

[2] Profesor Titular ordinario, Políticas y Administración Pública, FCE UBA y UNLP; Investigador cat. I CIN, Director de Proyectos de Investigación; Profesor, INAP

[3] En la última sección de este trabajo se hace referencia a la recopilación, edición y publicación de información y documentación efectuada como parte del Proyecto 11/E054, para ser utilizada como materiales de base para este y otros trabajos, y en actividades docentes, conjuntamente con otras publicaciones anteriores del autor y otros integrantes del proyecto y de los anteriores

[4] Andrieu, Pedro E. (comp. con la colaboración de Carolina Bellomo Sanchez y Bernardo Galinelli): Materiales para el Análisis de las Políticas Públicas y la Reforma del Estado - Volúmenes I a VI. Buenos Aires: Ed. CECE UBA, 2000-2001 (total pp. 1.777)

[5] Andrieu, Pedro E: Desarrollo, Política Económica y Social y Reforma del Estado. Buenos Aires: Ed. BAPRO, 1993; id: Reforma y Modernización del Estado Nacional Argentino. La Plata: Ed. UNLP, 1999 reimp. 2000; Semino, Isabel et al: Reforma y Modernización del Estado en la Prov. de Buenos Aires. La Plata: Ed. UNLP, 1999; Versino Elsa y Pascual Torga: Los Municipios en las Constituciones Provinciales. La Plata: Ed. UNLP, 1998

[6] Andrieu, Pedro E: Governance in Argentina: Reform of the State, Economic Modernization and Social Costs, in On Governance: Concepts and Application, Bruselas: IICA, 1998; Public Enterprises, State Participation and Industrial Development in Argentina: from nationalization to privatizations, in Public Sector Configurations for a New Century. Hong Kong: AJPA, 2000; Argentina: Economía, Sociedad y Modernización del Estado en el 2000. En Las Nuevas Formas de Organización Institucional del Siglo XXI. Buenos Aires, FAPEDEC, 2000