

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN

Administración Pública

Año 6 Número 1 Volumen 5 Octubre 2006

INVESTIGACIONES SOBRE PROVINCIAS Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Gustavo Blutman
Josefina Vaca
Horacio Cao

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 6 N°1 Volumen 5 – Octubre 2006

ISSN 1852-0774

Director: Dr. Isidoro Felcman

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Comité Editorial: Gustavo Blutman, Gabriela Ruty, Horacio Cao y Patricia Domench

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

ciap@econ.uba.ar

Indizada por:

-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

-Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), INAP – ARGENTINA

-Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (REDIAP), INAP - ARGENTINA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Prof. Dr. Alberto Edgardo Barbieri

Vicedecano

Prof. Dr. Miguel Angel Vicente

Secretario de Investigación y Doctorado

Prof. Eduardo Scarano

Director Instituto de Investigaciones Administrativas

Prof. Mirta Vuotto

Director Centro de Investigaciones en Administración Pública

Prof. Isidoro Felcman

Secretario Académico Centro de Investigaciones en Administración
Pública

Prof. Gustavo Blutman

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACION PUBLICA

INVESTIGACIONES SOBRE PROVINCIAS Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Gustavo Blutman*

Josefina Vaca*

Horacio Cao*

* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

Fecha de impresión: octubre 2006

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Impacto del Plan de Modernización en Argentina..... | 6 |
| Discurso y políticas Públicas..... | 87 |

IMPACTO DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN EN ARGENTINA 2001-2005¹

Investigadores: Adriana Azcorra, Debora Grand, Silvina Roisman, Yanina Selig, Sebastian Etchevers, María Belén Rodríguez Jensen, Ramiro Isaac, Javier Cubillas*.

¹El presente trabajo sintetiza los aportes, resultados y conclusiones de los proyectos de investigación UBACYT: *La implementación de las políticas del New Public Management* del Programa de Investigación sobre Cambio Organizacional del Centro de Investigación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

* Colaboraron en la edición Soledad Méndez Parnes y Griselda García

INTRODUCCIÓN

En el discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación del 2 de Marzo del 2000, el ex Presidente de la Nación Dr. Fernando de La Rúa, presentó el Plan de Modernización del Estado como un proyecto estructural, ambicioso, innovador y de largo plazo, destinado a trascender su período de gobierno. No obstante, la historia lo presenta como un nuevo ensayo fallido de Reforma del Estado en la Argentina.

Al igual que los proyectos que lo precedieron, su objetivo principal apunta a dar nacimiento a una Administración Pública eficiente, eficaz y de calidad en la prestación de servicios al ciudadano, orientada a devolver a la población en más y mejores servicios los esfuerzos realizados en materia impositiva. Pero a diferencia de los proyectos anteriores, el Plan hace suyas las banderas de un Estado más intervencionista en pro de la equidad y la solidaridad, destacando el rol del Estado como verdadero promotor del desarrollo económico y social. Por otra parte y desde una perspectiva teórica e instrumental, el Plan refleja la incorporación de algunos de los principios vinculados con la gestión por resultados u orientación *managerialista* de gobierno, cuya intención descansa en redefinir el papel y alcance de la intervención estatal frente a cuestiones sociales problemáticas, garantizando la transparencia en la gestión, la calidad democrática y la confianza política (Estévez, 2001).

En síntesis con el Plan se reabre el debate sobre las funciones y el alcance del papel del Estado tras una década caracterizada por el modelo neoliberal que había echado por tierra con el modelo de Estado intervencionista. El seguimiento de los objetivos específicos del Plan refleja este cambio de rumbo:

- Eliminar la superposición de funciones, responsabilidades y recursos al interior del Estado;
- Producir una mejor asignación en los recursos;

- Mejorar la producción estatal, reducir los conflictos y clarificar las áreas de competencia;
- Fortalecer políticas indelegables del Estado: justicia, educación, salud, seguridad, defensa, previsión social, promoción social y empleo;
- Reforzar la capacidad regulatoria del Estado;
- Resguardar los intereses de los usuarios y el interés público comprometido en las prestaciones;
- Fortalecer y optimizar los organismos de recaudación;
- Asegurar el cumplimiento voluntario de las obligaciones;
- Establecer modelos de gestión orientados a resultados, con flexibilidad en la utilización de los medios, pero estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión;
- Robustecer los canales de diálogo y participación con los distintos actores de la sociedad civil;
- Garantizar que el Estado se constituya en un efectivo prestador de servicios a la ciudadanía.

En líneas generales, el Plan de Modernización, que con un financiamiento de 30,3 millones de dólares, parte de un diagnóstico que lejos de colocar el acento en el excesivo tamaño del aparato estatal, apunta a su deformidad, aspecto que demuestra la naturaleza heterogénea de la configuración del Estado y la necesidad de elevar su capacidad de gestión pública (Estévez, 2001).

Para el estudio del Plan de Modernización hemos privilegiado un abordaje del Plan de Modernización del Estado en clave teórico-práctica. Se intentará analizar el mismo a partir de las corrientes teóricas en que se fundamenta y mediante la evaluación de los resultados obtenidos hasta la fecha. El objetivo final apunta a medir la distancia existente entre lo planteado y lo realmente ejecutado en

estos años. Para realizar con relativo éxito esta tarea, la exposición de resultados y conclusiones se orienta a partir de la descripción del Plan y el análisis de su impacto.

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DEL PLAN

Aunque, resulta difícil precisar el corpus teórico que sustenta el Plan, se suelen señalar la influencia de tres corrientes o perspectivas de análisis relacionadas con el *New Public Management*: 1. el *Public Choice*, 2. el *Managerialismo* y 3. la *Teoría de la Agencia* (Pollit – Bouckaert, 2004, Barzelay, 2001, Lopez, A. 2005).

En breves palabras, podemos señalar que el *Public Choice* apela a la ciencia económica para explicar el comportamiento de las organizaciones en el diseño, gestión e implementación de las políticas públicas. Sostiene la necesidad de la creación de cuasi - mercados y otras organizaciones competitivas al interior de la Administración, la búsqueda de que el ciudadano en su rol de consumidor pague por el servicio utilizado, el desmantelamiento de los subsidios cruzados, la incorporación de mecanismos de Benchmarking y el pago por performance.

Por su parte, el *Managerialismo* defiende la posibilidad de aplicar en las organizaciones públicas técnicas de management modernas identificadas a priori con el ámbito privado por medio de la implementación de la metodología de las 5R: reestructuración, reingeniería, re inversión, realineamiento y reconceptualización. Además del uso de técnicas de Calidad Total que incorporan la noción de “*cliente satisfecho*” en lugar de “*ciudadano servido*”.

Por último la *Teoría de la Agencia* promueve la separación de las funciones ejecutivas de aquéllas que se encargan de la formulación de políticas, creando verdaderas unidades ejecutivas con autonomía operativa en su organización y funcionamiento gerenciadas con criterios del sector privado.

Distintas experiencias internacionales han encarado procesos de cambio organizacional en el sector público inspirados en estos

principios del nuevo gerenciamiento público. Estas muestran una nueva manera de entender la gestión gubernamental en relación con sus ciudadanos, como así también, reflejan el modo en que los ciudadanos conciben al Estado desde sus propios intereses en la actualidad.

PLAN DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: Metas y Mecanismos de Transformación²

Las metas del Plan de Modernización encuentran su fuente de inspiración en las influencias teóricas mencionadas y en la definición y negociación de los intereses políticos. Este conjunto de metas pueden subdividirse en tres áreas:

| Proyectos de Modernización Estructural | Transparencia y Política Anticorrupción | Cambios del Modelo de Gestión: Una Administración Pública Orientada a Resultados |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de superposición de funciones y responsabilidades, • Racionalización del endeudamiento con Organismos Internacionales, • Adecuación de la estructura estatal. | <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentación de mecanismos de anticorrupción, • Transparencia fiscal y presupuestaria, • Cambio de imagen del sector público. | <ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de mecanismos burocráticos, • Inclusión del modelo de gestión por resultados ("para qué existimos") en reemplazo del modelo de gestión por normas. |

Fuente: Elaboración propia en base a Dec. 103/2001.

² Fuentes: Memorias de la Jefatura de Gabinete de Ministros del año 2001 al año 2004, Página Web de la Subsecretaría de la Gestión Pública www.sgp.gov.ar y la de organismos específicos. Entrevistas en profundidad a funcionarios públicos. Documentos varios entregados en papel y formato digital de diferentes áreas de la Subsecretaría y otros organismos (ver bibliografía al final).

Para alcanzar este conjunto de metas se planificaron y ejecutaron una serie de transformaciones. En primer lugar y con la intención de optimizar el rendimiento en la prestación de servicios del sector público y sus agencias se implementaron las **transformaciones verticales o institucionales**, como por ejemplo la Carta Compromiso con el ciudadano y la Planificación estratégica a través de la ingeniería de procesos – Acuerdos/ Programas.

En segundo lugar, se ensayaron **transformaciones horizontales o transversales** relacionadas con procesos de cambios en las áreas sustantivas de toda la Administración Pública respecto de sus modalidades de gestión. Estas fueron pensadas como el apoyo y sostén administrativo en áreas tales como: recursos humanos, compras y contrataciones, capacitación y entrenamiento, administración financiera y gobierno electrónico.

1) TRANSFORMACIONES VERTICALES

1. 1 Carta compromiso con el ciudadano

Basado en el modelo inglés, el Programa *Carta Compromiso con el Ciudadano* se define por “(...) la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones así como los derechos que con relación al tema, asisten a los ciudadanos (...)”³. Se trata de un documento en el cual se explicita la siguiente información: derechos y obligaciones de los ciudadanos, compromisos asumidos por la institución prestadora del servicio con relación a la calidad de la prestación (estándares de rapidez, sencillez, etc.), datos útiles y necesarios sobre el servicio y la forma de acceder al mismo, los mecanismos para la presentación de las quejas, sugerencias, correcciones, apelaciones y reparaciones ante el incumplimiento de los compromisos asumidos.

La Carta Compromiso (en adelante CC) se inspira en un conjunto de principios como igualdad, imparcialidad, continuidad, participación, derecho de información, calidad, transparencia. Asimismo, institucionaliza nuevos derechos para el ciudadano, entre ellos:

- el derecho a obtener información clara, veraz y completa sobre las actividades desarrolladas por la Administración Pública Central;
- el derecho a ser tratado con el máximo respeto por las autoridades y personal de dependencias públicas;
- el derecho a obtener información sobre el estado de tramitación de las actuaciones administrativas en las que tenga la condición de interesado;
- el derecho a presentar quejas por omisión de trámites o retrasos en los procedimientos en los que sea interesado;

³Decreto 229/2000

- a reclamar ante cualquier desatención o anomalía en el funcionamiento de los servicios.

Las actividades destinadas a la ejecución del Plan se desarrollaron en cinco módulos: 1. Establecimiento de estándares de calidad de los servicios; 2. Elaboración y difusión de la CC; 3. Sistema de quejas y mecanismos de reparación y apelación; 4. Formas de participación ciudadana y métodos de consulta; 5. Monitoreo y evaluación de las actividades y resultados del Programa. Con respecto al diseño de los estándares de calidad de los servicios, se pretende disponer de una herramienta de medición de resultados y evaluación de los niveles de satisfacción de los clientes/ciudadanos. De esta manera, se busca reemplazar la cultura de “súbditos” por una cultura participativa destinada a la mejora de la relación entre los ciudadanos y el Estado (Estévez, 2001).

En el proceso de implementación de la CC participa un equipo de trabajo compuesto por funcionarios de nivel gerencial o directivo de los organismos en su rol de facilitadores y agentes de la Secretaría para la Modernización del Estado y de la Subsecretaría de la Gestión Pública como consultores. En cada organismo el plan de trabajo se divide en dos etapas. La primera de diagnóstico y evaluación de la situación de la organización con relación a cada uno de los componentes del Programa para la elaboración de estándares y compromisos de mejora. El resultado de esta fase inicial es el diseño de la Primer CC, incluyendo la información sobre el prestador y la prestación, los estándares de servicios actuales y los compromisos de mejora con relación a los cinco componentes que conforman el Programa para un periodo determinado⁴. La segunda etapa se destina al monitoreo, control y evaluación a través de la medición de los estándares de calidad fijados, los avances en los Programas de mejora, la satisfacción de los clientes / ciudadanos con relación a los servicios prestados y del nivel de

⁴LÓPEZ, Andrea; *“El Ente Tripartito de Obras de Servicios Sanitarios –ETOSS-. Condiciones institucionales para la implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano”*; página 12; INAP; agosto de 2001.

implementación de los sistemas de retroalimentación de innovaciones y mejoras del servicio.⁵

Evolución del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano

Desde el año 2000 un total de 43 organismos han adherido al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano y 30 de ellos han puesto en práctica la iniciativa a través de la firma de su CC. Considerando las segundas y terceras Cartas firmadas hasta el momento que amplían las mejoras en los servicios, son 58 los documentos de Compromiso con el Ciudadano representando, aproximadamente, el 75% de los organismos prestadores de servicios de la Administración Pública Nacional y el 85% de los usuarios / beneficiarios⁶.

La información que se consigna a continuación muestra la aplicación del Programa durante estos primeros 6 años de vigencia por parte de los organismos prestadores de servicios:

➤ Año 2000 – 2001:

Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Registro de la Propiedad Inmueble, Órgano Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) y el Servicio de Informática Jurídica. Comenzaron los procesos de implantación para ser firmadas en los siguientes organismos: Superintendencia de Servicios de Salud, Biblioteca del Maestro, Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Consejo del Menor y la Familia, Dirección de Migraciones, Ente Nacional Regulador de energía (ENRE), Ente nacional Regulador del Gas (ENARGAS), Ente Tripartito de Obras sanitarias

⁵ Ídem anterior.

⁶ Ver página de la SGP www.sgp.gov.ar

(ETOSS), Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), Registro Nacional de las personas (RENAPER), Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Secretaría de Deportes y Recreación, Secretaría de Empleo, y Superintendencia de Seguros de la Nación.

➤ Año 2002 - 2003:

Se firmaron 13 nuevas CC y 4 segundas Cartas alcanzando así un total de 27 organismos adheridos al Programa con 34 CC firmadas. Sobre las mismas, se desarrolla un seguimiento y monitoreo de los estándares y mejoras prometidas. Se capacitó a 65 nuevos facilitadores acumulando un total de 250 al inicio del programa y se sensibilizó a 100 nuevos funcionarios y personal operativo elevando el total a más de 1300 desde el inicio. En noviembre de 2002, se entregaron los resultados de las calificaciones anuales obtenidas a partir del trabajo de monitoreo que realiza la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP) sobre el cumplimiento de los estándares y satisfacción de los clientes/ciudadanos. Se creó la Unidad Sociedad Civil, espacio de articulación de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el involucramiento de los ciudadanos en la gestión y evaluación de los servicios que reciben. En este marco se realizaron Grupos focales con usuarios de los servicios del ANSES mediante los cuales se obtuvo una ponderación cualitativa de la calidad de las prestaciones.

➤ Año 2004

Se suscribieron 15 nuevas Cartas en organismos del Gobierno Nacional. Además la Subsecretaría de la Gestión Pública ha continuado desarrollando 19 Programas "Carta Compromiso con el Ciudadano- Segunda Etapa".

➤ Año 2005:

Se incorporaron al Programa de Carta de Compromiso con el Ciudadano: la Administración de Parques Nacionales dependiente de la Secretaría de Turismo de la Nación, la Superintendencia de AFJP,

el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP –PAMI-), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y la Secretaría de Deporte de la Nación.

Evaluación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano

La incorporación progresiva de nuevos organismos al Programa muestra el alcance de su impacto, el cual puede calificarse de importante pero parcial, dado que transcurrido el plazo especificado por el Decreto 103/2001, no han sido implementados en todos los organismos del Estado. Los números indican que un total de 43 organismos públicos se han sumado al Programa; se han mensurado 93 buenas prácticas en la gestión y prestación de servicios; se han obtenido certificaciones de calidad normas ISO; se ha avanzado en el rediseño de servicios claves; se han digitalizado y automatizado los procedimientos y 25 millones de usuarios se han beneficiado con este Programa.

No obstante, es posible plantear que al día de la fecha hay organismos donde la utilización de este instrumento ha ido mermando, evidenciando problemas en la implementación del mismo en torno a uno de sus ejes centrales: la comunicación tanto interna como externa. En la investigación realizada se ha podido corroborar la falta de conocimiento del público en general acerca de la existencia de este Programa, a pesar de ser ellos sus principales destinatarios. Lo señalado se evidencia por la existencia de herramientas y canales de información muy heterogéneos, existiendo organismos que sólo poseen Internet como único canal de comunicación; mientras otros incluyen más opciones como líneas telefónicas, atención personalizada con un ágil sistema de informes, folletería y material impreso. Aunque algunos organismos han implementado mecanismos de difusión institucional y han editado material impreso y digital, el contenido de la información

suministrada, si bien puede ser claro y de fácil lectura, conforme los datos que hemos podido relevar a la largo de la investigación, el mismo tiene una utilidad poco relevante para el ciudadano. Motivo por el cual creemos la Carta no alcanza uno de sus objetivos principales destinado a disminuir la brecha entre los organismos públicos y la ciudadanía⁷.

También hemos constatado el escaso y aleatorio conocimiento que los empleados públicos tienen sobre el Programa. Esta situación se explica, al menos en parte, por la falta de una política de comunicación oficial homogénea y común en toda la Administración Pública Nacional.

Asimismo, y con relación a los empleados públicos se evidencia la ausencia de una política de motivación y capacitación del personal sostenida en el tiempo. En el marco del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el incentivo es una mención que le otorga la SGP al organismo seleccionado. Pero los empleados, principales eslabones de esta cadena, no reciben retribución alguna por haber participado en el mismo. Se ha podido constatar que no ha existido una política de capacitación continuada en el tiempo destinada. Esporádicamente se efectúan cursos de capacitación en especial destinados al I sector de Atención al Cliente. Al respecto, pensamos que sin incentivos, el Programa corre el riesgo de convertirse en una carta de buenas intenciones que finalmente sólo quedan registradas en papeles.

Otro de los puntos débiles del Programa se vincula con la falta de estándares homogéneos para la medición de la calidad de los servicios. Los atributos de las distintas prestaciones, tanto cualitativos como cuantitativos, la ponderación de los mismos y su interpretación son seleccionados por cada organismo. Según nuestra

⁷ Entrevistas realizadas a organismos con Carta Compromiso por alumnos del Seminario de Integración y Aplicación de la Carrera de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA , a cargo del Prof. Isidoro L.Felcman durante el año 2005.

opinión, creemos que este factor condiciona la eficacia del control estadístico de calidad de servicio.

En otro orden de cosas, también hemos podido notar que a lo largo de los años el desempeño de la Secretaría de la Gestión Pública se ha acotado, viéndose debilitado su rol en cuanto a la definición de mejoras y propuestas a los organismos. Ello se debe en parte al hecho de que muchas de las observaciones y propuestas de mejora que la Secretaría eleva, en el desempeño de su rol consultivo, en algunos casos no son contempladas en las futuras CC por parte de los organismos prestadores de servicios.

En conclusión y en relación al estudio de la evolución de este Programa desde su inicio en el año 2000, creemos que el impacto de la CC ha sido bajo en términos de resultados globales aunque las intencionalidades parecen altamente positivas y la gimnasia en la implementación puede mejorar su uso.

1.2. Planeamiento Estratégico

La denominada gestión por resultados –que se aplica integralmente en toda la Administración Pública de Nueva Zelanda– busca responsabilizar a los gerentes por el cumplimiento de los resultados de la organización. La idea rectora es que toda organización surge para cumplir una finalidad y ésta debe expresarse en objetivos y metas concretas. Desde este punto de vista gestionar o gerenciar es trabajar con y a través de personas y grupos para alcanzar los objetivos que una organización propone.

En la Argentina con la intención de incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de responsabilizar a los funcionarios por los resultados de su gestión, se firmó el Decreto que crea la figura del Gerente de Programas como responsable de la definición de las metas del Programa de Planeamiento Estratégico, caracterizado por la flexibilidad en materia

de recursos y diseño de sistemas de gestión y estructura de responsabilidades⁸.

La gestión por resultados busca dotar a la Administración Pública de un conjunto de metodologías y técnicas para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos. El Plan plantea que *“(...) para transformar la actual estructura burocrática pública en un conjunto de organismos eficientes, eficaces y transparentes es necesario reformular el modelo de gestión predominante impulsando el modelo de gestión por resultados, que actúa fuertemente sobre la gerencia de los organismos y sobre su relación con la alta dirección. Para lograr ese objetivo se propone la utilización de las herramientas del planeamiento estratégico, de la reingeniería y de los sistemas de alta dirección. Es necesario que el administrador público sepa y haga saber qué se espera de su gestión, cómo va a alcanzar los objetivos propuestos y cuáles serán los beneficios o las penalizaciones que acompañarán su desempeño. Además, es imprescindible revitalizar los mecanismos de control de gestión y de petición y rendición de cuentas, a fin de implantar un modelo de gestión que permita una administración centrada en los*

⁸El Decreto 992/01 establece la creación de las Unidades Ejecutoras de Programa, las que tendrán a su cargo –bajo la responsabilidad de los Gerentes de Programa– la ejecución de Programas específicos en relación directa con actividades vinculadas a la obtención de resultados hacia la población objetivo. El mismo especifica en su artículo 6º *« El Compromiso de Resultados de Gestión deberá especificar los resultados a alcanzar por el responsable de la Unidad Ejecutora de Programa, los recursos que se pondrán a disposición y los indicadores objetivos de desempeño, de manera convergente con las metas físicas establecidas para el programa en el Presupuesto Nacional, en el caso que las hubiera. Dichos indicadores integrarán el Sistema de Evaluación de Resultados, en el que también se especificará la periodicidad de las evaluaciones parciales de la labor de los Gerentes de Programa. Cuando la naturaleza de la oferta pública lo permita, los resultados a alcanzar podrán ser acordados en diferentes escenarios o niveles de esfuerzo en función de la dotación de recursos reales y financieros que se disponga. »*

*resultados e impactos de su gestión, de modo de responder a las cambiantes demandas e inquietudes de la sociedad (...)*⁹.

El establecimiento de la gestión por resultados supuso el desarrollo de procesos persistentes de planeamiento estratégico que introducen pautas generales asociados a la Alta Dirección en los organismos, entre ellos: visión, misión, responsabilidad y plazos como valores institucionales. Asimismo, se apunta a la transformación del presupuesto en una efectiva herramienta de gestión destinado a medir los resultados alcanzados y a la implementación de la reingeniería de procesos para mejorar la gestión interna de los organismos, la redefinición del rol de los Gerentes y la implantación de sistemas de monitoreo de la gestión, petición y rendición de cuentas.

Estos desafíos se complementan con la implementación de los Acuerdos-Programas, con los cuales el Plan busca desarrollar convenios, ligados al desarrollo de los denominados Compromisos por Resultados de Gestión (CRG). Los mismos se pactan entre la Alta Dirección y las gerencias operativas y estipulan resultados, plazos, recursos y responsabilidades. Los Acuerdos-Programas, pilar importante de la reforma propuesta, persiguen el propósito de establecer una relación directa entre asignación de fondos y el cumplimiento de resultados. El Acuerdo-Programa trajo aparejado una serie de transformaciones e intentó constituir un catalizador importante del cambio en la cultura institucional, a la vez que, un importante incentivo para el Organismo en tanto implica el compromiso de disminuir de manera creciente las regulaciones rígidas en el manejo de recursos.

Los principales objetivos de la aplicación de estos instrumentos son:

⁹ Decreto 103/2001

- el establecimiento gradual de criterios de asignación de recursos presupuestarios basados en el logro efectivo de resultados,
- la regeneración de la correspondencia entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados,
- la instalación en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de un sistema de información sobre el estado de situación de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN), en cuanto a sus capacidades institucionales y su producción sustantiva.

La Subsecretaría de la Gestión Pública tiene dos programas para llevar adelante el planeamiento estratégico en el sector público. Uno de Asistencia Técnica destinada a identificar problemas, definir objetivos, establecer planes operacionales que traduzcan en acciones y tareas institucionales el tránsito sistemático de la situación problemática actual a la situación deseada y expresada en los propósitos institucionales (TESEO). A su vez, la modalidad de realización de los ejercicios de planeamiento estratégico y operacional contempla el desarrollo de talleres, con una participación que está restringida a la alta dirección de las dependencias y a los informantes claves determinados por la autoridad superior de cada organización.

El segundo programa es el Sistema de Información de Gestión (S.I.G.) para la evaluación y seguimiento del plan, que consiste en la aplicación de los conceptos, categorías y metodología del planeamiento estratégico situacional en el ámbito de las diferentes jurisdicciones de la Administración Pública Nacional, con el objeto de obtener información de los problemas, acciones y objetivos estratégicos, de modo tal de posibilitar la generación y seguimiento de las políticas prioritarias a través de un Tablero de Comando de las Políticas Públicas.

Para la implementación de estos programas se dispone de instrumentos de medición cuyo procesamiento electrónico posibilita

el monitoreo de su evolución. Entre las acciones de trabajo que sugiere la Secretaría de la Gestión Pública en la implementación del Planeamiento Estratégico se encuentran: 1) la formulación de planes estratégicos; 2) la reingeniería de los procesos de apoyo administrativo y de los procesos sustantivos, que correspondan; 3) la vinculación entre formulación y programación presupuestaria y Plan Estratégico a partir del presupuesto para el año 2002; 3) el desarrollo de sistemas de rendición y petición de cuentas entre la alta dirección y la gerencia; 4) el desarrollo de sistemas de control de gestión operacional; 5) el diseño de un sistema de entrenamiento y capacitación para todos los niveles del organismo, en lo referido al nuevo modelo de gestión

Evolución del Planeamiento Estratégico

➤ Año 2000:

Se ejecutaron acciones de Planeamiento Estratégico en el Ministerio de Educación; en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN); en el Programa Materno Infantil del Ministerio de Salud y en la Administración federal de Impuestos (AFIP).

➤ Año 2001:

Se firmaron convenios y se ejecutaron en el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud (área materno-infantil) SIGEN, ANSES, Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT), AFIP y en la Oficina Anticorrupción.

➤ Años 2002 y 2003:

Se firmaron convenios de Asistencia Técnica para la aplicación del sistema de gestión por resultados con los siguientes organismos: Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), Servicio Geológico Minero Argentino, Subsecretaría de Política Criminal junto a la Secretaría de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Hospital Dr. Baldomero Sommer, Instituto de Economía Social y Asociativismo (INAES), Biblioteca Nacional de Maestros y con la Secretaría de Política Económica. Se generaron procesos de diagnóstico situacional y de planificación estratégica los cuales derivaron en la elaboración de seis Planes Estratégicos. Los organismos involucrados fueron: ARN, SEGEMAR, Subsecretaría de Política Criminal, Hospital B. Sommer e INAES. Como resultado de los planes estratégicos elaborados se formalizaron cuatro Planes Operativos correspondientes a: ARN, Subsecretaría de Política Criminal, Hospital B. Sommer, SEGEMAR.

A los efectos de su implementación se conformaron 9 Comités de Gestión Estratégica y se realizaron 52 entrevistas diagnóstico.

Se reformularon los Acuerdos Programas firmados en el año 2001 para los siguientes organismos: Superintendencia de Riesgos del Trabajo, ANSES, y Oficina Anticorrupción. Se detectaron deficiencias en las prácticas de trabajo, lo cual evidenció la necesidad de implementar reingeniería de procesos. Se realizó la reingeniería de procesos en el PROMIN y en el Hospital B. Sommer. Y mediante la redefinición de los procedimientos de compras y del control de evaluación de ejecución presupuestaria en ANSES. También se inició la reingeniería del Sistema de Administración de Recursos en la ARN.

Se realizaron actividades de sensibilización sobre el planeamiento estratégico a través de talleres del INAP para Alta Gerencia en diferentes organismos.

En el marco del Convenio de asistencia técnica a las provincias, se firmó uno con la Secretaría de Salud dependiente del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Jujuy.

➤ Año 2004:

Se continuó con la firma de convenios de Mejores Prácticas de Gobierno, como así también, Planes Estratégicos, Documentos de Planificación y Reingeniería; con la intención de mejorar la calidad de información para la toma de decisiones, tales como el tablero de control desarrollado y testeado en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; además herramientas de formulación de presupuesto y empleo de nuevas metodologías para la evaluación de impacto de programas de el Ministerio de Desarrollo Social.

Evaluación del Planeamiento Estratégico

Al comparar los resultados esperados con la información de la aplicación de los Programas de Planeamiento Estratégico en los diferentes años, es evidente que la reformulación del modelo de gestión predominante mediante el impulso del modelo de gestión por resultados ha tenido un impacto parcial. Así lo consideramos, ya que en la actualidad se implementa debidamente en muy pocos organismos, siendo que el Decreto 103/2001 se proponía generalizar este modelo de gestión a toda la Administración Nacional en el período 2001-2003.

A ello se suman las dificultades para darle sustentabilidad a los planes implementados. Por ejemplo, parte de esta dificultad radica en el carácter temporario (contratados) de los agentes de la Administración Pública.

A su vez, la implementación de la normativa es relativamente escasa. En los organismos con los que la Subsecretaría de la Función Pública ha firmado convenios el grado de avance, exceptuando la AFIP y el ANSES, es casi nulo dado que en la mayoría de los casos, se realiza planificación estratégica, pero luego no se evalúa la implementación de la misma. El resto de los organismos del sector público planifican a través del presupuesto público, y aunque éste ha avanzado en la definición de categorías programáticas (programas, subprogramas, actividades y proyectos) que exigen al administrador definición de objetivos, metas y recursos, éste aún no constituye una guía para el administrador. Los objetivos presupuestarios terminan en una mera formalidad y el presupuesto únicamente se utiliza como parámetro para controlar el gasto. El problema radica en que este carácter asumido por los objetivos desorienta al administrador, quien desconoce cuál es la mejor forma de orientar su gestión y cuáles son los resultados concretos que se esperan de él, lo cual condicional el éxito en la evaluación final.

En este sentido, cabe destacar la ausencia de mecanismos de evaluación del cumplimiento de la misión y su estabilidad en el tiempo por parte de cada organismo. Esto explica la existencia de misiones obsoletas, innecesarias o duplicadas (desviando recursos, tiempo y capacidades). Por otra parte, tampoco se realiza un control y seguimiento de las metas de gestión durante la ejecución presupuestaria.

Como se puede observar las características propias del sector público argentino parecen desmotivar al funcionario para hacer de manera correcta su tarea. Éste tiene una escasa autonomía para decidir, un alto riesgo personal por sus acciones y además existe una gran falta de comunicación entre la gestión pública y los ciudadanos, lo que da lugar a una gran distorsión de su imagen. En este sentido, podemos decir que el impacto del modelo de gestión por resultados ha sido bajo en relación con los objetivos propuestos.

2) TRANSFORMACIONES HORIZONTALES O TRANSVERSALES

Según el Decreto 103/01, las llamadas transformaciones horizontales apuntan a producir cambios en los sistemas que atraviesan transversalmente a toda la Administración Nacional con respecto a sus modalidades de gestión. Su importancia radica en que constituyen el apoyo y sostén administrativo para todas las actividades de carácter sustantivo que desempeña la Administración Pública Nacional.

2.1 Gestión del Capital Humano

El objetivo que motivó esta transformación descansa en asegurar una adecuada gestión integrada del capital humano de la Administración Pública mediante la articulación de los diversos sistemas que hacen a su efectivo gerenciamiento de acuerdo con los lineamientos del nuevo modelo de gestión, responsabilizando a los agentes por sus acciones y en busca de resultados a través de mecanismos de incentivo. Para ello se han empleado diferentes estrategias, entre las que prevalecen la actualización, revisión y modernización de los Convenios Colectivos de Trabajo que rigen las relaciones laborales de la Administración Pública. La promoción e incentivo de los agentes más calificados también fue una de las tácticas a seguir, tratando de obtener los resultados previamente proyectados y separando a aquellos que no estén a la altura de sus responsabilidades.

También se buscó instrumentar los medios legales para el desarrollo de regímenes de carrera y profesionalización sustentados

en el mérito, la transparencia, el respeto a la ética pública, la igualdad de oportunidades y el creciente fortalecimiento de las competencias laborales de los agentes. De allí el surgimiento del Nomenclador General de Funciones y Posiciones de Trabajo elaborado bajo un enfoque de gestión por competencias y definición de perfiles y exigencias básicos para la mayoría de los puestos de trabajo.

Evolución de la Gestión del Capital Humano

➤ Año 2001:

Se puso en marcha el nuevo régimen de adscripciones y la publicación en Internet de altas y bajas del personal del sector público y del que optó por el retiro voluntario, dentro del marco de las políticas de mayor transparencia en la Administración Pública (Dec. 138/2001).

➤ Años 2002-2003:

Se aprobó el nuevo Decreto Reglamentario de la Ley Nacional de Regulación del Empleo Público. Con él entraron en vigencia numerosas normas, entre las cuales encontramos la Reglamentación del Régimen de Contrataciones de Personal por Tiempo Determinado. De igual modo, se reorganizó el régimen de contrataciones de servicios personales y se normalizó la situación contractual de casi el 20% de los consultores contratados que no estaban incluidos en ningún régimen contractual. Asimismo, se ratificaron las regulaciones pertinentes, facultando la designación o contratación de personas por los titulares de las jurisdicciones y organismos descentralizados en situaciones especiales (Dec. N° 491/02).

Se elaboró el Decreto N° 639/02 sobre nuevo régimen de adscripciones del personal de la APN, y se elaboró junto al INAP la nueva reglamentación del Sistema Nacional de Capacitación del SINAPA (Res. SGP N°. 2/02); destacándose el rediseño del tablero de control de cumplimiento de los procesos de evaluación de desempeño del personal.

De la misma forma, se sancionó el procedimiento de consulta vía digital de altas y bajas por primera vez en la Subsecretaría (Res. SGP 17/02). Además, se confeccionó la Resolución JGMN° 176/02 para habilitar la primera mesa electrónica de entradas y salidas de actuaciones del Estado Nacional. Se obtuvo y tramitó el proyecto de decisión administrativa sobre suspensión de viajes al exterior y se dictaminó sobre proyectos de decretos reguladores de las audiencias públicas y elaboración participada de normas de la APN.

Con respecto a la participación en el funcionamiento de diversos órganos estatales o paritarios intervinientes en la gestión del personal público, también en el periodo 2002-2003, se labraron más de 250 actas que contribuyeron a asegurar los derechos de carrera y de retribución de suplementos y adicionales y bonificaciones del personal SINAPA, contribuyendo a la normalización de la Comisión Permanente de Carrera (COPECA) del SINAPA. Se interviene en el proceso de reencasillamiento al SINAPA del personal del Instituto Nacional de Rehabilitación Psicofísica del Sur.

En cuanto a la asistencia técnica y difusión de normas e informaciones relativas al sector, se avanzó en la instrumentación del Sistema de Información del Personal que incluye el Régimen de Legajo Único del Personal y del Registro Central de Personal (Ley 25164). Se administra el Registro del Personal SINAPA (REPER) de las jurisdicciones y organismos descentralizados.

Se realizaron diversas acciones orientadas a la publicación, conocimiento y divulgación del personal contratado y en condición de adscripto de la APN.

Se estableció el Registro de Personas Contratadas bajo el régimen de locación de servicios sin relación de dependencia (Decreto N° 1184/01) y se elaboró un informe descriptivo preliminar de los contratados. Conjuntamente, se constituyó el registro de Personal Adscripto, publicándose informes semestrales sobre el destino y condiciones de los agentes. Se habilitó parcialmente el servicio por Internet del Digesto del Servicio Civil, que comprende un conjunto de normas vinculadas entre sí que rigen la relación de empleo público. Se organizaron 12 reuniones del Foro Permanente de Directores de Personal (SINAPA) con la asistencia de 50 directores.

Se instrumentó también el Foro Virtual que mantiene permanentemente actualizada la cartelera central de las ofertas de empleo y concursos SINAPA. Se efectuaron más de 10 acciones de capacitación en: “Ley marco 25164 y decreto reglamentario”, “Sistema de evaluación de desempeño de personal del SINAPA”, “Gestión estratégica de RRHH”, “Formación directiva y conducción de personal”.

➤ Año 2005:

Se firmó el Decreto 707/05, por el cual se dispuso que las personas contratadas bajo el régimen establecido por el Decreto N° 1184/2001, por honorarios mensuales no superiores a los Pesos Mil Quinientos Doce por dedicación completa, deban ser contratadas según el régimen del artículo 9° del Anexo de la Ley N° 25.164, su Decreto reglamentario N° 1421/2002 y normas complementarias.

Evaluación de la Gestión del Capital Humano

Las estructuras bien pueden ser reformuladas por leyes o decretos, pero la cultura y el proceso de producción de bienes y servicios de la administración es fruto de la actividad concreta de la orientación política.

La idea de racionalizar y objetivar el sistema administrativo no logró desprender al clientelismo y la connivencia de los sectores políticos. La prueba de ello es la imposibilidad de cambiar el sistema, reorientándolo a la eficiencia y la gestión por objetivos a manos de la figura de los Gerentes de Programas que se articulaba como un visible paso hacia otra manera de gestionar la cuestión pública.

Además, los avances de carrera están virtualmente paralizados por la Ley de Presupuesto que dispuso el congelamiento de las vacantes, y esto ha dado a lugar a que aumenten los contratos específicos y temporales aún para tareas comunes a los empleados de planta permanente. A esto último se suman los indicadores del SINAPA que registran a diciembre del 2004, 27.535 cargos presupuestados, con el 83% de los mismos ocupados y con un 17 % restante de cargos no ocupados u ocupados transitoriamente¹⁰.

Por otra parte, las cifras alertan sobre la necesidad de practicar una adecuada previsión de la renovación del personal pues uno de cada cuatro empleados está o estará en condiciones de edad de jubilarse en los próximos cinco años. El 43% estaría en edad de jubilarse para los próximos diez años (incluyendo los que ya cumplen con el requisito de la edad). El 50,6% está en la etapa final de su carrera administrativa (grados seis ó más), muestra adicional del envejecimiento señalado y el impacto del congelamiento de vacantes.

La información relevada muestra una leve mejora del perfil educativo global. El personal con más baja calificación pasó del 33.6 % al 28,3%, mientras que el que posee estudios secundarios pasa del 31% a un 34,2%. Quienes cuentan con estudios terciarios y universitarios aumentan su participación relativa, del 4,7% al 6,3%, y del 22.8% a 25,3%, respectivamente. Se observa que cuanto más bajo es el nivel de estudios, mayor antigüedad tiene el funcionario. Así, alrededor del 40% de quienes acumulan 20 y más años de

¹⁰SINAPA, Informe de situación al 31 de diciembre del 2004, publicación agosto del 2005 pag web. (REPER 2004)

trabajo en el sector público, no tienen estudios secundarios completos. En cambio, entre quienes no cuentan con más de 9 años en el sector público el 82,5% de agentes cuenta con nivel secundario o más. En la cohorte de hasta 4 años, el 52,1% tiene estudios superiores y otro 31,2%, secundarios.

En cuanto a la proporción de agentes de nivel A pasó del 2,3% en 1995 al 3,1% en el 2004, y la del nivel B, del 6,6% al 9,2%, lo que muestra esfuerzos por mejorar la composición escalafonaria. En el mismo sentido, se aprecian disminuciones del 29% al 25,1%, y del 2,9% al 2,5%, respectivamente, en los niveles inferiores, E y F. El nivel C sigue oscilando en un 26% del total y el nivel D, en un 34%.

En conclusión, los resultados enunciados en los párrafos anteriores, corroboran que aún no se ha dado un cambio importante en la conformación del personal de la Administración Pública Central. El sistema no ha modificado ni logrado reformular totalmente aquello que enunciaba el decreto del Plan de Modernización. La implantación del plan ha sido regular en el intento de plasmar un nuevo dispositivo en la Administración Nacional. Las políticas públicas, en cuanto a la Gestión del Capital Humano continúan acotadas a visiones de corto plazo y a programas particulares sin posibilidad de articularlos de manera sistémica. En este sentido la innovación administrativo-cultural que se intentó plasmar con el Decreto y que buscaba recursos humanos meritorios y la gestión por resultados mensurables y cuantificables, todavía no ha sido posible.

2.2. Formación y Desarrollo del Capital Humano

El Plan de Modernización incluye la profesionalización de los recursos humanos, por medio del diseño de sistemas de carrera basados en la compensación a la productividad laboral, acompañado por extensos programas de capacitación.

Desde 1974, año en el cual comenzó a funcionar el Instituto Nacional de la Administración Pública (-INAP- creado en 1973) se pusieron en marcha programas y actividades de capacitación y desarrollo de los agentes públicos. En consecuencia, el INAP se ha constituido en una escuela de formación y capacitación de los funcionarios del Estado, así como también, en un centro de investigación, archivo y documentación sobre la Administración Pública Nacional. Por otra parte, el INAP buscó generar un espacio de debate, acción y formación democrática que ayude a fortalecer las capacidades de la Administración Nacional, así como la relación Estado - sociedad. En síntesis, las principales responsabilidades del INAP descansan sobre cuatro pilares: la capacitación, la investigación, la documentación y la Escuela Nacional de Gobierno.

En 1991 con la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) se intentó garantizar un mayor nivel de igualdad en el seno de la carrera administrativa. Ello permitió, en primer lugar, que las actividades de capacitación adquiriesen un carácter masivo; y además, pasaron a ser consideradas como requisito fundamental para la movilidad dentro de la carrera administrativa. No obstante, a partir de 1996, el rol del INAP como escuela de formación y desarrollo de recursos humanos fue disminuyendo, y subsiguientemente, el modelo de capacitación centrado en la oferta terminó en crisis. Esta situación se explica por el hecho de que las organizaciones públicas fueron asumiendo por sí mismas, o, por medio de terceros la capacitación requerida por sus agentes, siempre bajo la tutela del Instituto. Asimismo, esta crisis demuestra que la ejecución de la política de capacitación no fue un factor estratégico de profesionalización de la función pública.

Al respecto, el Plan de Modernización establece que *“las organizaciones públicas modernas requieren la ejecución sistemática de actividades que tiendan a elevar la capacidad técnica, los conocimientos y las destrezas del personal y a desarrollar su potencial para ocupar posiciones de responsabilidad creciente”*. La formación permanente es una vía para desarrollar recursos humanos

que asuman responsabilidades y ocupen efectivamente el cargo que desempeñan. En este sentido, la capacitación es concebida como un incentivo y un medio para progresar en la carrera administrativa.

Evolución de la Formación y Desarrollo del Capital Humano

➤ Año 2000 - 2001

El Plan de Modernización en materia de formación y desarrollo de capital humano se inician en el año 2000 y se consolidan en el 2001, a partir de las siguientes acciones:

- Creación de un Sistema Nacional de Capacitación, como órgano rector y centralizado cuya misión descansa en el diseño y ejecución de políticas y normas sobre formación y capacitación de recursos humanos, estrecha vinculación con la política de gestión de cada organismo.
- Participación de universidades y centros privados en la capacitación del sector público.
- Desarrollo de un plan anual de capacitación para cada organismo de la Administración Nacional, en función de sus políticas y de los resultados que se quieren alcanzar.
- Diseño de un Sistema de Certificación de Calidad de la Formación, implementado por medio de un registro de prestadores y un sistema de evaluación de impacto de la capacitación.

➤ Año 2002

En el 2002 el INAP involucró a todos los centros de capacitación del Estado. Su reglamentación quedó plasmada en la

Resolución SGP 02/2002. También logró reglamentar el registro de prestadores del Sistema Nacional de Capacitación y se puso en actividad el programa específico de Formación para Directivos, integrándolo con el Curso de Actualización Gerencial para Directivos Públicos y la creación de Foros Permanentes de Directores y Responsables de Gestión.

Asimismo, se pusieron en marcha los Foros Permanentes de Directores, pensado como una instancia de encuentro, debate y balance de las distintas experiencias en materia de gestión de recursos humanos. Adicionalmente se puso en funcionamiento el programa de Terminalidad de la Educación Media, herramienta que aspira a cambiar la cultura administrativa y prefijar un estándar más elevado en los cuadros administrativos.

Por otra parte, se avanzó en el registro y sistematización de la información y de los estudios sobre la administración pública con la Red Nacional de Documentación e Información (RENDIAP). Además, se incorporó a la Red Latinoamericana con un aporte de 120 registros bibliográficos que representan el 30% del total de la región. Brindó Asistencia Técnica a aproximadamente 60 unidades de información sobre la APN. Asimismo, se elaboró el catálogo bibliográfico anual RENDIAP 2001 y se realizaron pasantías de Capacitación en Técnicas Documentales e Informáticas.

➤ Año 2003

Durante el año 2003¹¹ se cumplió con la meta presupuestaria, consistente en la certificación de actividades de capacitación para nueve mil (9.000) participantes, correspondientes a los distintos programas realizados por el INAP. Además, se constituyeron dos nuevos foros: el de Responsables de Gestión Administrativa y el de Asesores de Formación. En el primero intervienen la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas y la Oficina Nacional de Innovación en la Gestión de la Subsecretaría de la Gestión Pública. El segundo foro

¹¹ Memoria Detallada del Estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de la Nación.

se vincula con el proyecto de “Terminalidad de la Educación Media” y aspira a establecer una red interinstitucional de asesores de alumnos para fortalecer los aspectos pedagógicos y su inserción en las instituciones donde se desarrolla el proyecto.

El Programa de Formación Continua fortaleció el Proyecto de Terminalidad de la Educación Media, orientado a desarrollar competencias individuales de los agentes públicos mediante la finalización de los estudios secundarios. En junio de 2003 se pusieron en funcionamiento, en el Centro de Capacitación del INAP, tutorías docentes para distintas materias y asimismo se dictaron talleres de “Autoafirmación para retomar los estudios”, con el fin de motivar y sostener los proyectos personales de terminación de los estudios secundarios.

Por último, en el marco del Programa de Calidad de la Gestión de la capacitación, se brindó asistencia técnica a varias jurisdicciones y organismos para los diseños de capacitación en numerosas unidades.

➤ Año 2004

Durante el año 2004¹² se logró la certificación de la participación en actividades de formación y capacitación continua, a nueve mil agentes de la administración pública nacional, correspondientes a los distintos programas realizados por el INAP.

El INAP acreditó actividades de capacitación realizadas por iniciativa de los agentes fuera del Sistema Nacional de Capacitación, evaluadas como pertinentes para su desarrollo laboral, dictaminando 955 expedientes originales que comprendían la situación de 2.250 agentes.

Se realizó también una amplia convocatoria nacional para la inscripción en el Registro de Prestadores de Capacitación, que alcanzó a 1.100 inscripciones.

¹²Idem

Se avanzó en el desarrollo de la Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (RENDIAP) conformada por 86 unidades de información documental cooperantes: 36 gubernamentales, 33 académicas y 17 no gubernamentales

Se realizaron noventa reuniones de foros de articulación interinstitucional, habiendo participado en la suma de las mismas 1350 personas entre personal directivo y profesional de áreas de Personal, Informática, Información Documental, Contrataciones, Capacitación, Gestión Administrativa y Formación. En materia de articulación interinstitucional en torno a políticas transversales en el Estado, se concretaron catorce iniciativas abiertas al personal de todo el Estado, en colaboración con distintos organismos públicos y con expertos internacionales de visita en el país. En estas actividades participaron mil cien personas.

Finalmente, en el marco del Programa de Calidad de la Gestión de la Capacitación, se cumplieron las metas presupuestarias asignadas al INAP, consistentes en brindar asistencia técnica a cien jurisdicciones y organismos e intervenir en el análisis y asesoramiento correspondiente a 445 diseños de capacitación realizados por las jurisdicciones y organismos o por el INAP a demanda de estos.

Se habían elaborado en forma conjunta con las jurisdicciones treinta y cuatro Planes Institucionales (PIC) y Operativos de Capacitación (POC) en vinculación con las políticas prioritarias de cada uno de ellas, lo cual involucra al 87,5% del personal perteneciente al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA).

➤ Año 2005

En el transcurso del 2005¹³ se encontraban acreditadas las actividades para el POC, del Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerios de Relaciones, Comercio Internacional y Culto y la Casa Militar.

Respecto del PIC¹⁴ y del detalle de los planes con dictamen del INAP sobre los organismos que lo habían presentado al mes de julio del 2005, 24 de ellos ya contaban con resolución al respecto, 4 con disposiciones y 7 en espera.

A estas actividades se le suman acciones de capacitación y cooperación diversa con organismos descentralizados y con convenios específicos con provincias.

Evaluación de la Formación y Desarrollo del Capital Humano

Más allá de todos los datos hemos podido relevar, el nivel de aplicación del Plan es aún incipiente, puesto que su desarrollo es parcial y lento. Aunque, a partir del 2002 rige la resolución por la cual el INAP exige a los organismos que presenten el PIC y el POC, todavía no hay evaluaciones finales de los desarrollos y los resultados de estas acciones. Hay organismos que están implementando lentamente el PIC y algunos otros, en una segunda instancia más avanzada el POC.

Para entender esta resistencia por parte de los organismos a adecuar sus acciones a las nuevas exigencias, debemos considerar que a pesar de que el PIC determina cuál es la visión del organismo, se considera que esta visión debería ser compartida desde la máxima autoridad hasta los niveles inferiores. Esto implica romper con la visión burocrática de la jerarquía e imponer una visión

¹³Última actualización: 02.12.2005, pagina de la Subsecretaría de la Gestión Pública

¹⁴ Información del INAP mes de noviembre 2005, pagina web. www.sgp.gov.ar

negociadora en la construcción de estos programas, lo cual implica un cambio cultural que todavía no se ha dado. A ello se suma lo dispuesto por el Convenio Colectivo de Trabajo, según el cual los gremios, tanto UPCN como ATE, deberían aprobar estos planes y hacer una evaluación permanente, lo cual al menos hasta el momento no ha implicado control alguno en términos de eficiencia.

Asimismo, sigue siendo arduo el desarrollo de las competencias en los recursos humanos. Aunque el pretexto de lo complejo y basto de la Administración Pública difícilmente pueda ser sostenido seriamente en estos tiempos, es un recurso argumentativo bastante extendido. La coyuntura y los vaivenes de la política retrasaron el avance del plan, demostrando que la implantación del decreto fue muy irregular.

De todas maneras, es importante destacar el hecho de que la capacitación comience a ser entendida e impulsada como una herramienta que permitirá avanzar en el desarrollo de las competencias y el buen funcionamiento de la administración Pública.

2. 3Nuevo sistema de compras

El sistema de compras y contrataciones públicas es el mecanismo por el cual el Estado Nacional se abastece de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de las unidades operativas de la Administración Pública Central y de los organismos descentralizados¹⁵.

¹⁵ El Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional se aplica en la Administración Central, en los Organismos Descentralizados, en las Universidades Nacionales y en las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Su ámbito de aplicación no alcanza, en cambio, a Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Municipios, ni a otros organismos como el PAMI y la AFIP. También se encuentran excluidos Empresas y Sociedades del Estado, Fondos Fiduciarios con participación estatal, Entidades Financieras del Sector Público Nacional, tales

La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) es el órgano rector del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional (APN) y tiene competencia en el diseño de las políticas, normas y sistemas técnicos tendientes a lograr que el sector público nacional realice sus contrataciones con eficiencia y transparencia.

La motivación que impulsó la conformación de un nuevo sistema de compras en el marco del “Plan de Modernización del Estado” -aprobado por el Decreto 103/2001- ha sido la promoción de los mencionados principios de eficiencia y transparencia en la gestión del Estado. En este sentido, una de las áreas donde el uso de las nuevas tecnologías informáticas y de comunicación es capaz de fortalecer estos valores es la gestión de las Contrataciones Públicas.

Para la implementación del nuevo sistema de compras, la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP), en cuya órbita se encuentra la ONC, contaba con las actividades de asistencia técnica financiadas por el préstamo BIRF 4423-AR “Proyecto de Modernización del Estado”.

Según lo expresado en el Plan de Modernización “ (...)el Estado es un comprador deficiente, sus contrataciones son influidas por normas, tecnologías y criterios de larga data que desaprovechan las posibilidades que brindan las comunicaciones, la ciencia y la tecnología y el desarrollo cibernético. (...) Los agentes del Estado carecen de instrumentos legales y técnicos adecuados a la realidad actual. Puede comprobarse con facilidad que el sector de compras y contrataciones se rige por normas, principios y tecnologías de significativa antigüedad (Ley de Contabilidad año 1956) y que no ha realizado una tarea sistemática de formación y actualización de sus cuadros.”

como Banco Nación, Banco Hipotecario y Banco Central y Entidades multilaterales de Crédito como el BID y el Banco Mundial”. (Cita: web site. ONC enero 2006)

La obsolescencia parece ser el denominador común que aún a los factores involucrados en estos sistemas. Por ello, “(...) *El Plan Nacional de Modernización del Estado se propone producir una sustancial transformación de la gestión de compras y contrataciones del Estado y constituirlo en un instrumento idóneo para la obtención de los bienes y servicios necesarios para garantizar que las prestaciones del sector público sean eficaces y eficientes, transparentes y pasibles de ser controladas por la sociedad (...).*”

El Plan se apoya en la premisa según la cual un adecuado equilibrio entre eficiencia y transparencia es condición para lograr calidad en la gestión. En virtud de ello, las líneas de acción y los logros esperados que se plantearon en la norma mencionada fueron los siguientes:

- Elaboración y presentación al Congreso de la Nación de un nuevo proyecto de Ley de Contrataciones.
- Dictado y puesta en funcionamiento de un nuevo Reglamento de Compras y Contrataciones.
- Modernización de los procedimientos de contratación y distribución de bienes y servicios.
- Implementación de un programa de desarrollo de los recursos humanos encargados de la gestión.

Evolución del Nuevo sistema de compras

- Año 2002:

Para poner en práctica los principios mencionados, se buscó contar con un conjunto de instrumentos legales y sistemas de

información capaces de lograr una adaptación dinámica a la realidad cambiante de los mercados.

En diciembre de 2002, se firmó el “Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación Interinstitucional” entre la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina y el Ministerio para el Desarrollo del Estado del Gobierno de Australia Occidental. En el marco de este convenio, la Oficina Nacional de Contrataciones comenzó a promocionar el desarrollo de actividades conjuntas tendientes a la explotación de la tecnología informática con foco en los sistemas de compras electrónicas (e-procurement).

➤ Año 2003 - 2004:

Durante el año 2003 el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 666/2003 modificó el “Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional”, aprobado por el Decreto Delegado No. 1023/2001.

El objetivo de las modificaciones al “Régimen General de Contrataciones” consistió en facilitar y mejorar la eficiencia de la operatoria de gestión de las contrataciones, lo cual es coincidente con los propósitos enunciados en el Plan Nacional de Modernización del Estado que están orientados a fortalecer la competitividad de la economía y mejorar la eficiencia de la Administración Nacional, considerando que el incremento de la eficiencia en la gestión de las contrataciones estatales reviste un carácter estratégico por su impacto en el empleo, la promoción de las empresas privadas y la competitividad sistémica.

En función de estos antecedentes y de las competencias conferidas, la ONC ha sido la responsable de llevar a cabo el “Proyecto de Compras Electrónicas”, que constituye un hito importante en el proceso de mejora continua realizado en la gestión de compras de la Administración Pública Nacional.

El 2 de mayo de 2003 se firmó el contrato de servicios de consultoría entre el Préstamo BIRF 4423-AR “Proyecto de

Modernización del Estado” y el Ministerio para el Desarrollo del Estado del Gobierno de Australia Occidental con el objetivo de proveer una solución tecnológica que sirva de soporte al diseño conceptual de la modalidad de gestión electrónica de contrataciones diseñada por la Oficina Nacional de Contrataciones para su implementación en el ámbito de la APN.

El sistema de “Contrataciones Públicas Electrónicas”, basado en el sistema GemTMTendering, se propone como un valor agregado fundamental para la difusión, transparencia, economía y eficiencia en la gestión de las contrataciones del Estado.

En el diseño del proyecto se tuvo en cuenta el consenso y apoyo necesario por parte de los distintos organismos involucrados en el proceso operativo y la adecuación de la normativa a la nueva modalidad. También fue imprescindible relevar las necesidades de los proveedores que intervienen en el proceso de las compras públicas. En este sentido, se planearon talleres de capacitación destinados a instruir a los actores del sistema en el uso de las nuevas tecnologías de la información.

➤ Año 2005:

A fines del 2005 se pone en funcionamiento un nuevo sistema de compras a través de un portal (<http://www.argentinacompra.gov.ar>) que permite ver las distintas adquisiciones del Estado.

Evaluación del Nuevo sistema de compras

El Nuevo Sistema de Compras tuvo un impacto moderado, ya que se ha retrasado el funcionamiento del sistema e-procurement en razón de la falta de aprobación del marco jurídico por parte de las autoridades nacionales. Por su parte, a efectos de minimizar los

riesgos involucrados con la implementación del nuevo sistema, se planea que, una vez aprobado el marco jurídico correspondiente, la puesta en práctica sea progresiva tanto respecto de los organismos que lo apliquen, como así también, con respecto a las distintas modalidades de las contrataciones. Asimismo, en una primera etapa se prevé incluir en el sistema las operaciones cuyo monto es menor a AR\$75.000, las cuales representan, en volumen de transacciones, el 75% de las compras realizadas por el Estado Nacional.

Incluso se está estudiando la alternativa de aplicar inicialmente el Sistema Electrónico de Compras (SECOP) a las contrataciones directas por trámite simplificado, es decir, sólo a aquellas contrataciones por concurso cuyos montos sean menores a los AR\$10 mil¹⁶.

Una vez logrado un nivel adecuado de adhesión a la nueva modalidad de gestión, será obligatoria la utilización de la nueva modalidad para todas las operaciones como garantía de una Administración Pública eficiente y transparente.

Por su parte, los planes de capacitación dirigidos a los actores del sistema –organismos y proveedores- de la APN no han podido ser implementados en su totalidad por la misma razón. Hasta el momento, sólo se han realizado pruebas piloto en determinados organismos como parte de la etapa de testeo del sistema. Y sólo a mediano plazo se prevé que el sistema esté funcionando en plenitud para el conjunto de organismos de la APN.

Actualmente, se destaca la existencia de un registro general de proveedores electrónico que permite la simplificación de los trámites de acreditación de las empresas proveedoras en procesos de licitación pública, otorgando a la vez una mayor transparencia al sistema.

¹⁶ Discurso Sr. SSGP, Dr. Juan Abal Medina, 13/12/2005 Inauguración del portal de Compra Argentina

En este sentido, podemos concluir que el impacto del Sistema de Compras ha sido parcial. Una vez que se ponga en marcha el sistema de compras electrónicas en toda su magnitud podrá evaluarse su impacto real en la gestión de las contrataciones de la administración pública nacional. Esto es corroborado por el propio Subsecretario Juan Abal Medina¹⁷, quien plantea la necesidad de comenzar, en vez de con grandes transformaciones con “pruebas pilotos”, ya que a la fecha no se dispone de “recursos humanos entrenados” para llevar a cabo cambios globales.

2. 4 Sistema de Administración Financiera

El Plan Nacional de Modernización del Estado propuso la implantación de un sistema único de administración financiera para toda la Administración Nacional que incluyen: los Sistemas de Administración de Recursos Humanos y de recursos materiales, el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE) y los sistemas gerenciales de programación y seguimiento de la inversión pública y de proyectos con financiamiento de organismos multilaterales de crédito.

Dentro de sus objetivos, se pretende instituir en todos los organismos de la Administración Nacional un nuevo producto informático único para la administración centralizada que integre, en el ámbito de cada institución, la gestión de recursos reales y financieros con los registros contables. También está presente la reingeniería del sistema central vigente (SIDIF central) para descentralizar progresivamente los controles hoy centralizados en la

¹⁷ Ver cita 14.

Secretaría de Hacienda y reemplazarlos por otros automáticos en las propias instituciones.

A partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el 30 de septiembre de 1992, se inició un proceso de modernización de la administración financiera gubernamental cuya misión fue desarrollar una administración pública eficiente a través de la correcta utilización de los recursos públicos y una oferta de servicios coincidente con las necesidades de los ciudadanos.

Según se expresa en dicha norma: "*La administración financiera gubernamental es el conjunto de principios, normas, organismos, recursos, sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible.*"¹⁸

Esta reforma intenta solucionar la desorganización de la administración financiera, la falta de información confiable y oportuna para la toma de decisiones, ausencia de normas específicas de crédito público, el rol difuso de la Tesorería Nacional como caja pagadora sin vincularse con los aspectos monetarios y financieros del Sector Público Nacional. Además, la escasa de integración de estos sistemas llevaba, a su vez, a la creación y desarrollo de sistemas de información propios y no homogéneos agudizando innecesariamente las particularidades.

Según lo establecido en el Plan Nacional de Modernización del Estado el proceso de reforma de la administración financiera centró sus esfuerzos en el desarrollo de un sistema de información económico financiero sistemático, oportuno y fidedigno que integrará las informaciones de los sistemas de presupuesto, tesorería,

¹⁸ Ley N° 24. 156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

contabilidad y crédito público en un modelo altamente centralizado en la Secretaría de Hacienda alimentado por sistemas locales de diversa naturaleza. Los procesos de reingeniería se concentraron básicamente en los niveles centrales de los sistemas de tesorería y crédito público y se implantó, de modo parcial, la programación presupuestaria. Esta tarea implicó una revisión integral de los sistemas que operaban tradicionalmente en forma desintegrada, autónoma y anárquica.

Sin embargo, quedaron pendientes de desarrollo los mecanismos que vincularan automáticamente, en el ámbito de cada institución, los procedimientos de contratación de recursos humanos y materiales, con los respectivos registros contables, de manera tal que la información financiera fuera el reflejo de los procesos de adquisición de recursos reales en dichas instituciones. No se llevó a cabo un proceso de reingeniería en la administración de los recursos reales en el plano institucional.

El vertiginoso desarrollo de los sistemas informáticos dejó obsoletos los sistemas vigentes. Esta segunda etapa de reforma de la administración financiera se orientará a la actualización del desarrollo informático utilizando las más modernas tecnologías.

Las características principales del Sistema de Administración Financiera son las siguientes:

- Sistema integrado único para la gestión y el registro de la ejecución del presupuesto de los organismos. Integración de los procesos de compra, presupuesto, contabilidad y tesorería en los organismos.
- Se basan en el modelo conceptual definido para la actualización del SIDIF central operativo.
- Interfaz gráfica que permita explorar información de manera amigable.
- Disponibilidad de información confiable para la alta gerencia.

- Reducir las aplicaciones complementaria para soportar la gestión
- Favorecer la reducción de mantenimiento y de administración.

Las líneas de trabajo y resultados fueron:

- Implantar en todos los organismos de la Administración Nacional un nuevo producto informático único para la administración centralizada y descentralizada que integre, en el ámbito de cada institución, la gestión de recursos reales y financieros con los registros contables.
- Reingeniería del sistema central vigente (SIDIF central) para descentralizar progresivamente los controles hoy centralizados en la Secretaría de Hacienda y reemplazarlos por otros automáticos en las propias instituciones.
- Actualización tecnológica del sistema informático.

Evolución del Sistema de Administración Financiera

- Año 2002 - 2004:

A partir del 2002 se busca la consolidación de la red de información financiera pública sobre una base de operación interactiva en una gran cantidad de organismos de la APN, a efectos de poder gestionar con eficiencia los recursos disponibles y realizar la evaluación presupuestaria correspondiente de manera transparente.

En octubre de 2002, la Secretaría de Hacienda inició la réplica masiva del SIDIF Local Unificado (SLU) en organismos de la

administración a fin de reemplazar los sistemas anteriores y racionalizar su mantenimiento.

En el período 2002-2004 se logró el mayor número de instalaciones en organismos de la APN de un mismo sistema, llegando a 56 organismos con SLU. Paralelamente, se impulsó la creación de un “Comité de Usuarios” con representantes de los organismos ejecutores a fin de llevar a cabo la coordinación ejecutiva del proyecto, asegurando la marcha del proceso. Asimismo, se diseñaron talleres para la creación y capacitación de “mesas de ayuda locales” que permitan mejorar el soporte técnico en los organismos usuarios del sistema.

En el año 2003 se planteó el objetivo de mejorar la infraestructura tecnológica de la administración financiera de la APN. Para ello, se implantó el SLU en distintos organismos de la APN favoreciendo el fortalecimiento de su capacidad de gestión administrativa y contable, y buscando optimizar la vinculación entre el órgano rector del sistema y las unidades de operación descentralizada.

Por último en este binomio, se trabajó en el diseño informático del SIDIF Internet perfeccionado en función de la expansión y consolidación de la reforma administrativa a costos razonables.

➤ Año 2005:

Se buscó avanzar con la actualización del SIDIF incorporando a los procesos de gestión de la Administración Financiera las nuevas tecnologías orientadas a Internet. Las mismas permitirían simplificar los procesos, reducir el tamaño de los aplicativos informáticos requeridos para la administración del sistema, aumentar la productividad y mejorar la estructura de vinculación de los órganos rectores con los sistemas locales.

Como respuesta a los requerimientos de unificar los productos de la administración financiera en un único Sistema de Información Financiera, se incorporó nueva tecnología orientada a entornos Internet y de software libre, adaptable a diferentes entornos y tamaños de organizaciones.

Actualmente, el sistema de comunicación TRANSAF utilizado para la transmisión de datos entre los sistemas locales y el SIDIF Central está basado en una infraestructura de comunicaciones que ha sido ampliamente superada por Internet. Y la falta de adecuación del Sistema de Información Financiera al progreso tecnológico representa una limitación a la capacidad del sistema de soportar y transmitir información de forma eficiente.

Evaluación del Sistema de Administración Financiera

La Reforma de la administración financiera y de los recursos reales abarcó todo el ámbito del sector público no financiero: la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Empresas y Sociedades no financieras del Estado, según lo establece la Ley 24.156.

En el Sistema de Presupuesto se incorporaron procedimientos de programación de la ejecución del presupuesto para establecer un ordenamiento de los gastos y pagos de las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional.

Por su parte, se perfeccionaron las técnicas de presupuesto por programa y los instrumentos técnicos de programación y ejecución presupuestaria a fin de operar con un adecuado apoyo informático. Se diseñaron métodos y procedimientos y se elaboraron clasificadores, manuales técnicos y de operación e instructivos para instrumentar, con criterios uniformes, el proceso presupuestario, para toda la administración nacional.

En este sentido, el Sistema de Presupuesto organiza la gestión pública y la vincula con las responsabilidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de planes y programas. El Sistema de Tesorería es responsable de programar y administrar los flujos financieros de la gestión en armonía con el sistema financiero, monetario, el de crédito y del mercado de capitales, operando con eficiencia la relación con el agente financiero, proveedores y otros usuarios vinculados al sistema de ingresos y pagos públicos. La Cuenta Única del Tesoro es un instrumento que permite operar con los saldos financieros globales del sector público nacional, logrando centralización normativa y descentralización operativa en la gestión de Tesorería. Mediante este instrumento, la Tesorería General de la Nación puede mantener una parte de los recursos depositados en la cuenta única como recursos inmediatamente disponibles, y con el resto desarrollar una política combinada de inversión financiera a corto plazo y cobertura de la deuda pública. Por último, el Sistema de Crédito Público cumple una función clave en la financiación de corto y largo plazo de la gestión pública. En este sentido, se logró ordenar la información sobre montos, tipos y operaciones de endeudamiento, ingresos de recursos y erogaciones por el pago de intereses, comisiones y amortizaciones a través del Sistema de Gestión de la Deuda Pública (SIGADE) desarrollado por la UNCTAD.

Asimismo, se definieron procedimientos y métodos para vincular el Sistema con el de Presupuesto y Tesorería en la etapa de programación y ejecución de la gestión de caja y con el de Contabilidad para el registro de todos los eventos contables vinculados a la contratación y administración de la deuda.

La administración de los Sistemas de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público, así como la de los sistemas de administración de recursos reales, tanto personal como bienes y servicios, producen transacciones que requieren registrarse sistemáticamente como base de información para la toma de decisiones. El Sistema de Contabilidad es responsable de sintetizar los datos relativos a la

gestión, administrando de acuerdo a un Plan de Cuentas único y uniforme, la base de datos de los hechos económicos que inciden en el patrimonio público.

En función de lo expuesto en materia de Sistema de Administración Financiera, se ha avanzado en términos de reingeniería y actualización informática del sistema, quedando aún en proceso tanto la ampliación del alcance del mismo como la incorporación de las tecnologías vinculadas a las comunicaciones vía Internet.

2. 5 Gobierno electrónico

Dentro del marco del Plan de Modernización del Estado se ha dado inicio al desarrollo de un Plan Nacional de Gobierno Electrónico, definido a partir del uso de las Tecnologías de la Información (TICs) para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

Los avances de este tipo de herramientas fueron considerados para responder o anticiparse a cambios previsibles en las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos-clientes, para adaptar o ajustar la gestión de las organizaciones públicas a las demandas que plantea el contexto inmediato (Tesoro, 2002).

En ambientes donde no suele contemplarse el costo y la rentabilidad social de nuevas aplicaciones y prestaciones, puede manifestarse cierta predisposición a introducirlas como una simple artimaña de “adorno”, sin disponer frecuentemente de los recursos necesarios para implantarlas, desarrollarlas y mantenerlas con

razonables niveles de efectividad o aprovechamiento. También es frecuente en dichos ambientes no prestar suficiente atención a las demandas, necesidades y expectativas de los receptores, concentrándose los esfuerzos en mecanizar la lógica de los procesos vigentes, que comúnmente tienen incorporados sesgos, vicios y hábitos ineficientes e ineficaces de las organizaciones (ibídem).

Por lo tanto, la esencia de la implementación del Gobierno Electrónico es intentar poner de relieve tres factores que hacen al desarrollo exitoso del Gobierno:

1. La promoción del cambio cultural que implica la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs),
2. La transformación de los procedimientos organizacionales para que se adecuen al cambio tecnológico, y
3. El trabajo integrado de todas las jurisdicciones del estado.

El sentido de esto es que la incorporación de TICs no debe terminar en la incorporación de equipamiento tecnológico, sino que debe responder a un diseño que combine los tres factores y que posibilite una próxima despapelización del Estado. Por lo tanto, la Modernización del Estado propone utilizar los nuevos recursos informáticos a fin de facilitar la interacción del ciudadano con el Estado, optimizar las inversiones de los organismos en tecnología informática e impulsar una adecuada gestión de los recursos informáticos. El objetivo principal de las acciones encaradas era utilizar los nuevos recursos informáticos a fin de facilitar la interacción del ciudadano con el Estado, optimizar las inversiones en TI de los organismos e impulsar una adecuada gestión estratégica de los recursos informáticos.

Evolución del Gobierno Electrónico

➤ Año 2001:

Dentro de las líneas de trabajo propuestas por el Plan de Modernización, se pretendió desarrollar una red telemática que posibilite una intercomunicación rápida y eficiente entre los organismos de la Administración Nacional.

Para el año 2001 se pretendía instalar Intranet en la SGP, reordenar la red de informática interna, desarrollar herramientas para diagnósticos de seguridad informática de libre disponibilidad para la APN.

Asimismo, se buscó una consolidación de la infraestructura de Firma Digital (normativa, estándares tecnológicos, red de autoridades certificadoras), como la instrumentación progresiva a partir de 2001 de procedimientos administrativos digitalizados que eliminen progresivamente el uso de papel como portador de información. Se intentó crear un diseño e instrumentación de un sistema único de seguimiento de expedientes.

El desarrollo del uso generalizado de *e-mail*, como la racionalización del perfeccionamiento de portales en la Administración Pública Nacional, estaban también dentro de sus planes.

Se ha logrado un Acuerdo con la Secretaría de Hacienda para la implantación de soluciones informáticas en el marco del Proceso de Modernización de los Organismos de la Administración Pública Nacional (APN) con un criterio de centralización normativa y descentralización operativa.

De igual modo, se buscó firmar un Convenio de comunicación interjurisdiccional, en septiembre de 2001, entre la SGP y los Superiores Tribunales de Justicia Provinciales donde la Secretaría se constituye en Autoridad de Certificación para la emisión de certificados digitales para los jueces y otros funcionarios judiciales.

Dentro de las líneas de trabajo, se sistematizan los procedimientos de contratación, incorporando criterios de transparencia en la información, economía, eficacia y eficiencia de los procedimientos desarrollando una activa participación a

organismos de la Administración centralizada y descentralizada y difundiendo precios de referencia, etapas del procedimiento y órdenes de compra.

Además, se llevó adelante un proceso de reingeniería informática mediante el cual se desarrolló el Sistema de Identificación de Bienes y Servicios de Utilización Común –SYBIS (Consulta de catálogo por Internet), el Sistema de Información de proveedores (SIPRO), el Módulo Cliente de Contrataciones (MCC) y el Módulo de Contratación Sistema Integrado Financiera Local Unificado (SLU).

Al mismo tiempo, se pretendía desarrollar la implementación de la firma digital en el Estado Nacional y asistencia para la redacción del proyecto de ley, finalmente promulgado en diciembre de 2001 (ley 25.506 Régimen de Habilitación y Regulación del empleo de la Firma Digital). Dicha instrumentación pretende elevar los umbrales de seguridad en las redes de la APN, a través de la labor del Grupo ArCERT, una unidad de respuestas a eventos en las redes que centraliza y coordina los esfuerzos del Gobierno para prevenir, detectar, manejar y recuperar los incidentes de seguridad.

Conjuntamente, se desplegó una base de datos de vínculos de comunicación de voz y datos para la definición de políticas en materia de interconectividad; se emiten estándares tecnológicos para la incorporación de recursos y servicios tecnológicos por parte de los organismos públicos; se prepara una propuesta de Plan de Gobierno Electrónico.

En relación al sostenimiento general de este plan, se realiza el mantenimiento de los sitios cristal, gobierno electrónico (portal de gobierno) y modernización; se brinda asistencia técnica en materia de competencia a organismos nacionales y provinciales y a otras oficinas de la SGP y se efectúa el digesto informatizado del Servicio Civil en avanzado estado digitalizado.

➤ Año 2002:

Para el año 2002, a través de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) se puso en marcha el Tablero de Control. El mismo brinda a la JGM información para la gestión en relación a los proyectos en ejecución en las distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo, y permite realizar el seguimiento periódico del grado de avance de cada uno de ellos. El sistema permitirá, a través de una interfase Web, la actualización de datos desde las distintas jurisdicciones y el mantenimiento de un flujo continuo de información confiable.

También se elaboró y aprobó el Decreto 2628/2002, mediante el cual se reglamentó la ley 25.506 de Firma Digital que pone en vigencia el marco legal que hace posible el reconocimiento de la plena validez jurídica de los documentos electrónicos.

De igual modo, se extendieron los proyectos correspondientes a la disposición del marco normativo y tecnológico complementarios de la Infraestructura Nacional de Firma Digital en el país y a la proyección del Ente Licenciante. Esta herramienta se constituyó como un elemento valioso para poder impulsar el comercio electrónico, el *e-government* y la progresiva despapelización de la Administración Pública. Además, contribuye a mejorar la gestión, a facilitar el acceso de la comunidad a la información pública y a posibilitar la realización de trámites por Internet en forma segura.

Se desarrollaron tareas conjuntas con personal del servicio de Hidrografía Naval, de la Secretaría de Comunicaciones y de la Cancillería, a fin de explorar la confección de un proyecto que contemple la difusión segura de fecha y hora de Internet, a partir de la cual se planteará una estrategia de sincronización de relojes de los servidores de la Administración Pública y la implementación de una Autoridad de "Time Stamping". Esta última entidad permitirá dar fecha y hora cierta a los documentos electrónicos en el marco de Firma Digital.

Con el objeto de promover la utilización de Firma Digital en Aplicaciones en la Subsecretaría de la Gestión Pública, se ha desarrollado el Sistema de Mesa de Entradas y Despacho Virtual,

que habilita el Sistema de Tramitación Electrónica para la recepción, emisión y archivo de documentación digital, firmada digitalmente, constituyéndose como la primera experiencia de su tipo en Argentina. También se incluyó asistencia técnica al Ministerio de Economía y Producción para la incorporación de la tecnología de firma digital en la aplicación SLU (SIDIF Local Unificado)

En la misma línea de trabajo, se elaboró el proyecto del Sistema de Retiro Voluntario que habilitaría la posibilidad de solicitar y obtener la constancia de no-inclusión en el Registro de Acogidos al Sistema de Retiro Voluntario en formato digital firmado digitalmente.

Se brindaron Asistencias Técnicas sistemáticas en materia de implementación de la firma digital en los circuitos administrativos, y para la habilitación de los organismos solicitantes como autoridad de registro en 11 organismos de la APN. De igual modo, se brindó Asistencia Técnica en Seguridad Informática a 15 organismos. Las actividades se orientaron a: a) análisis de la arquitectura de red y servicios con la elaboración posterior de alternativas superadoras de aquella; b) instalación de herramientas de seguridad (firewalls, herramientas de detección de intrusos); c) análisis de vulnerabilidades de los servidores; y e) colaboración en la resolución de incidentes.

Además, se realizaron actividades de difusión de los avances en materia de seguridad informática en Argentina ante la comitiva del Banco Mundial, como así también en el 1er Foro Interdisciplinario de Criptografía y Seguridad Teleinformática organizado por Universidad Tecnológica Nacional y la Escuela Técnica Superior Técnica del Ejército, alertas de virus y recomendaciones de lecturas técnicas a 494 suscriptos vía Internet.

En cuanto a la definición de Estándares Tecnológicos para la Administración Pública (ETAPs), se han realizado las acciones que a continuación se detallan: se tomó intervención en trámites de pliegos de contrataciones de bienes y/o servicios de carácter informático. Adicionalmente se ha publicado la nueva versión de los ETAP y se

ha finalizado con el proceso de investigación y evaluación de nuevas tecnologías

➤ Año 2003 - 2004:

Se autorizó transitoriamente a la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas a proveer certificados digitales para su utilización en aquellos circuitos de la APN que requieren firma digital. Esta oficina emitió un total de 1840 certificados de correo electrónico y emitió un total de 160 certificados personales a los agentes públicos responsables de los Sistemas de Administración Financiera que son empleados en la formulación electrónica de la solicitud de autorización de los procesos de contratación. Al mismo tiempo, se firmó el Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación Interinstitucional entre la JGM y el Ministerio para el Desarrollo del Estado del Gobierno de Australia Occidental. Además, se elevó una propuesta para desburocratizar el trámite de intervención en pliegos de contratación de bienes y servicios por parte de los organismos de la APN a fin de proceder a la incorporación de bienes y servicios informáticos sin otro trámite que informar la parte del plan que se está ejecutando.

➤ Año 2005:

Se dictó el Reglamento 30/2005 SGP sobre Programa Guía de Trámites, el cual aspira a desarrollar, administrar y mantener una guía de trámites, con el objeto de facilitar a los habitantes y ciudadanos información sencillamente comprensible, homogénea y precisa con relación a los trámites que deben realizar ante los organismos de la Administración Pública Nacional. Con este tipo de procedimientos se intenta apelar a la previsión, es decir que sepa el ciudadano qué necesita para hacer el trámite y la posibilidad de hacerlo on line, en los casos que no necesite concurrir al organismo.

En abril de 2005 el Poder Ejecutivo Nacional dicta el decreto 378 por medio del cual se aprueban los lineamientos estratégicos

para la implementar el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico.

El mismo surge a partir de la desigual aplicación de los avances en las Tecnologías de la Información, sin una visión integral desde el punto de vista de la Administración Pública Nacional. Ya para esta altura se poseía un nuevo portal www.argentina.gov.ar para proveer información, asistencia en línea y servicios a los ciudadanos.

El Plan Nacional de Gobierno Electrónico supone integrar los distintos Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico de cada jurisdicción y organismo de la Administración Pública Nacional. En el marco del mismo la subsecretaría de la Gestión Pública desarrollará y administrará y mantendrá los siguientes programas e instrumentos: guía de trámites, portal general de la Republica Argentina, sistema de seguimiento de expedientes, ventanilla única, portales temático del gobierno de la Republica Argentina, directorio en línea de organismos y funcionarios de la Administración Pública Nacional.

El gasto que demande la aplicación de lo dispuesto bajo el decreto 378/2005 será atendido con cargo a los créditos de cada jurisdicción u organismo.

Evaluación del Gobierno electrónico

Desde la segunda mitad de 2001, las cuestiones referentes a la conectividad, la modernización administrativa y el Gobierno Electrónico estuvieron, y aún están en la agenda oficial. Los retrocesos, las convulsiones contextuales y las carencias de nuevos lineamientos oficiales implicaron un estancamiento en las prestaciones y servicios del Gobierno Electrónico, que solo se mantuvieron por mera inercia (Tesoro, 2004).

Un ejemplo perfecto del estilo de gestión de políticas públicas “estratégicas” es el Programa Nacional para la Sociedad de la

Información (PNSI), cuya organización fue originariamente asignada a la entonces Secretaria de Estado para la Ciencia y la Tecnología y la Innovación Productiva de la Presidencia de la Nación. Las competencias del PNSI, cuya meta principal era reducir la “brecha digital”, se centraba en diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a promover la universalización de Internet y la apropiación social de las tecnologías de la información; la formación de recursos humanos especializados en su gestión; el desarrollo de servicios y redes de alta complejidad computacional; y el fomento de las inversiones y el desarrollo, en general, de las telecomunicaciones, la informática, la electrónica, el software y de más tecnologías afines.

En los hechos, el único producto tangible de esta invención fue un informe difundido hacia mediados de 2001, denominado “PNSI: estado inicial, informe de avance, formulación estratégica y plan de acción”. Ese mismo año, el PNSI paso a la Secretaria de Comunicaciones en la orbita del (entonces) Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Dicha transferencia implico la virtual defunción del PNSI.

Un elocuente indicio de la escasa relevancia asignada a la temática reside en que el enlace “Sociedad de la Información”, incluido en la portada del sitio web de la Secretaria de Comunicaciones (www.secom.gov.ar), conduce a una anacrónica página de la fase fundacional del PNSI.

Aludiendo a las dimensiones que toma Tesoro (2002) para considerar el surgimiento y posterior puesta en marcha del Gobierno Electrónico, podemos sostener que la Argentina satisface relativamente poco las dimensiones de los TICs. Consecuentemente, el Gobierno Electrónico no opera como una variable “independiente” capaz de generar cambios en las variables políticas, sociales, administrativas y culturales que influyen sobre la calidad de las relaciones Estado-Sociedad. En general, su desempeño aparece más bien como “dependiente” de los recursos humanos, de la calidad de político – democrática de las instituciones. Por lo tanto, el mayor potencial del Gobierno Electrónico, reside en su posibilidad de operar

como una notable variable “interviniente”, generando condiciones propicias para que otras variables comunitarias (por ejemplo, “participación ciudadana”, “control social”, “capital social”) impulsen, de manera progresiva, transformaciones en los propios “agentes condicionantes” (Tesoro, op. Cit.).

La lentitud del sistema burocrático argentino lleva a que cualquier intento de transformación y modernización tenga en su establecimiento un retraso original. En este sentido, la legislación y los presupuestos inhabilitan la posibilidad de adaptación tecnológica constante, por lo que el desarrollo de este punto queda rezagado con anticipación y difícil de modificar si no se tienen libertades para la persistente instrumentación.

Aun hoy es indudable que los trámites en el sector público están concebidos y diseñados con criterios internistas (desde los compartimientos, los circuitos, las necesidades de caja, las limitaciones y las conveniencias de la Administración y sus agentes), con virtual prescindencia de las perspectivas, intereses y necesidades de los usuarios. Un parámetro adicional reside en el denominado “factor de discrecionalidad”, asociado a la ambigüedad de las normas y a ciertos hábitos arbitrarios, que aumenta los grados de libertad de la burocracia, resta transparencia a los procedimientos, obliga a la contratación de gestores, e impone variadas vías informales de facilitación.

Si bien la mayor parte de los organismos públicos pretende participar en el universo virtual e instalar allí alguna aplicación interactiva o transaccional, para no aparecer como opacos, anticuados o retrógrados, en muchos casos nos encontramos con sitios y aplicaciones que parecen haber sido diseñados para salvar apariencias, para satisfacer propósitos de propaganda, de imagen, a través de recursos retóricos, legendarios o farsantes.

Por lo tanto, podemos sostener que la Argentina no logró conformar aún un sistema de políticas y estrategias de Gobierno Electrónico, sino que exhibió rudimentarias “islas” de desarrollo que

resultaron vulnerables por la inestabilidad político–institucional (Tesoro 2004).

3)PROYECTOS DE MODERNIZACIÓN ESTRUCTURAL

Estas transformaciones enfocan específicamente las cuestiones referidas a la estructura del Estado, la disposición más eficiente de acuerdo al rol de cada unidad de organización, la forma de financiamiento y a la asignación de recursos. Mediante estas reformas se intentaba rediseñar la morfología del Sector Público, teniendo en cuenta los determinantes del mismo (conformación de la estructura de gobierno y la estructura de gestión, la asignación de facultades y responsabilidades, y la asignación de recursos), para prestar servicios de calidad a la población sin configurar una pesada carga para los contribuyentes.

3.1 Eliminación de superposiciones

El Plan Nacional de Modernización del Estado intentó promover una profunda revisión de las responsabilidades de los diferentes niveles de la Administración Nacional. Entre ellas estaba la detección de las superposiciones en los tres niveles de gobierno y la reasignación de responsabilidades entre instituciones públicas.

El resultado esperado era contar con una propuesta que apunte a definir para cada nivel jurisdiccional responsabilidades claramente delimitadas y sin superposiciones, que resulten en una utilización óptima de los recursos para llevar a cabo las funciones sustantivas del sector público. Esta transformación estructural se iba a implementar gradualmente a través del análisis de las funciones del

Estado y apuntaba a abarcar a toda la Administración Nacional en un plazo de tres años.

El Poder Ejecutivo Nacional buscaba propiciar medidas tendientes hacia su mayor eficiencia y racionalización y que tengan por finalidad la eliminación de objetivos, competencias, funciones y/o responsabilidades superpuestas o duplicadas, como así también la concentración de funciones que tiendan a la consecución de los fines señalados.

Evolución de la Eliminación de superposiciones

Con anterioridad a la puesta en marcha del Plan, se disuelven el Instituto Superior de los Economistas de Gobierno, organismo descentralizado de la orbita de la Secretaría de Programación Económica y Regional del Ministerio de Economía y el Instituto Nacional de Semillas (INASE). Se reorganiza el Instituto Nacional de Prevención Sísmica como unidad especializada, en el ámbito de la Secretaria de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda.

Con el Decreto 87/2001 el Gobierno Nacional emprendió una labor de transformación y modernización del Sector Público Nacional y en este sentido se consideró necesario replantear la organización de los organismos descentralizados con competencia en el ámbito de las obras, construcciones y concesiones viales.¹⁹

¹⁹ Entre otros: Órgano de Control de las Concesiones de la red de Acceso a la Ciudad de Buenos Aires, organismo descentralizado dependiente de la Secretaria de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda; de la Comisión Transitoria y del Órgano de Control de la Concesión de la Obra de la Conexión Física entre las ciudades de Rosario, Provincia de Santa Fe – Victoria, Provincia de Entre Ríos dependiente de la Secretaria de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura y Vivienda y del Órgano de Control de las Concesiones Viales dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad. La reestructuración del Órgano

Más tarde el Decreto 90/2001 asigna a la Jefatura de Gabinetes de Ministros la competencia en todo lo atinente a la supervisión operativa de la recaudación tributaria, sin perjuicio de mantener el diseño de la política fiscal, así como también por razones operativas el control de legalidad, en la órbita del Ministerio de Economía.

El Decreto 148/2001 establece que resulta conveniente centralizar las competencias relativas a la materia ambiental en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, a través de la secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, transfiriéndola a la órbita de dicha Secretaría la Dirección de Control de la Contaminación del Instituto Nacional del Agua y del Ambiente.

de Control de las Concesiones de la Red de Acceso a la Ciudad de Buenos Aires, asume las competencias y objetivos de los entes antes mencionados. Resulta conveniente establecer que el Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Acceso a la Ciudad de Buenos Aires, será el órgano de control de la red de accesos a la Ciudad de Mendoza.

Evaluación Eliminación de superposiciones

Es evidente que sin un claro diagnóstico de las causas y condicionantes político institucionales de los mismos, es sumamente dificultoso avanzar en este ámbito. Pero la identificación y posible eliminación parcial de algunas de estas falencias, puede resultar sólo en mejoras pasajeras si no se atacan simultáneamente sus determinantes. Ciertos actores de la administración pública, como Ministros, Secretarios, Subsecretarios, Directores de programas, Gobernadores, etc, tienden a compartimentalizar las políticas, en luchas por espacios de poder político y visibilidad. Esto malos incentivos son reforzados por la existencia de múltiples “ventanillas” a las cuales pueden acudir estos actores tanto en el presupuesto nacional, como en los préstamos de organismo internacionales (Cao y Rubins, 1994). Esto también se potencia dado el reducido rol que tiene el Congreso Nacional en la discusión y control de la implementación de las políticas públicas.

Ciertamente, la configuración actual del sector público en Argentina no responde a un plan racional ni a criterios técnicos discernibles, sino que es el resultado de la acumulación progresiva de funciones por parte del Estado. La conformación no muestra coherencia en su morfología, en sus regímenes normativos, ni en la administración de recursos. Además, la importancia de las instancias subnacionales ha crecido significativamente como consecuencia de transferencias de responsabilidades y servicios no planificados ni financiados, ocasionando una confusa y compleja delimitación de competencias entre niveles de gobierno por las grandes disparidades entre regiones y ámbitos de acción.

La administración pública actual se encuentra desarticulada, con organizaciones y programas dependientes de diversos niveles de gobierno y ministerios, con superposiciones y duplicaciones funcionales como consecuencia de los intentos de introducir transformaciones en la gestión a través de cambios en las

estructuras administrativas. Los mecanismos de coordinación interinstitucionales e interjurisdiccionales establecidos han demostrado en la práctica escasa continuidad y eficiencia. El resultado de esta situación es que áreas completas de la actividad pública quedan sometidas a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones locales y corporativas.

3.2 Racionalización del endeudamiento con organismos internacionales

En el Plan de Modernización se consideró que era imperativo establecer criterios de coordinación y homogeneización de pautas respecto de los programas con organismos internacionales de crédito con relación a los objetivos perseguidos, su financiamiento, las condiciones de otorgamiento, su administración y fortalecimiento institucional en los niveles nacional, provincial, municipal. Lapauta de formación de dicho endeudamiento ha respondido, en líneas generales, a la oferta de los organismos internacionales de crédito antes que a la demanda del Estado Nacional.

Por falta de planes estratégicos en el ámbito de las agencias del gobierno, se está frente a una cartera crediticia con características particulares: préstamos mal formulados y con ejecución deficiente superposición entre programas o entre componentes de distintos programas, proliferación indiscriminada de unidades ejecutoras de proyectos, proyectos con porcentajes muy elevados en componentes de asistencia técnica en lugar de destinar la mayor parte de los recursos a los destinatarios finales y en particular en los programas sociales falta de homogeneidad en los niveles salariales.

Por medio de este tipo de proyecto se pretendía mejorar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad de los programas de inversión

pública y gasto social con financiamiento externa multilateral y bilateral, apuntando a racionalizar el endeudamiento del Estado.

En el año 2001 se diseñó una propuesta de racionalización del uso del endeudamiento externo que contendría los siguientes aspectos:

- Adecuación del modelo de asignación de recursos a los programas de acuerdo con sus necesidades reales de inversión y con las prioridades que establezca el Gobierno Nacional y reducción al mínimo de los gastos por no utilización oportuna de los préstamos.
- Lograr que el financiamiento otorgado a un fin determinado sea ejecutado exclusivamente por un solo proyecto y no se superponga con otros.
- Reducir gastos de administración de: las estructuras de ejecución de los préstamos apuntando a constituir una unidad administradora por ministerio u organismo, de manera de hacer un uso más racional de los recursos.
- Se instrumentaría un único sistema de gestión y administración financiera que sea compatible con el sistema de administración financiera gubernamental vigente, con los requerimientos de programación del endeudamiento e información gerencial de su ejecución y con los requisitos de los organismos multilaterales de crédito, establecidos en los contratos de préstamos.
- Con el objeto de racionalizar el uso de cuentas bancarias se instrumentaría un sistema de Cuenta Única del Tesoro en moneda extranjera y de subcuentas escriturales para cada préstamo.

Evolución de la Racionalización del Endeudamiento con Organismos Internacionales

Poca información se ha podido obtener en este apartado. Sí se han aplicado políticas parciales en organismos que tienen vinculación directa o indirecta con los préstamos internacionales tal como el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

A los efectos de cumplir con los propósitos señalados, se creó el órgano rector del sistema, denominado Oficina Nacional de Crédito Público, con responsabilidades en todas las fases del proceso de endeudamiento, desde la autorización para el inicio de las negociaciones hasta los pagos por servicios de la deuda contraída.

Continuaba en funcionamiento, en el Ámbito de la Secretaría de Política Económica perteneciente al Ministerio de Economía y Producción, la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito, cuya responsabilidad principal es programar con los organismos financieros internacionales de crédito los préstamos que se formulen en el corto y mediano plazo, conforme a las prioridades fijadas por el Gobierno Nacional. Así mismo, debe supervisar la administración de programas de préstamos en el ámbito del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal y efectuar su seguimiento, control y evaluación. Paralelamente (vaya paradoja de los objetivos del Plan de Modernización) existe la Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (DINAPPFE) dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).

Entre sus principales funciones se encuentran el delineamiento, coordinación, evaluación, fijación y control de las prioridades y las relaciones interjurisdiccionales inherentes a la gestión y ejecución del financiamiento externo.

A lo largo de 2004, la DINAPPFE tuvo una intervención activa en la negociación con distintos organismos internacionales de crédito, en particular, la del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el delineamiento de los “Pipeline” (listado de nuevas operaciones) 2004/2008.

Como parte de la programación de operaciones de la Nación con los organismos internacionales, se priorizaron 19 proyectos correspondientes a diferentes jurisdicciones y áreas del Gobierno Nacional y también de gobiernos provinciales. La Dirección Nacional continuó con las tareas permanentes de seguimiento, monitoreo, supervisión y evaluación de más de 70 programas y proyectos que se ejecutan con financiamiento externo.

Evaluación de la Racionalización del Endeudamiento con Organismos Internacionales

Vistos los resultados esperados en el origen del Decreto de implementación del Plan de modernización, podemos decir que la Racionalización del endeudamiento con organismos internacionales tuvo un impacto pobre porque su instrumentación no se llevó a cabo, quedando las diferentes estructuras existentes previas al Plan.

Está claro que los préstamos indiscriminados que caracterizaban períodos anteriores hoy no se presentan. Pero no pueden negarse cuestiones fácticas como el que la deuda externa a fines de septiembre de 2004 alcanzaba los 167.153 millones de dólares, con un incremento de 1.721 millones respecto de junio pasado debido principalmente a la acumulación de intereses, de acuerdo con el informe de Balance de Pagos correspondiente al tercer trimestre.

En este sentido, ya sea por desajustes entre objetivos e instrumentos, pobre evaluación del contexto, etc. podemos concluir que el impacto de la Racionalización del endeudamiento con organismos internacionales ha sido bajo.

3.3 Adecuación de la estructura estatal

En el Plan de Modernización se evaluaba que el tamaño y la estructura del aparato estatal debían adecuarse a las misiones institucionales, a las políticas de gobierno y a los recursos con los que se cuenta. En la actualidad esta ecuación no se verifica, dando como resultado un Estado deformado. En algunos casos las organizaciones son demasiado grandes para las funciones que prestan y en otros se verifica falta de recursos para cumplir con las misiones asignadas.

La ausencia de lineamientos estratégicos también se percibe en la diferenciación entre la administración central y descentralizada. Esta no responde a criterios orientados por la búsqueda de eficiencia y eficacia en la gestión, sino a sucesivas decisiones parciales que fueron configurando el universo de los organismos descentralizados, como resultado de una anárquica acumulación de necesidades del momento.

Rediseñar las estructuras, asignarles competencias, refuncionalizar los niveles jerárquicos políticos y técnicos, determinar claramente qué funciones deben estar en la órbita de la administración central y cuáles en la administración descentralizada, y qué se pretende lograr a través de esas estructuras, constituyen el objetivo central de este componente. Una administración central y descentralizada bien diseñada reflejará la diferenciación, especialización e integración que prevea una óptima asignación de responsabilidades y recursos, de modo de facilitar el logro de los resultados que justifican la existencia institucional.

Se apuntaba a elaborar durante el primer semestre del año 2001 una propuesta de macroestructura que implicara una nueva conformación de la Administración Pública Nacional. Esto implicaría:

- Una estrategia integral para determinar las funciones a ser descentralizadas y las funciones a cumplir por la administración central.
- La redefinición de los niveles jerárquicos de la Administración Nacional, tanto políticos como técnicos y su interrelación.
- El cierre, fusión o transformación de organismos nacionales.

Evolución de la adecuación de la Estructura Estatal

No resulta posible considerar una evolución específica para este apartado, debido a que las modificaciones en la estructura en cada uno de los Ministerios, Secretarías, Subsecretarías y otros organismos responden a la coyuntura política. El hecho de que funciones de un área pasen de un Ministerio a otro no indica una tendencia que permita explicar una verdadera adecuación de la estructura estatal.

Por otro lado, podemos señalar que existe la Dirección de Análisis y Diseño Organizacional, organismo que depende de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y que tiene como objetivo promover la adecuación de la macro estructura estatal a las misiones institucionales, a las políticas de gobierno y a los recursos disponibles.

Entre los resultados concretos logrados por el mencionado organismo, hasta el año 2004 inclusive, podemos mencionar²⁰:

- Elaboración de diversos proyectos de varios decretos que aprueban el organigrama de aplicación, objetivos y que definen la estructura organizacional de los organismos centralizados y

²⁰ Memoria Detallada del Estado de la Nación 2004, Jefatura de Gabinete de Ministros.

descentralizados que componen la Administración Pública Nacional y que otorga las misiones y funciones correspondientes.

- Continuación del proceso de reducción del 30% de las estructuras organizativas de la APN, iniciado en el año 2002, realizando análisis, correcciones y dictámenes correspondientes a los organismos componentes de la Administración Pública Nacional – centralizada y descentralizada- en el marco del Decreto N° 357/02.
- Aprobación de las estructuras organizativas de aperturas inferiores de la mayoría de los organismos que cuentan con la estructura organizativa de primer nivel operativo aprobadas.
- Realización de dictámenes técnicos y proyectos de resoluciones simples y conjuntas relacionadas con las Funciones Ejecutivas y la consecuente actualización del Nomenclador pertinente.
- Otorgamiento de adicionales por Jefatura tanto de la Administración centralizada como descentralizada.
- Desarrollo de Programas específicos y cumplimiento de sus etapas.
- Proyectos de norma para la aprobación de estructuras organizativas y reglamentaciones complementarias.
- Proyecto sobre metodología de ponderación de los niveles de Funciones Ejecutivas.
- Actualización del Nomenclador de Funciones Ejecutivas, estableciendo totales por jurisdicción, niveles, totales globales y por tipo de producción (interna o externa, área sustantiva o de apoyo).
- confección y actualización del Mapa del Estado (Página Web).
- Clasificador de unidades organizativas por jurisdicción y Sistemas Retributivos de la APN.

- Texto ordenado de la Ley de Ministerios, Objetivos y estructuras organizativas y normas sobre la temática.
- Proyecto de norma que reemplace a los Decretos N° 333/85 relativo a Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de Proyectos de Actos Administrativos y 759/66 de Reglamento de Mesa de Entradas, Salidas y Archivo, a cuyo efecto se elaboraron sendos proyectos de decreto modificatorio de dichas normas.
- Proyecto de decreto aprobatorio de una Guía de Trámites que refleje la totalidad de los organismos de la Administración Pública Nacional y la forma de acceder a sus tramitaciones mediante un portal en Internet.
- Publicaciones del Informe Mensual sobre “Evolución de Unidades Organizativas–serie 1990-2004”, contribuyendo con el conocimiento y sistematización de la información en materia de organización del Estado.

Evaluación de la Adecuación de la estructura estatal

La llegada al poder político, provoca en primera instancia la búsqueda de una nueva legitimación. Asimismo se requiere de una estructura organizativa que funcione, lo cual crea problemas dada la inercia que acarrea la estructura administrativa del estado por la discusión de poder que en su interior se genera. Por último demanda recursos para sostener esta estructura.

En este proceso al asumir las nuevas autoridades políticas, las prácticas clientelares se multiplican o se reproducen como en períodos políticos previos. Dados los cortos tiempos de la política, la urgencia requiere de confianza en la administración pública que avale la propuesta plasmada en la agenda pública de los nuevos gobernantes. Por ello los intentos de generar cambios en la gestión pública mediante la adecuación de la estructura, como también la eliminación de superposiciones, se ven frustrados ante la necesidad

de “colocar” en diversas estructuras, cargos, a aquellos que durante la campaña colaboraron con los aspirantes al gobierno. Esto se suma además a la necesidad de crear nuevos niveles, cargos, funciones para recompensar a los colaboradores. Esto crea múltiples problemas internos, desde el exceso de gastos, las extorsiones internas, la inoperancia e incapacidad de personas sin los atributos requeridos (sobre todo aptitudes morales) para desempeñar funciones eficientes, sin contar aquellos que solo aparecen para cobrar a fin de mes.

Esto último, en el contexto en el cual se privilegia los amiguismos y no los méritos personales en el desempeño laboral, complica la gestión, formación y desarrollo de recursos humanos. Mientras por un lado tenemos un sistema manifiesto que asume compromisos con la sociedad en la estructura interna del Estado -es decir que hay gente capaz dentro-, por otro tenemos un sistema oculto absolutamente clientelar que crea ramificaciones, multiplicaciones de posiciones en la búsqueda de poder; así como la pérdida de energía en tratar de desbaratarlo, energía que debería ocuparse en otros temas que nunca terminan por resolverse.

La inercia estatal, la política de adversarios que destruye, “formatea” lo hecho durante gestiones anteriores, hace inertes los esfuerzos por generar cambios en una estructura que tiende en sus interrelaciones a mantenerse y no a satisfacer necesidades, disminuir gastos innecesarios y a buscar un desarrollo de carrera interno.

Por eso podemos decir que el mismo Plan de Modernización enumera los factores que hacen muy difícil su aplicación efectiva. Los mismos procesos que critica y que pretende cambiar, son los mismos que lo hacen poco practicable y que se han mantenido hasta la fecha.

4. TRANSPARENCIA POLÍTICA Y ANTICORRUPCIÓN

Las políticas planteadas para el logro de una transparencia política y la eliminación de la corrupción han sido las siguientes:

- Incrementar los niveles de transparencia en la gestión pública y mejorar la capacidad de prevención, detección y corrección de situaciones irregulares y de los sistemas que las facilitan.
- Establecimiento de normas, sistemas y procedimientos que garanticen el control sobre la discrecionalidad de los funcionarios en el dictado de normas generales, implementación de mecanismos de elaboración participada de normas.
- Establecimiento de un sistema de detección y prevención de hechos irregulares en áreas críticas de la Administración Nacional (en términos de ingresos y gastos). Definición de un modelo institucional que combine la actividad preventiva desde una perspectiva sistémica y organizacional y la actividad correctiva de corrupción en el ámbito de la Administración Nacional.
- Implementación de normas y sistemas que garanticen la imparcialidad de los funcionarios en la gestión y que regulen la actualización de los intereses económicos sobre la Administración. Elaboración de un proyecto de Ley Cabildeo y mecanismos adicionales previstos por la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Poco se ha hecho, más allá de la creación de algún organismo adicional a los ya existentes (que terminaba superponiendo actividades que ya otros organismos llevaban a cabo). Si algo existe en Argentina son sistemas de control: que no funcionen tiene más que ver con una decisión política que por falta de normativa (Blutman, 2005).

RESULTADOS PRELIMINARES

La lógica de la Modernización no partió de un proyecto madre que tuviera en cuenta un sistema planificado, sino que el mismo fue producto de variables diversas como por ejemplo: la reformulación de fondos con préstamo internacional, la exposición de temas de contenido político generalista y una fuerte carga de consignas, enumeración de acciones sin un hilo común y con falta de sincronía, omisión de temas sustantivos, entre otras.

La visión de los representantes del BIRF respecto al Proyecto de Modernización partía de la idea de que éste estaba dirigido a cambios puntuales en áreas específicas de la Administración Pública Nacional sin tener aspiraciones de constituirse en un Instrumento de Planeación Integrador que fuera guía de la modernización del Estado Nacional.

La necesidad de superar los problemas fiscales asociados con la expansión de las funciones del Estado durante el desarrollo de las políticas de bienestar marcó la tendencia de la Reforma en poner énfasis en los aspectos contables, a través de la racionalización del gasto público y de la reducción del déficit fiscal. Posteriormente, la preocupación por la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado puso el acento en la orientación de la gestión hacia los productos (“outputs”) de las políticas, y en la necesidad de incorporar las expectativas de los ciudadanos -ahora considerados “clientes”- en el diseño e implementación de los mismos. (Estévez, 2001)

Aunque la reforma fue impulsada por la crisis financiera, podría haberse aprovechado la oportunidad para desarrollar una instrumentación más eficiente. La modernización es un proceso constante que requiere la adaptación permanente ante los cambios. Los costos económicos y sociales del proceso de modernización económica y social requieren de un Estado activo en medio de enormes restricciones financieras, que necesitarían re-legitimarse

ante la sociedad, lo cual a su vez requiere objetivos claros y comprobables por la ciudadanía. (Andrieu, 2002)

El marco económico negativo que incluye penuria fiscal, un alto déficit impositivo, reservas escasas y desocupación creciente, es la escena ideal para la disconformidad de la sociedad. Los ciudadanos enfocan sus problemas en la falta de respuestas por parte del Estado y los políticos ante sus demandas.

El proceso de modernización del Gobierno ha incluido varios aspectos: uno de ellos es el de mayor eficiencia buscando gastar menos y mejor. En ese sentido, las sobredimensionadas estructuras públicas fueron un objetivo claro de ajuste. Por lo tanto, muchas iniciativas en las reformas del sector público focalizaron en considerar la mano de obra pública como una parte central de la ecuación modernizadora. En este marco, en los planes de reestructuración económica llevados adelante desde fines de los '80, la administración pública estaba dedicada a controlar la cantidad de personal de servicios públicos, e imponer restricciones a los gastos que generaban (García 2001).

Argentina, sin una confianza persistente y con cierta preocupación, trató durante diez años de modernizar su Administración Pública, construida sobre los principios de eficiencia, efectividad y economía, pero las condiciones políticas fueron un gran obstáculo. El proceso de privatización iniciado en 1989 fue la piedra angular en el camino hacia la modernización del Estado, pero no estuvo acompañado de cambios gerenciales en la Administración Central. Las ineficiencias operativas aparecieron luego de décadas de tolerancia fiscal. Advertidos de estas condiciones, los sucesivos gobiernos se comprometieron en sostener los esfuerzos para la consolidación fiscal y la mejora estructural, como medidas necesarias para reducir el peso de la deuda pública sobre la economía nacional.

Con el lanzamiento del Plan Nacional de Modernización, se buscó medir resultados, mejorar la calidad en las prestaciones, aumentar la eficiencia y efectividad del desempeño público, enfocar

la atención al cliente, lograr “transparencia” y otros conceptos similares.

La culminación temprana del gobierno de De la Rúa impidió profundizar varias de las estrategias del Plan. Si bien las herramientas continúan al día de hoy, el impacto global real ocasionado podría considerarse bajo. La incidencia del Plan como estratégico para el conjunto de la Administración Pública, sólo demuestra una dispersión de medidas aisladas con escaso resultado comprobable en la sociedad.

Gran parte de este Plan (por no decir todo), se amparaba bajo el paraguas teórico del Nuevo Gerenciamiento Público (New Public Management–NPM), analizado brevemente al comienzo de este trabajo. Expresamos que a diferencia del modelo weberiano, el NPM no tenía un corpus teórico unificado que permitiera delinear transformaciones globales para el aparato público. La mezcla de herramientas fiscalistas vinculadas a la reducción del gasto público, muy en boga en la Primera y Segunda Reforma del Estado de los `90, junto a políticas de vinculación con el ciudadano, generaron una suerte de “revoltijo” de políticas públicas dispersas que marcaban las constantes deficiencias del Estado Argentino de encarar verdaderas y profundas transformaciones

Aunque parte de las medidas pueden resultar positivas en cuanto a la mejora de los servicios a los ciudadanos, al no estar englobados en una integralidad de la transformación, los mismos son una gota de color en el océano que termina diluyéndose ante la inmensidad del agua.

Si analizamos puntualmente los resultados, podremos observar que varios puntos del Plan fueron ejecutados, más por el voluntarismo (positivo) de sus responsables y equipos, que por mantener una línea direccional hacia metas globales a alcanzar. En este sentido, las Cartas Compromiso con el ciudadano son ejemplares, ya que desde el año 2000-2001 se vienen implementando en diferentes organismos públicos, pero el esfuerzo ha colisionado con particularidades políticas en cada uno de los

organismos en las que se instrumenta. De una política pública, se pasa a una política privada de funcionarios que tratan de mantener metas positivas que redunden en beneficios a la ciudadanía; loable pero poco práctico a los efectos esperados en los objetivos originarios.

Pero por otro lado, y mayoritariamente, hemos observado que en varios de los componentes del Plan tanto en su dimensión horizontal como vertical, los resultados alcanzados han sido por demás limitados. De hecho, nos resultó sumamente dificultoso rastrear información de temas que aparecían con un fuerte contenido de implementación en el año 2001 pero que al 2005 se habían perdido en los laberintos de las decisiones políticas.

El Plan de Modernización, ambicioso en sus orígenes, pensado como Plan global resultó un fracaso en sus resultados. Tal vez sea necesario replantear las formas de encarar la evolución del Estado por mecanismos paulatinos pero continuos en base a una certera planificación de objetivos que tienda a fortalecer, no los intereses de determinados grupos sociales, sino de toda la ciudadanía.

APÉNDICE

CONTINUACIÓN DEL PROYECTO

Siguiendo con el análisis del Plan de Modernización, señalamos determinados elementos con el objetivo de obtener información necesaria para evaluar resultados logrados, implementación realizada y consideración u omisión de componentes que influyen en la relación *cambio - logros*.

| Elementos | Acciones |
|-------------------------------------|--------------------------|
| *Jefatura de Gabinete de Ministros | → Monitoreo, |
| *Políticas Sustantivas Prioritarias | → seguimiento, análisis, |
| *Herramientas de Gestión | → de programas; |
| *Proyecto de Cambio | → determinación de |
| *Modificaciones Estructurales | → causas y |
| | → consecuencias, riesgos |
| | → sufridos; sintetizar |
| | → acciones y plantear |
| | → abanico de |
| | → resoluciones de |
| | → conflictos |

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRIEU, Pedro (2002) “Sociedad, Economía y Estado” selección de textos 1998-2001 CECE UBA.
- BARZELAY M (2001) “The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue”.Berkeley: University of California Press.
- BLUTMAN, Gustavo Edgardo (1998) “Aproximaciones a la Reforma del Estado” Eudeba.
- BLUTMAN, Gustavo: “Faltan cambios culturales en nuestro Estado Diario Clarín 14-06-2005.
- CAO, Horacio y RUBINS, Roxana (1994) “La estructura institucional de las provincias rezagadas”, en Realidad Económica N° 128, IADE, Buenos Aires.
- ESTEVEZ, Alejandro (2001) “Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la Gestión de la Calidad Total” en La Reforma Managerialista del Estado A. Estevez (comp.) Ediciones cooperativas. Buenos Aires Argentina.
- FLEURY, Sonia (2002) " Reforma del Estado" INDES.
- GARCÍA, María Ester (2001) “Unmasking Facts: Modernization, New Contractual Responses and Human Capital in the Argentine Public Sector” Paper presented at the International Congress of Administrative Sciences, III The Changing Position and Status of Civil Servants Athens, Greece July 9-13.
- LÓPEZ, Andrea; “Análisis y evaluación del proceso de implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. El caso del INTI”; INAP; Buenos Aires; marzo 2001.
- LÓPEZ, Andrea; “El Ente Tripartito de Obras de Servicios Sanitarios –ETOSS-. Condiciones institucionales para la

implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano”; INAP; Buenos Aires; agosto de 2001.

- LÓPEZ Andrea (2005) “Investigaciones Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración”. Subsecretaría de la Gestión Pública Jefatura de Gabinete de Ministros INAP Instituto Nacional de la Administración Pública Dirección de Desarrollo Institucional Modernización del Estado Desarrollo Institucional Modernización del Estado N° 71.
- OSBORNE, D y GABLER, T. (1992) "La reinención del gobierno", Paidós, Buenos Aires.
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998) La Reducción de la Burocracia: Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno. Ed Paidós, Buenos Aires.
- POLLIT, Christopher – BOUCKAER, Geert (2004) “Public Management reform” Oxford University Press.
- TESORO, José Luis (2002); Gobierno Electrónico: Factores asociados a su desempeño. Hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales; INAP, Buenos Aires.
- TESORO, José Luis; (2004) “Plan Argentino de Gobierno Electrónico: análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas”, en Aplicación Informática, año 10 número 122, pag. 1, 2, 6, 8, 11, Buenos Aires.
- TESORO, José Luis;(2004) “Una década de Gobierno Electrónico”, en Aplicación Informática, Año 10, número 120, pag. 4 y 13, Buenos Aires, mayo 2004.
- TESORO, José Luis; (2004) “Una década de Gobierno Electrónico”, en Aplicación Informática, Año 10, número 120, pag. 4 y 13, Buenos Aires, mayo 2004.
- TESORO, José Luis; (2004) “Gobierno Electrónico: hacia la superación de mitos anacrónico”, en El Observador, año 45

número 539 Instituto Argentino de Informática, pag. 18, Buenos Aires, octubre 2004.

DOCUMENTOS

- Primer Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Público / Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional – Separata de la Unión del Personal Civil De La Nación, Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales.
- Memoria Detallada del Estado de la Nación, Jefatura de Gabinete, Años 2001, 2002, 2003, 2004.
- Mapa del Estado Argentino, años 2000 – 2004.
- Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Guía para su implementación. Elaborado por la Secretaría para la Modernización del Estado. Eudeba. Agosto 2002. Capital Federal.
- CCC Mejores Prácticas 2003. Elaborado por la Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión. Impreso por la Dirección de Documentación e Información. 2004. Capital Federal.
- CCC Mejores Prácticas 2002. Elaborado por la Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión. Impreso por la Dirección de Estudios e Información. Junio 2003. Capital Federal.
- Comunicación con el Ciudadano. Elaborado por la Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión. Julio 2004. Capital Federal.
- Decreto Nacional 103/2001.
- Decreto Nacional 666/2003.
- Subsecretaría de Gestión Pública (SGP), Informe de Gestión – Préstamo BIRF 4423-AR.

SITIOS WEB DE CONSULTA

- Instituto Nacional de Administración Pública - <http://www.inap.gov.ar/>
- Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina - <http://www.mecon.gov.ar/>
- Subsecretaría de Gestión Pública - <http://www.sfp.gov.ar/>

ENTREVISTAS

- SYCZ, Carmen Directora de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión Subsecretaría de la Gestión Pública, 15 de julio de 2005.
- HALLIBURTON, Eduardo, Director de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión. A cargo de la Coordinación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano Subsecretaría de la Gestión Pública, 13 de junio de 2005.
- RIVAS LAGO Andrés consultor Comunicación y Difusión (contratado) Subsecretaría de la Gestión Pública 1 de septiembre de 2005.
- BILBAO Miguel Coordinador del Proyecto de Modernización del Estado, Préstamo BIRF Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 24 de agosto de 2005.

DISCURSO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
LAS PROVINCIAS “POBRES” EN LA
APROBACIÓN DE LOS REGÍMENES
DE PROMOCIÓN INDUSTRIAL Y
COPARTICIPACIÓN FEDERAL
DE IMPUESTOS

Equipo de trabajo:

* **Josefina Vaca y Horacio Cao^(*)**

Lucia Álvarez, Hernán Cortiñas, Uriel Erlich; Julieta Oxman; Florencia Revale, y Lucila Salleras (Asistentes)

* Investigadores del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene por objeto indagar, a través del análisis de un caso, la forma en que la creciente instalación de un discurso como hegemónico va influyendo en las características que adquieren el diseño de políticas públicas concretas.

Específicamente, se tratará la situación del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos (*Leyes N° 20.221 y 20.633*) y del Régimen de Promoción Industrial (*Ley N° 20.560*), los que fueron elegidos en virtud del importante impacto territorial que tuvieron, y por ser, en algún sentido, un modelo para el resto de las políticas regionales que en el periodo bajo análisis desarrolló el gobierno nacional.

Se parte de considerar que la función de comando de una sociedad se realiza, principalmente, a partir de dos modalidades complementarias: (i) el *dominio* ejercido a través de los aparatos del Estado y (ii) la *hegemonía* que implica la aceptación, por parte del grueso de la sociedad, de un discurso como dirección intelectual moral y cultural del proceso político. Tanto el *dominio* como la *hegemonía* nunca son totales, siempre encuentran resistencia, tanto en el despliegue de los aparatos de Estado, como en la generación de contradiscursos que ponen en entredicho en términos puntuales y/o generales la justificación de la dominación.

En el caso que nos ocupa, veremos como desde mediados del siglo XX va ganando preeminencia el estructuralismo latinoamericano y el revisionismo histórico, instalando en el centro de la agenda de políticas públicas el tema de las *provincias pobres* bajo una perspectiva diferente a la que había ocupado hasta ese momento.

Nuestra hipótesis es que tanto la puesta en marcha de la Promoción Industrial como los contenidos de la ley de Coparticipación N° 20.221 están relacionados con la creciente vigencia de un discurso que otorgaba un espacio distinto a estas provincias. Consideramos,

asimismo, que transcribir las partes esenciales de este discurso y analizar la manera en que incidió en los organismos decisores del gobierno nacional, permitirá profundizar en el conocimiento de las relaciones existentes entre discurso y políticas públicas, y observar de qué forma este proceso se dio en el caso particular que nos ocupa.

Es importante aclarar que el discurso de las *provincias pobres* ha tenido alguna vigencia en todas las etapas de nuestra corta historia. No podía ser de otro modo si tenemos en cuenta que uno de los elementos distintivos de la configuración territorial del país, es la gran diferencia en el nivel de desarrollo relativo de sus provincias²¹.

Así, cuando comenzaba el proceso económico, político y militar que llevaría a la posterior “organización nacional”, Juan B. Alberdi sostenía: “... las Provincias del Interior no son nada, son mera entidad moral, poder en el nombre. El verdadero poder, el centro de vida y de acción dirigente en la República Argentina, está en las cuatro provincias litorales. Son el proscenio de nuestro gran teatro, allí se desempeña el drama” (Alberdi, 1953: 264. Carta a Félix Frías del 14 de Noviembre de 1852, foja 1).

En esa misma etapa histórica, otras voces eligieron el tono de denuncia para describir la misma situación. Felipe Varela, por ejemplo, sostuvo “... desde la época en que el Gobierno libre se organizó en el país, Buenos-Aires, á título de Capital es la provincia única que ha gozado del enorme producto del país entero” y más adelante agregaba que “... en esta verdad está el origen (sic) de la guerra de cincuenta años en que las provincias han estado en lucha abierta con Buenos-Aires, dando por resultado esta contienda, la

²¹ Un solo ejemplo permitirá mostrar la relevancia de esta situación; mientras que en Argentina la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 1997 – ProvInfo, 2003) es de 11,6 a 1, en Estados Unidos y Canadá, por considerar dos países federales desarrollados, esta diferencia es del orden de 2 a 1 (U.S. Census Bureau, 2003 y StatisticsCanada, 2003).

preponderancia despótica del porteño sobre el provinciano, hasta el punto de tratarlo como á un ser de escala inferior (...) Buenos-Aires es la metrópoli de la República Argentina, como España lo fue de América” (Varela, 1974: 64. Edición original: 1868).

Algunas décadas después, cuando ya había transcurrido buena parte del siglo XX, Alejandro Bunge publicó un trabajo que puso en blanco sobre negro la asimetría territorial. Para ello, dibujó sobre un mapa de la argentina tres arcos con epicentro en la Capital Federal. Con respecto a la Zona III, explicaba: “... abarca el territorio más allá del sector con radio de 1.000 Kilómetros de la Capital. Comprende cuatro décimos del territorio (...) cuenta con menos de un décimo de la población; con algo más de un décimo de la superficie cultivada con cereales y lino; un décimo de los animales vacunos (...) menos de dos décimos de la extensión de líneas férreas del país (...) un centésimo del número total de aparatos telefónicos y un décimo de los capitales invertidos en las industrias extractivas y manufactureras (Bunge, 1984: 234 – 236. Edición original 1940).

Esta explicación *científica* se complementa con una descripción apabullante de la vida en tales regiones que hicieron los Senadores González Iramain y Palacios en ocasión de realizar un Estudio encargado al parlamento nacional para analizar la situación de las en ese entonces llamadas *Provincias Subvencionadas*: “...cualquiera que ponga sus ojos en [esas provincias], que se asome con alguna curiosidad y con ánimo de informarse, no podría sino urgir al congreso la sanción de crecidas sumas de dinero par terminar con ese bochorno nacional: es una vergüenza para el país. No tiene derecho la Nación Argentina a consentir que en regiones de la misma... vivan unidades humanas destituidas, desprovistas... de todas las condiciones o las posibilidades que hacen civilizada la vida (Senador González Irmaín, Diario de Sesiones del Senado, Sesión del 27 de Agosto de 1941, página 417)

“Llegamos a Huasán [Catamarca]... y lo que vimos fue terrible. El pueblo se ha ido... todos se marcharon. Parece que se hubiera

cumplido una maldición. La tierra yerma y calcinada, la atmósfera inclemente. Un excidio inenarrable. Un silencio profundo. No hay árboles, no hay pájaros, ni una gota de agua, una tristeza infinita (...) En Chilecito... concurrimos a la escuelita... que funciona en ese lugar (...) El resultado del examen médico fue lamentable (...) De 27 niños examinados, sólo dos resultaron sanos (...) La totalidad de los niños presentaban caries dentales de tercer grado (Senador Palacios, Diario de Sesiones del Senado, Sesión del 27 de Agosto de 1941, páginas 438/9).

Para principios de los '70 - etapa que abordamos en este trabajo - el discurso de las *provincias pobres* se caracterizaba tanto por su sólida presencia en la agenda política y por haber mutado en el carácter mendicante que lo distinguió durante la primera mitad del siglo XX. Es que en este periodo se produce un cambio en la apreciación del lugar que está llamada a jugar la periferia en el proceso político²² y se diseñan una serie de *instrumentos* de importancia capital dentro de la política económica nacional, dirigidos a cambiar la situación de estas provincias.

Es en este contexto que en esta investigación nos preguntamos:

¿Cuáles fueron los principales contenidos de la nueva versión del discurso acerca de las provincias pobres?

¿De qué forma se emparenta con el revisionismo histórico y el estructuralismo latinoamericano?

¿De qué manera incidió este discurso en la aprobación de las Leyes Nº 20.221 y 20.633 de Coparticipación Federal de Impuestos y Ley Nº 20.560 de Promoción Industrial?

¿Cuáles fueron los principales elementos del discurso sobre las provincias pobres que estuvieron presentes en la aprobación de estas Leyes?

²² Veremos como estos procesos son parte de la revalorización del papel de las periferias en general, tanto en el estructuralismo latinoamericano como en la teoría de la dependencia.

A fin de responder a estos interrogantes, el trabajo comienza con un capítulo teórico dirigido a exponer los principales conceptos en los que se basa la investigación. Asimismo, se presenta una breve descripción del contexto histórico en el que tuvo lugar la sanción de las leyes bajo análisis.

En el segundo capítulo se analiza lo que constituye el núcleo central de la investigación, la manera en que el discurso de las provincias pobres se hizo presente en los procesos de aprobación de ambas Leyes. Para ello, se examinan los respectivos diarios de sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores, de los proyectos de elevación del Poder Ejecutivo y de artículos de prensa de la época en que estas normas fueron aprobadas.

Por último, en el tercer segmento, se exponen las principales conclusiones alcanzadas

CAPITULO I EL MARCO CONCEPTUAL

Los conceptos a partir de los cuales se habrán de realizar los análisis y se construirán las explicaciones en esta investigación, se basan en supuestos vinculados, fundamentalmente, a:

- Elementos del análisis crítico del discurso, desde la perspectiva de la teoría de la comunicación. En particular aquella perspectiva que provee herramientas heurísticas fundamentales para analizar nuestro objeto de estudio.
- Los conceptos relacionados con el enfoque de las “Políticas Públicas” que analizan la articulación entre los discursos de los diferentes actores sociales y su incidencia en el diseño y despliegue de las políticas públicas.

Por otro lado, también forma parte de nuestro marco conceptual los elementos centrales del “Revisionismo Histórico” y el “Estructuralismo Latinoamericano”, por tratarse de los dos núcleos teóricos que, según la perspectiva que aquí se adopta, fueron las principales fuentes del discurso de las provincias pobres.

1.1. Las herramientas teóricas

1.1.1. Análisis del Discurso

En la esfera del análisis del discurso, esta investigación se encuadra en la línea teórica inaugurada por Teun Van Dijk en los años 80 denominada “*Análisis Crítico del Discurso*” (en adelante ACD). Esta línea se caracteriza por su afinidad con la perspectiva neo-marxista de la Escuela de Frankfurt y los trabajos desarrollados bajo la influencia de Foucault y Pêcheux en Francia y de Gramsci en Italia; y se distingue por tratarse de un enfoque no sólo descriptivo y analítico del discurso, sino también social y político.

Esta perspectiva de análisis propone descifrar los componentes de un discurso a partir de articularlo con los diferentes componentes del todo social. El ACD postula que es necesario conocer quiénes tienen acceso a estructuras discursivas y de comunicación aceptables y legitimadas por la sociedad, y quienes poseen el poder como para controlar el discurso público. En este sentido, el discurso y la comunicación son valorados como elementos fundamentales de los grupos dominantes.

En este sentido, podemos decir que lo que llega a convertir a un discurso en *verdadero y razonable* se encuentra asociado a la capacidad que tiene para hacerse asimilable a todos aquellos que lo reciben, esto es, si el discurso tiene la capacidad de llegar a representar las expectativas creadas por estos actores sociales.

A su vez, esta cualidad de razonable y verdadero tiende a anular otras narraciones, ya que cuando se asume un discurso como verdadero, las prácticas institucionales que los sostienen tienden a transformar en falso a cualquier otra argumentación que se le oponga.

1.1.2. Discurso y Políticas públicas

Entre la capacidad de generar un discurso y la de colocarlo en la agenda de temas que *deben* ser tomados en cuenta, parece haber sólo un paso. Sin embargo, el tránsito hacia un programa o política pública de intervención concreta implica un proceso complejo cuyo análisis hace necesario que, previamente, se definan algunos elementos referidos al Estado.

En este caso, partimos de considerar que la actuación del Estado está determinada por instancias socioeconómicas e institucionales estructurales, que le fijan ciertos límites dentro de los cuales desarrollar sus tareas. Pero dentro de estos límites existen diferentes opciones, las que dependerán de diversos factores que se articulan en una situación histórica concreta. Dicho de otra forma: la base socioeconómica e institucional sirve para comprender si los proyectos son históricamente realizables, o no, dentro de una situación de hegemonía particular; pero bajo ninguna circunstancia puede deducirse la actividad estatal a una causalidad estructural (Gold y otros, 1986: 53).

Explicémoslo con un ejemplo; supongamos un Estado que enfrenta cuatro posibles estrategias económico-políticas: (a), (b), (c) y (d). Las estrategias (a) y (b) afectan la posibilidad de reproducción de los actores capitalistas hegemónicos, mientras que la (c) y la (d) lo permiten, aunque la opción (c) frustra la posibilidad de incrementar los salarios y la (d) la admite. Los límites estructurales permiten comprender por qué, si no varió la situación en esta dimensión, no se apeló a las políticas (a) o (b): su eventual despliegue hubiera

significado que actores capitalistas hicieran uso de su poder de veto. Pero para explicar la opción que se haga entre (c) y (d) debemos remitirnos a la situación histórica concreta (Acuña, 1994: 61).

En este análisis de la situación concreta, es de indudable importancia el discurso que asumen los diferentes actores sociales que se sienten involucrados en cada tema en cuestión. Ahora bien, ¿de qué forma el discurso –o los diferentes discursos en confrontación– terminan generando una política pública concreta?

Para responder a estos interrogantes, comencemos diciendo que aun dentro de los límites estructurales, las demandas de la sociedad superan, por mucho, la capacidad de respuesta del Estado. Es que a cada momento existe una gran amplitud y heterogeneidad de requerimientos que se contraponen a la escasez de recursos

La primera vía de selección de los temas, está dada por las restricciones que existen a colocar temas en la agenda política. Cada situación histórica delimita cuáles son los actores sociales - y qué costo deben pagar - para instalar temas como “socialmente problematizados”, en el sentido de convencer a la sociedad de que puede y debe hacerse algo al respecto (O’Donnell – Oszlak, 1995: 110).

La vía de tratamiento de una cuestión *socialmente problematizada* siempre es el resultado de una puja entre diferentes actores sociales que buscan imponer sus intereses. Es que en general existen demandas contradictorias sobre cada punto de la agenda política o, al menos, existen pujas, desde otras temáticas, por la asignación de recursos escasos (financieros, políticos, administrativos, etc.).

En esta puja, los diferentes grupos construyen discursos que expresan la lógica alrededor de la cual justifican sus intereses. Los actores, a través de esta práctica abren canales hacia la sociedad buscando conseguir adeptos que consoliden su posición frente al problema.

Si bien la forma y condiciones en que un tema de la agenda se transforma en política pública depende de una multiplicidad de factores, es posible establecer algunos límites y herramientas conceptuales para su análisis, tales como:

- Instancias ligadas a situaciones particulares (históricas y/o contingentes) de los diferentes actores sociales que se enfrentan y articulan en el despliegue de cada política pública concreta. En este aspecto, no es un tema menor el análisis que los diferentes sectores hacen sobre el impacto que tendrá el despliegue de la política pública sobre la realidad social.
- Factores relacionados con la estructura institucional que marca una cierta forma de procesar las políticas públicas.
- El grado de autonomía relativa del Estado, entendida como el nivel de capacidad que este adquiere para superar los intereses de corto plazo y fijar un horizonte para el conjunto societal.
- La capacidad como aparato burocrático de la Administración Pública, concebida a partir de los límites y potencialidades que tal condición supone para dar viabilidad a la solución anticipada o previsible²³.

1.2. Fuentes del discurso de las “provincias pobres”

1.2.1. Historia Oficial y Revisionismo Histórico

1.2.1.1. La Historia Oficial

Es un elemento común a todos los países la existencia de un relato histórico que pocas veces resiste la comprobación empírica y que es

²³ Es claro que hay una inevitable distancia entre la solución previsible y la práctica concreta, punto que no es relevante en el marco de la presente investigación, dirigida a analizar principalmente el *diseño* de una política pública.

un elemento central dentro de la construcción de la nacionalidad y la Nación; un “artefacto cultural” imprescindible para la construcción y conservación de la comunidad política en esta etapa histórica (Anderson, 1993: 21).

En nuestro país, esta función fue cumplida por la llamada *Nueva Escuela Histórica*, que trabajaba buscando una reconstrucción *objetiva* de los hechos, excluyendo cualquier línea interpretativa o analítica de los mismos. Sin embargo, esta supuesta neutralidad tomaba la forma de una narración basada en la glorificación de ciertos héroes nacionales y de sus características personales como principal motor del proceso histórico.

A grandes rasgos, estos héroes habían hecho posible el largo camino *civilizador* que, desarrollado bajo la sombra de Europa, se iniciara en Mayo de 1810 y fuera reconfirmado en las batallas de Caseros (Urquiza contra Rosas, en el año 1851) y Pavón (Buenos Aires contra la Confederación Argentina, en 1861). Herederos de esta Escuela añadirán a este esquema a la Revolución Libertadora (que derroca a Perón en el año 1955) como otro hito de este proceso. Frente a ellos, oponiéndose a *las luces*, estaba la *barbarie*, que vagamente se ligaba a prácticas y creencias americanas, clericales, hispánicas.

Este relato histórico estaba destinado a transformar en sentido común de todos los habitantes las grandes líneas de la nacionalidad, en una sociedad que comenzaba a definirse como “de masas”. Sus contenidos, que hacían eje en la legitimación de un patriciado europeizante mayormente porteño, se difundieron en las escuelas mediante libros de texto y manuales, asegurando su eficaz internalización a lo largo y ancho del país.

1.2.1.2. *El Revisionismo histórico*

De alguna forma más o menos paralela al surgimiento de la historiografía oficial, surgen voces que cuestionan la dicotomía *Civilización y Barbarie*. Estas voces aisladas, toman cuerpo en lo que suele conocerse como “el primer revisionismo”, que desarrolla sus tesis como un instrumento de crítica a la política Argentina de principios del siglo XX. Se trata de una corriente de pensamiento que buscaba exaltar el nacionalismo, el tradicionalismo hispanizante y clerical, y denunciar la relación entre la elite liberal “extranjerizante” y la historia oficial (Svampa, 1994: 176). En estos autores, la figura de Rosas y la política llevada a cabo por su gobierno, representaban paradigmáticamente los valores que los autores revisionistas sostenían como los más adecuados para el país.

Hacia 1940, un grupo de intelectuales surgidos o cercanos a la Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina (FORJA), conformaron una organización política que tomó como tarea central el debate sobre la historia nacional, defendiendo el carácter democratizador del radicalismo y un nacionalismo económico bajo un discurso muy distinto al de los nacionalistas conservadores.

Autores como Raúl Scalabrini Ortiz o Arturo Jauretche aunaron hábilmente la discusión histórica con la política cotidiana. Como ellos mismos sostuvieron reiteradamente, a través de los hechos del pasado polemizaban proyectos alternativos que pujaban por ocupar los espacios abiertos como consecuencia de la crisis del '30 y el hundimiento de la alianza estratégica con Inglaterra. El revisionismo fue uno de los pilares en los que se apoyó el nuevo cosmos de ideas que iba a conformar lo que se conoció como nacionalismo popular.

Al calor del primer gobierno de Juan Domingo Perón, los revisionistas resignificaron al pueblo como sujeto de la historia. Mientras el nuevo régimen apelaba a los descamisados y los reivindicaba, el revisionismo buscó revalorar el papel de las masas, del héroe colectivo, en oposición a los grandes hombres a los que adoraba la historiografía liberal (Campione, 2002: 85)

Hacia 1960, surgió dentro del revisionismo un sector que asoció en su interpretación de la historia argentina elementos del paradigma marxista con una mirada revisionista. Entre sus representantes más importantes se destacan Jorge Abelardo Ramos y Rodolfo Puiggrós, quienes establecieron la existencia de una línea histórica nacional partiendo de los caudillos y las montoneras del siglo XIX, siguiendo con Yrigoyen para culminar en el peronismo.

Según los peronistas de izquierda, para garantizar el triunfo del pueblo sobre la oligarquía era necesario construir una nueva visión de la historia enfocada desde las bases de la sociedad. “La difusión de otra versión de la historia sería parte insoslayable y necesaria del triunfo final del pueblo sobre la oligarquía y esa historia debía procurar seguir el punto de vista de los de abajo, del conjunto de las clases subalternas” (Campione, 2002: 65).

Las peculiares condiciones políticas del país, la identificación del revisionismo con el peronismo proscrito y el indiscutible talento de varios de los autores que adscribían a sus postulados, permitió la llegada de este mensaje a un público mucho más amplio que el universitario, como así también la generación de un extraordinario fenómeno editorial de ventas. De todas formas, el revisionismo histórico no pudo quebrar la hegemonía de la historiografía oficial en el discurso estatal o en la educación pública.

Como colofón de lo dicho, es posible sostener que el revisionismo histórico constituyó un punto de referencia imprescindible para el discurso del nacionalismo popular. Denunció a la clase dominante en sus valores y su relación con capitales extranjeros y criticó a una historiografía que utilizaba a la erudición y al trabajo de archivo como instrumentos de legitimación del sistema de dominación. Más allá de lo precario de sus herramientas teórico-metodológicas – y de su tendencia a estructurarse como el revés de una trama de buenos y malos que había construido la historia oficial – fue una eficaz herramienta en la lucha por construir una nueva subjetividad para las masas argentinas.

1.2.2. Liberalismo económico y estructuralismo latinoamericano

1.2.2.1. Contexto de surgimiento de las teorías de desarrollo

El problema del desarrollo económico, que tanto preocupara a los primeros clásicos -Smith, Ricardo, Marx- no volvió a ser un tema central de investigación hasta los grandes cambios políticos abiertos por la 2ª Guerra Mundial. Con la desintegración del sistema de potencias coloniales, se generó lo que se conoce como el *Gran Despertar* de los países subdesarrollados, que implicó un cambio en su poder relativo de cara a la agenda política mundial (Myrdal, 1961: 11 y ss. / Furtado, 1964: 76 y ss.).

En una primera etapa, durante las décadas de 1940 y 1950, se estructuró lo que puede englobarse bajo el rótulo de teorías “convencionales” del desarrollo. Estas teorías, deducidas del liberalismo económico con el agregado de cierta dosis de keynesianismo, consideraban que el desarrollo de los países atrasados podía resolverse mediante el estímulo del crecimiento y el incremento de la tasa de inversión.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de un país era visto como el proceso por el cual su capacidad productiva y su estructura económica se iban asemejando a la de los países industriales avanzados. Se consideraba que, en sus notas esenciales, este proceso era el mismo para todas las formaciones nacionales, y existían etapas por las que la sociedad necesariamente iba pasando a lo largo de un progreso evolutivo. Se planteaba un modelo polar, en donde -a través de diferentes momentos- la sociedad moderna se iba abriendo paso en el camino de reemplazar a la sociedad tradicional.

El Estructuralismo latinoamericano enfrentó a esta visión postulando la especificidad de la situación de los países subdesarrollados y de la coyuntura histórica mundial. Su surgimiento e importancia tiene como trasfondo sociopolítico la conformación de una *alianza industrializadora* que, a partir de los '40, sustentó las políticas aplicadas en muchos países periféricos y en la que confluyeron los empresarios industriales nacionales, los sectores medios -sobre todo los vinculados con el aparato del Estado- y los grupos obreros organizados tras la expansión de los mercados internos nacionales. Desde el fin de la guerra y hasta mediados de los '50 esta alianza enfrentó a los focos de poder ligados al sector exportador tradicional, y -a grandes rasgos- puede decirse que funcionó como un bloque que disputó el poder en diferentes países de América Latina.

Dentro del heterogéneo grupo de tendencias y autores que integraron esta corriente de pensamiento, dos se consideran particularmente relevantes; la corriente *cepalina*, de evidente ascendiente sobre las políticas desarrollistas desplegadas en la región, y la escuela *dependentista*, de notoria influencia como herramienta de análisis y diseño de políticas públicas durante la etapa bajo análisis.

1.2.2.2. La CEPAL y la Teoría de la Dependencia

La génesis del estructuralismo latinoamericano está ligada al trabajo de Raúl Prebisch y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que jugara un rol medular en la redefinición de la problemática del desarrollo. Su propuesta partía de considerar al sector industrial como el único que permitía aprovechar las ventajas del progreso técnico, por oposición a las teorías convencionales que postulaban la especialización en los rubros en donde cada país tuviera ventajas comparativas²⁴. Se esperaba que con la industrialización se podría alcanzar un desarrollo mas dinámico y

²⁴ Que en el caso de América Latina se trataba de emprendimientos ligados al sector primario (agricultura, ganadería o minería).

menos vulnerable frente al exterior, como así también poder generar más y mejores puestos de trabajo, elevar la productividad y mejorar de manera paulatina el nivel de vida de las masas.

Para esta perspectiva de análisis el problema del subdesarrollo no era únicamente atraso económico, sino también un tema de inserción subordinada y desventajosa en la economía internacional. Raúl Prebisch - primer director de la CEPAL, fundada en 1948 - sostuvo que la experiencia mostraba que los precios de las materias primas tendían a deteriorarse en relación con los precios de los productos de la industria, lo que implicaba que los exportadores primarios tuvieran que exportar volúmenes crecientes para poder sostener el nivel de las importaciones. Así, el intercambio internacional no funcionaba con provecho para todos, sino beneficiando al *centro* y perjudicando a la *periferia*, cuyo rezago tecnológico y productivo aumentaba (Prebisch, 1981: 2 - 5)

En cuanto a la Teoría de la Dependencia, su surgimiento en los '60 tiene origen en la creciente radicalización de sectores medios y obreros bajo la influencia de la Revolución Cubana y la crisis de EEUU. En toda América Latina, con la excepción de México, el *dependentismo* tuvo una influencia determinante en el pensamiento de la izquierda y en los experimentos políticos que se desarrollaron durante los '70 y '80: Perú (1968/75), Chile (1971/73), Jamaica (1972/80), Nicaragua (1979-1990), Granada (1980/83), etc.

Según Cardoso y Faletto, autores la obra más difundida de esta escuela - "Dependencia y desarrollo en América Latina" - el concepto de dependencia constituye "un instrumento teórico que permite acentuar tanto los aspectos económicos del subdesarrollo como los procesos políticos de dominación de unos países por otros, de unas clases por otras" (1999: 161-162. Edición original 1967).

Estos autores consideraban que a los factores económicos le subyacen relaciones sociales que están en permanente juego. En su análisis, subrayan las funciones de las economías subdesarrolladas

en el mercado mundial, destacando que la dependencia supone “formas definidas y distintas de interrelación de los grupos sociales de cada país entre sí y con los grupos externos” (Cardoso y Faletto, 1999: 162, 163).

El *Estructuralismo Latinoamericano* – sobre todo en su versión *dependentista* - no sólo planteó una nueva perspectiva para el análisis de las áreas menos desarrolladas del mundo, sino que también les asignó un papel clave en la construcción de un nuevo orden social. Es que su situación de pobreza relativa y la menor sujeción con el mercado mundial le permitirían estar a la vanguardia de los procesos de cambio. Este nuevo lugar para la periferia fue hecho síntesis en una consigna del clásico trabajo *El Desarrollo Desigual*: “... el sistema no se supera a partir de su centro sino a partir de su periferia” (Amín, 1986: 8. Edición original 1973)²⁵.

1.2.2.3. Estructuralismo latinoamericano y desequilibrio territorial

En suma, el *Estructuralismo Latinoamericano*, una forma de nominar a diferentes autores de ambas escuelas, fue muy importante tanto en la academia, como en las políticas de estado que impulsaban la industrialización, como en los medios de comunicación o en la formación militante.

El desequilibrio territorial de los países del tercer mundo fue un tema recurrentemente tratado tanto por la CEPAL como por la Escuela de la Dependencia. Este desequilibrio tenía dos dimensiones, a saber

- Heterogeneidad, diferencias en las características regionales y en sus tamaños relativos, y
- Desigualdad, vista como brecha de desarrollo entre regiones.

²⁵ Hacemos notar, de paso, que Samir Amín es de origen egipcio, lo que muestra la capacidad que tuvo la Escuela de la Dependencia para instalarse en muchas latitudes del Tercer Mundo.

El análisis histórico explicaba la génesis del desequilibrio territorial: la organización mercantil y política de los países subdesarrollados se había estructurado desde un único punto del territorio nacional, aquél que hacía las veces de nexo directo con el mercado mundial. Desde este punto de contacto con el mundo, se reorganizaban el resto de las regiones nacionales, asumiendo roles subordinados y, consecuentemente, sufriendo una creciente decadencia relativa.

En el caso argentino, este proceso comienza a definirse con la Batalla de Pavón (año 1861) cuando Provincia de Buenos Aires derrota al resto del país, abriendo el camino hacia la llamada “Organización Nacional”. Este ordenamiento implicaba la inserción en el mercado mundial a través del emprendimiento agroexportador desarrollado en la región Pampeana, estructurándose en ella lo que se conoce como “*Área Central*”.

En las provincias derrotadas en la guerra civil se desarrollaron procesos socioeconómicos menos dinámicos, induciéndose nutridas migraciones hacia el área central y la reproducción de relaciones sociales no capitalistas. Estos dos elementos produjeron que en estas provincias – a las que se agrupa bajo el nombre de “*Área Periférica*” - se encuentre el menor nivel de ingreso per cápita y los mayores índices de deterioro social.

Finalmente, la pacificación del país y el éxito económico, permitió la ocupación efectiva por parte del Estado de territorios que, en el Noreste (Chaco Argentino) y el Sur (Patagonia), hasta ese momento sólo formalmente habían sido parte de la República Argentina. Las provincias de la Patagonia conforman lo que se conoce como “*Área Despoblada*”.

En otro trabajo hemos comentado largamente estos hechos, como así también de qué forma el patrón de ocupación territorial estructurado durante la “Organización Nacional” ha dejado huellas todavía vigentes. Así, la preeminencia del área central se ha mantenido intacta durante el último siglo y medio, más allá de los

cambios en la estructura política, económica y social del país. De la misma forma, el retraso relativo de las provincias del área periférica no forma parte de una situación generada en los últimos años; por el contrario, se origina y reproduce desde larga data a partir de un conjunto de factores estructurales en continua regeneración (Cao y Vaca, 2004).

El agrupamiento de provincias en tres áreas – Central, Periférica y Despoblada – se repite, con bastante similitud, en la gran mayoría de los estudios que clasifican el fenómeno de la heterogeneidad y desigualdad territorial del país²⁶. Su delimitación provincial y regional puede observarse en el Mapa N° 1.

²⁶ Al respecto ver el trabajo de Cao, Rubins y Vaca (2003) que recopila más de veinte clasificaciones de provincias. Las clasificaciones más comúnmente utilizadas son las de Rofman y Romero (1997. Edición original 1973), Ferrer (1980. Edición original 1963) y Núñez Miñana (1972). Estas clasificaciones no difieren sustancialmente entre sí, como así tampoco con la presentada en este trabajo.

MAPA N° 1

Provincias, Regiones y Áreas de la República Argentina



Área Central

REGIÓN DE LA PAMPA HÚMEDA

- 1- CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
- 2- BUENOS AIRES
- 3- CORDOBA
- 4- SANTA FE



Área Periférica

REGIÓN DE NUEVO CUYO

- 5 - MENDOZA
- 6 - SAN LUIS
- 7 - SAN JUAN
- 8 - LA RIOJA

NOROESTE ARGENTINO (NOA)

- 9 - TUCUMAN
- 10 - SALTA
- 11 - CATAMARCA
- 12- SANTIAGO DEL ESTERO
- 13- JUJUY

NORESTE ARGENTINO (NEA)

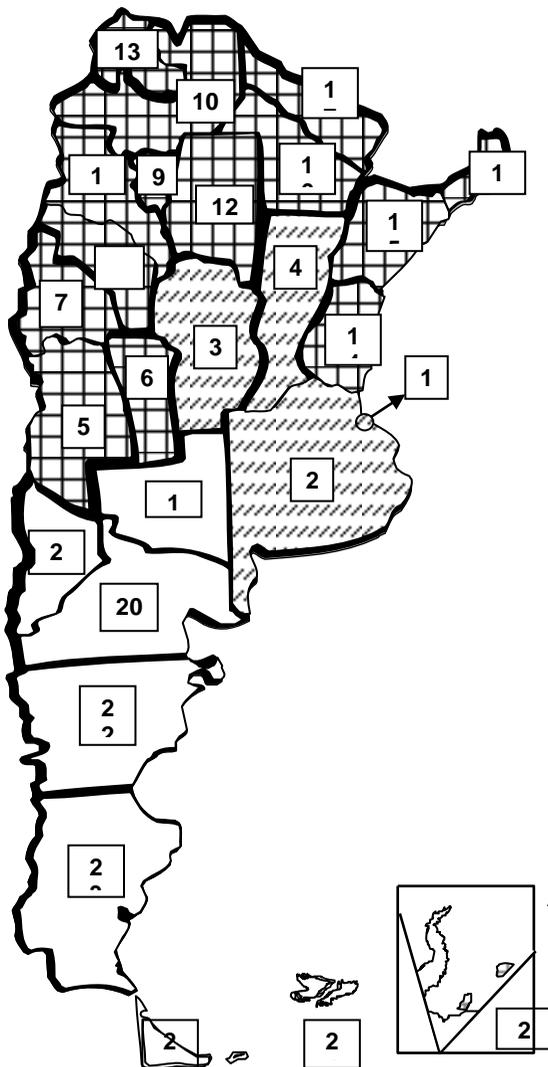
- 14 -ENTRE RIOS
- 15- CORRIENTES
- 16-CHACO
- 17- FORMOSA
- 18 -MISIONES



Área Despoblada

REGIÓN PATAGÓNICA

- 19 - LA PAMPA
- 20 -RIO NEGRO
- 21- NEUQUEN
- 22- CHUBUT
- 23- SANTA CRUZ
- 24- TIERRA DEL FUEGO⁽¹⁾



Nota: (1) El nombre completo es Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

1.3. El Contexto

El periodo que se inicia con revueltas populares a finales de la década del '60, y finaliza en el año '76 con el último golpe de Estado, configuran un momento particular de la historia argentina.

El período bajo análisis estuvo impregnado por irrupciones sociales cada vez más radicalizadas, muchas de ellas relacionadas con la proscripción del peronismo -que finalmente volvería al gobierno en 1973– y con un escenario latinoamericano y mundial caracterizado por convulsiones magnificadas por la guerra fría.

En la Argentina, buena parte de la etapa transcurre bajo gobiernos militares, que muestran diferentes matices en cuanto a su forma de gestionar el proceso político –algunos más tolerantes, otros más autoritarios– como así también en lo que refiere a la política económica, con planteles ministeriales más ligados a los terratenientes de la pampa húmeda y a los intereses de EEUU, y otros, como el de Aldo Ferrer, apoyado por sectores nacionales del empresariado.

Dentro de una multiplicidad de hechos relevantes, vale destacar al Cordobazo (mayo de 1969), debido a su magnitud y a su presencia en el imaginario colectivo. Esta protesta social protagonizada fundamentalmente por estudiantes y obreros, no sólo significó la consolidación de una juventud activa en la esfera pública sino también un nuevo escenario para la percepción de injusticia y el convencimiento de que era posible revertir esa situación a través de la acción colectiva (Gordillo, 2003: 356).

Luego de un periodo de auge de las luchas populares, y en un contexto de creciente violencia política, el gobierno militar llamó a elecciones para marzo de 1973. El proceso electoral, en el que no estuvieron ausentes todo tipo de maniobras por parte del gobierno para condicionar a las futuras autoridades electas, permitió por

primera vez en 18 años la participación del peronismo, aunque logró instalar una cláusula que impidió la participación del General Juan D. Perón en ellas.

El arrasador triunfo del Frente Justicialista de Liberación – el frente político hegemonizado por el peronismo - y las políticas adoptadas por el nuevo gobierno propiciaron dentro de los movimientos sociales un clima de enorme efervescencia.

Para la llamada “Tendencia” -que comprendía a la Juventud Peronista, los Montoneros, las FAR y un sinnúmero de agrupaciones que eran parte del Frente Justicialista de Liberación desde una posición de izquierda- el rumbo político del gobierno era inexorable en cuanto a que se estaba en los albores de la Patria Socialista. Por su parte, los sectores de derecha del Partido Justicialista, mostraban sus reparos ante el cariz que iban tomando los hechos, sobre todo después que el propio General Perón les diera su apoyo a pesar de su cercano pasado ligado a la dictadura militar. Cada uno de los sectores aducía encarnar el “verdadero” espíritu del peronismo y, tras tantos años de lucha, ninguno estaba dispuesto a resignar sus reclamos. El resto de los partidos - la Unión Cívica Radical, la izquierda y la derecha - serán atravesados por esta división del movimiento en el gobierno.

Antes de que las divisiones se ahondaran por la espiral de violencia y el paulatino deterioro económico, se pensaba que el liderazgo de Perón podría encauzar las tensiones como lo había hecho en la década del '40, cuando dirigía el proceso político haciendo concesiones negociadas tanto al capital nacional como al sector del trabajo. Este moderado optimismo tenía como base la inminente vitalidad económica que el nuevo gobierno pensaba desatar, una vez que la llegada de Perón al poder hubiera sacado del horizonte la crónica inestabilidad que conllevaba su forzado exilio.

En el momento en que se estaban discutiendo las leyes de Promoción Industrial y de Coparticipación Federal de Impuestos, el

optimismo comenzaba a resquebrajarse con la masacre de Ezeiza, el asesinato del líder de la CGT Rucci realizado por Montoneros, las primeras matanzas de militantes izquierdistas y la crisis del petróleo que ponía en entredicho las esperanzas de un boom económico.

Más allá de los grupos y personalidades que habían tomado una posición abierta, muchos actores políticos se mantuvieron en un lugar secundario, esperando que se disiparan las incertidumbres que rodeaban el proceso político. A los fines de este trabajo, interesa resaltar que un lugar de este tipo ocuparon varios gobernadores de la periferia, especulando con vender a alto precio su apoyo a una u otra fracción, en un patrón que tiene innumerables antecedentes en la historia Argentina y que se repite con asiduidad en los países con forma de gobierno federal.

Así, durante buena parte de aquél mítico año '73, cuando la *Tendencia* aparecía como hegemónica, hubo varios gobernadores que se mostraron cercanos a ella. A lo largo de la investigación veremos como representantes provinciales harán uso de un discurso notoriamente influenciado por la teoría de la dependencia, como vimos, la ideología oficial de la izquierda en América Latina en general y del peronismo revolucionario en particular²⁷.

Así, luego de una larga batalla, aquellas ideas que habían sido consideradas heterodoxas y aun heréticas –cuando no poco serias– fueron durante el año '73 las herramientas conceptuales más influyentes y autorizadas, máxime cuando muchos de sus postulados empezaban a resonar en documentos y actos de gobierno.

Por supuesto, la preeminencia de este discurso no era absoluta y se articulaba y mixturaba con otras conceptualizaciones, algunas de

²⁷ En la medida que se fue debilitando el lugar de la Tendencia en el gobierno nacional, los gobernadores más cercanos a ella fueron destituidos y el resto se plegó, con mayor o menor disgusto, a las nuevas pautas que llegaban desde Buenos Aires.

ellas, remanentes del discurso ortodoxo que el establishment venía sosteniendo a través de medios de comunicación e instituciones intermedias, y que la oleada popular había puesto momentáneamente en retirada.

Tal vez, quien resumió mejor el clima de época en este aspecto fue el Senador de la Unión Cívica Radical por la Provincia de Córdoba, César Angeloz. Durante el tratamiento de la ley de Promoción Industrial, quien luego sería un estandarte de la derecha radical, dijo: “los términos imperialismo, colonialismo, centralismo y otros... dejaron de ser expresiones de una rebeldía romántica e intuitiva, para transformarse en lenguaje preciso de concepciones racionales dictadas por una experiencia que permitía comparar y deducir”. Ya no se trataba de expresiones de militantes aislados, sino de elementos que fijaban “... puntos ideológicos de contacto entre empresarios, obreros, estudiantes, profesionales e industriales” (DS 5 y 6 de Octubre de 1973: 1628, 1629)²⁸.

²⁸ Las citas del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados serán establecidas con la sigla DD y las de la Cámara de Senadores con la sigla DS.

CAPITULO II

REVISIONISMO, ESTRUCTURALISMO Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo analizaremos de qué forma se fueron cincelandando, en el ámbito del diseño de políticas públicas dirigidas hacia las provincias pobres, las ideas que bullían hacia principios de los '70. Concretamente analizaremos el proceso de aprobación de dos leyes: la N° 20.560 de Promoción Industrial y la N° 20.633 de reforma de la Coparticipación Federal de Impuestos.

Nuestra tarea de campo se centrará en los diarios de sesiones del parlamento nacional, ya que entendemos que es la instancia óptima para analizar las ideas que subyacen a los contenidos concretos de las leyes. Del mismo modo, consideramos que los discursos de los parlamentarios reflejan, en gran medida, las ideas que circulan en la sociedad, sobre todo en una época hiperpolitizada como fue la que estamos estudiando.

Subsidiariamente analizaremos documentación relacionada con la aprobación de las leyes - los mensajes de elevación del Poder Ejecutivo al parlamento, la famosa “Acta de Reparación Histórica” – y, en menor medida, la forma en que la prensa escrita reflejó las discusiones parlamentarias.

Nuestro análisis se realizará a partir de tres elementos que constituyen aspectos críticos de tensión entre la Ortodoxia y el Revisionismo Histórico / Estructuralismo Latinoamericano:

- a. Las provincias pobres en la historia y en la política regional
- b. Las claves para superar la pobreza relativa
- c. Dentro de estas claves, qué papel que le cabe al Estado.

a. Las provincias pobres

La historiografía oficial daba a Buenos Aires en particular y al litoral en general un carácter distinto del que tenía el resto del país. A partir de este carácter distintivo, había ocupado un papel de excepción en los procesos fundacionales del país, y seguía ocupándolo en el proceso de crecimiento y modernización de la Argentina.

Bartolomé Mitre, figura fundadora y consular de la historiografía oficial, resumió esta condición diferenciada con particular elocuencia “Dos corrientes humanas contribuyeron a fundar la colonización de América del Sur: la corriente del Pacífico y la corriente del Atlántico. La primera se había instalado sobre los despojos que dejó la conquista de un imperio indígena... se imponía como el feudalismo europeo, distribuía entre los conquistadores el territorio y sus habitantes, teniendo exclusivamente en mira la explotación de los metales preciosos. La corriente del Atlántico, que colonizó el Plata, tuvo un sentido diferente. Sin esclavos ni población indígena cohesionada, sin el aliciente del metal precioso, esa empresa debía encontrar en el trabajo de cada colono la fuerza para establecerse y perdurar. Esta suma menor de opresión relativa, esta limitación a la explotación del hombre por el hombre que nacía de la naturaleza de las cosas, esta especie de igualdad primitiva que modificaba el sistema feudal de la colonia y neutralizaba el rozamiento de los intereses encontrados, hacia que la conquista fuese comparativamente mas humana y se impusiera con menos violencia. Así pues... resultaba de todo esto una especie de igualdad o equilibrio social que entrañaba desde muy temprano los gérmenes de una sociedad libre... (Mitre, 1938: Volumen VI, p. 5 a 11).

Esta posición diferenciada habría de tener impacto desde los mismos albores del nacimiento del país. ¿No había dicho Juan José Paso, en el Cabildo abierto del 22 de Mayo de 1810, que Buenos Aires era “como una hermana mayor que en una grave emergencia de familia asume la gestión de sus negocios”? Desde entonces, la provincia había actuado como el estandarte de la modernización, de la civilización frente a la barbarie de un interior que mezclaba el oscurantismo del medioevo europeo con el atraso americano.

El revisionismo histórico veía las cosas de otra manera. En su análisis, el eje estratégico de la argentinidad se desplazaba desde un litoral “europeizado” hacia un interior más auténticamente nacional. Esto es particularmente claro en algunos autores²⁹ que pretenden romper con el monopolio de la representación exclusiva de la Patria por una sola provincia (Buenos Aires) y con una doctrina según la cual la nacionalidad surgía de la confluencia de actores de este origen con ideas de la ilustración europea.

Tomando como eje un autor que fue uno de los principales transmisores del pensamiento revisionista hacia el sistema político (John William Cooke³⁰), veamos como se invierte la fórmula de Mitre. Para este dirigente político, Buenos Aires era “cosmopolita, librecambista, vehículo de ideas e intereses que convenían a Europa y (que se) trataban de imponer al resto del país”; frente a ella habían otras regiones en donde se “... veía al país en su conjunto y como parte de la unidad latinoamericana”. Como consecuencia del triunfo de Buenos Aires “la manufactura importada terminó de aniquilar nuestras industrias... se expande el mercado comprador de artículos ingleses y nacen las ‘provincias pobres’ (...) El enriquecimiento de la región pampeana significó, como contrapartida, el estancamiento del interior” (Cooke, 1973: 41, 44 y 48)

Reforzaba esta nueva visión, el análisis que desde el estructuralismo latinoamericano se hacía de las regiones deprimidas. Si la ortodoxia consideraba que el atraso era fruto del asilamiento (geográfico, político, por medio de trabas a la libre circulación de mercancías, etc.) de los sectores rezagados y propugnaba como solución su conexión con el sector moderno, el estructuralismo dejó de verlas

²⁹ Sobre todo en aquellos que ven con menos simpatía el largo gobierno de Juan Manuel de Rosas.

³⁰ John William Cooke fue un importante dirigente político peronista, enrolado en el ala izquierda de este movimiento. Ocupó muchos cargos de relevancia, entre ellos, el de delegado personal de Perón, la máxima autoridad del movimiento en el país durante los 18 años de exilio forzoso del líder.

como sociedades tradicionales y las consideró regiones que habían sido dominadas por otras. Perroux lo explicaba bajo las siguientes consideraciones: “La región {B} será dominada por la región {A} si las reacciones de {B} no alcanzan a contrarrestar los efectos de las acciones de {A} con relación a {B} (...) Los movimientos de la fuerza del trabajo y del capital hacia la región dominante causaran... un boom... sobre todo como resultado de los efectos de aglomeración (...) Los efectos de polarización de la región dominante se vuelven más fuertes, sobre todo en la medida en que se reflejan en flujos migratorios” (Perroux, 1964: 25 y ss).

Este tipo de análisis se articulaban en un concepto cuyas connotaciones no necesitan mayor explicación: *colonialismo interno*. Nótese la distancia que existe con la visión de la ortodoxia; mientras que esta induce una relación más estrecha como forma de que los procesos mercantiles generen la homogeneidad territorial, el estructuralismo busca reencauzar la articulación entre ambos polos, de forma tal de terminar con las migraciones de capital y trabajo que profundizan la polarización regional.

Tanto en el esquema de la historiografía oficial como en el de la ortodoxia hubo un lugar para las provincias pobres, y tal esquema tuvo su reflejo en desde principios de siglo en el Parlamento. Por ejemplo, el que tuviera como protagonista al Senador por La Rioja, Joaquín V González (año 1918), cuando ya había sido Ministro del Interior del presidente Julio Roca, en ocasión de definir la cantidad de diputados que cada provincia tendría de representación parlamentaria; ya citamos en la introducción un reportaje al Senador por Capital Federal, Alfredo Palacios (año 1936), cuya acción terminó generando la aprobación de varios proyectos para solucionar “las miserias de las provincias pobres” (Columba, 1988: 109 y 150. Edición original 1948).

En general, estas perspectivas hacían un largo recuento de la pobreza de las provincias (“las generaciones actuales de los nativos humildes de esas provincias vegetan en condiciones extremas de

pobreza e ignorancia” dirá Palacios en el texto citado), planteándose respuestas de asistencia social: una serie de subsidios y auxilios para ayudar a esta población a salir de su situación de tal. Quizás fue Nicolás Repetto quien planteó con mayor crudeza como se veía la situación de las provincias pobres: “Lanzarse a hacer una propaganda entre los peones de los ingenios y los hachadores de leña, es una obra difícilísima, llena de peligros para los que intentaran realizarla y a la que puede pronosticarse de antemano un resultado negativo. Se trata de gente muy ignorante, envilecida en una vida casi salvaje” (Repetto, 1956: 48). Compárese esta perspectiva con aquella, de claro origen *dependentista*, que consideraba que el proletariado rural del Noroeste Argentino (NOA, ver Mapa) estaba llamado a ser el detonante del proceso revolucionario argentino³¹.

b. Las claves para superar la pobreza relativa: la industria y la dependencia tecnológica

Dentro del proyecto de desarrollo que planteaba el estructuralismo latinoamericano, se observaba una alta valoración tanto del papel de la ciencia y la tecnología como de la industria, en tanto, se las consideraba como la base sobre la cual se construirían el resto de los estándares de desarrollo económico.

Sobre todo para los seguidores de la Teoría de la Dependencia, la falta de estos elementos debilitaba la posibilidad de tener una posición independiente en el concierto de las naciones del mundo.

La industria era la clave para un proceso económico dinámico. Adolfo Dorfman, quien fuera uno de su principales promotores en la

³¹ Ver, por ejemplo, Mario Roberto Santucho, “Cuatro Tesis sobre el Norte Argentino” publicado en FRIP (1964). Sobre el papel del proletariado rural de la periferia ver también el documento del IV Congreso del PRT (PRT, 1968:51 y ss). Muchos intelectuales y agrupaciones de izquierda apoyaban esta u otras tesis similares en el periodo bajo análisis.

argentina, resume sus ventajas de la siguiente forma: "... incrementa la riqueza del país; provee muy elevada ocupación (...); al sustituir importaciones contribuye a aliviar, en parte, el déficit en el balance de pagos que mejora aún más con las exportaciones no tradicionales; al contribuir a la difusión del avance técnico acrecienta la productividad de los factores de capital y mano de obra... a partir de la racional explotación de recursos naturales básicos promueve el desarrollo regional corrigiendo la excesiva centralización industrial que ahora prevalece (...) Es necesario llevar a efecto... una política de industrialización... que ofrezca oportunidades de empleo seguro y remunerativo y eleve los niveles de vida de las grandes masas. La tarea no es fácil, requiere patriotismo, conocimiento, pericia, coraje y flexibilidad. Pero es, a la larga, la única solución auténtica y permanente para los problemas de subdesarrollo económico, social y político" (Tomado de Schorr, 2004: 57).

La tecnología era la clave para poder desarrollar la industria: "Apremia que se formule una política científica en América Latina. Los jefes de Estado lo reconocieron en su reunión de Punta del Este de 1967, pero no parece que los gobiernos latinoamericanos se ocupen lo bastante de aplicar las políticas enunciadas.(...) Sólo a través de una política científica y tecnológica de gran amplitud, y que corresponda al marco prospectivo y a la estructura del desarrollo, podrá América Latina empezar a reducir su excesiva dependencia con respecto a la tecnología importada y, en la medida de una creciente madurez industrial, disminuir su excesiva dependencia económica general con relación a los centros industriales avanzados" (Urquidí, 1970: 42).

En el marco de estos dos elementos, la gran industria se consideraba como el dispositivo central del sistema productivo de mediados del siglo XX (Ferrer, 1980: 187). Esto era así, por un lado, por su impacto sobre la demanda agregada, su influencia sobre el mercado de trabajo, la capacidad de inducir el sistema de transporte, etc. Asimismo, la gran industria orientaba toda una red de industrias asociadas y ocupaba un papel determinante en el desarrollo

tecnológico nacional. Resumiendo, este tipo de emprendimiento determinaba en buena medida el desempeño industrial del país y el grado de despliegue tecnológico: en suma, para esta perspectiva, los elementos claves del desarrollo de la economía nacional.

No es de extrañar, entonces, que la estrategia planteada por los estructuralistas latinoamericanos se dirigiera a establecer grandes empresas productoras de bienes industriales como forma de dotar de dinamismo a la economía.

Las teorías ortodoxas del desarrollo, por su parte, consideraban que cada país tenía una serie de ventajas que debían explotarse, sin intentar llevar adelante emprendimientos “artificiales”, esto es, que no surgían “espontáneamente” de las libres fuerzas del mercado. En los hechos, según los estructuralistas, estas posiciones no hacían más que reforzar una división del trabajo que asignaba a ciertas regiones los emprendimientos más vigorosos (en este caso, la industria), y a otras emprendimientos primarios dirigidos a la exportación, los que no hacían más que reproducir la pobreza.

En este sentido, los análisis que hablaban sobre el deterioro de los términos de intercambio habían creado todo un contra-discurso para oponerse a quienes consideraban que cualquier especialización, mientras pudiera insertarse en el mercado mundial, era equivalente. “En el plan económico ha sido frecuente condicionar la posibilidad de desarrollo en América Latina a la continuación de perspectivas favorables para los productos de exportación; y han sido precisamente las condiciones favorables del comercio exterior las que perdieron empuje después del *boom* de Corea y fueron sustituidas por coyunturas netamente desfavorables, una de cuyas características es el continuo deterioro en los términos de intercambio (Cardoso y Faletto, 1999: 7. Edición original 1967).

Otro eje de discusión estaba relacionado con qué grupos sociales eran los que prevalecían en la sociedad. Así, la preeminencia del sector primario exportador de América Latina generaba “grupos

sociales superiores” que tenían la posibilidad de “asimilar rápidamente las formas de consumo de los centros, en detrimento de la acumulación de capital reproductivo, que es lo único que puede resolver nuestros problemas de exclusión social”. De este análisis surge que “el hecho de que grandes masas de la población quedan rezagadas en el fondo del sistema, con bajos ingresos, con muy baja productividad y muchas de ellas desocupadas, (se debe a que) no se ha acumulado suficiente capital reproductivo que haga crecer el empleo y la productividad de las masas” (Prebisch, 1983: 16).

c. La participación del Estado

Uno de los puntos salientes de la discusión entre la ortodoxia y el estructuralismo latinoamericano tuvo que ver con el rol asignado al Estado y las potencialidades y debilidades del automatismo de mercado para superar el retraso relativo.

La ortodoxia económica sostenía que los mecanismos mercantiles garantizarían la homogeneidad espacial debido a la existencia de rendimientos decrecientes en el factor de producción posible de ser acumulado. De esta forma, la saturación de este factor en una región, implicará su reasignación hacia otra y, a largo plazo, la convergencia en el desarrollo regional (Weaber, 1978: 399).

Ya citamos que, según esta perspectiva, las regiones con diferencias en sus niveles de desarrollo tienen un comportamiento desigual en el tiempo debido al aislamiento en que se encuentran. El subdesarrollo de una o unas regiones frente al desarrollo de otra u otras, cualesquiera sea el origen del proceso, se superaría a través de la apertura de canales de comunicación comerciales, económicos y sociales, los que permitirían que los mecanismos mercantiles hicieran efecto (Rofman, 1974: 76 y 80).

Adicionalmente, la ortodoxia considera que la actuación del Estado llevaba a la larga o a la corta a graves desequilibrios. En primer lugar, porque se supone que los agentes económicos que actúan en

el mercado tienen más y mejor información que las autoridades públicas regulatorias. Pero además, estas teorías consideran que sin la autorregulación que significa el mercado, la actuación del Estado terminaba siempre cooptada por grupos de presión *buscadores de rentas* – que obtienen superganancias por políticas públicas ad-hoc y no por su capacidad competitiva – o por burocracias que tienen por norte dos objetivos: garantizar su estabilidad e incrementar el número de empleados públicos.

El estructuralismo latinoamericano tiene una posición muy diferente acerca de la potencialidad del mercado, al que era necesario “combinar con la acción del Estado” (Prebisch, 1983: 18). De esta forma, al Estado le correspondía un rol central en la orientación, promoción y planificación del decurso de la economía, esencial para desatar el proceso de “despegue”³²; una vez desplegados ciertos elementos y mecanismos virtuosos, se podría redefinir el grado de intervención óptima del sector público.

Jorge Sábato -una de las figuras más destacadas del pensamiento latinoamericano en Ciencia y Tecnología- propuso (1968) un modelo orientador de las estrategias de desarrollo basado en los vínculos entre tres elementos: el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico-técnica. De esta forma, el modelo fue representado a través de un triángulo de interacciones entre los vértices correspondientes a cada uno de estos elementos. En línea con el pensamiento de la época, este modelo destacaba que el gobierno era quien tenía la mayor capacidad para dar el impulso y movilizar a los restantes actores, ocupando el vértice superior del triángulo. “Enfocada como un proceso político consciente, la acción de insertar la ciencia y la tecnología en la trama misma del desarrollo significa saber dónde y cómo innovar. La experiencia histórica demuestra que este proceso político constituye el resultado de la acción múltiple y coordinada de tres elementos fundamentales en el

³² Así se nominaba al proceso de transición entre una sociedad subdesarrollada a otra desarrollada.

desarrollo de las sociedades contemporáneas; el gobierno, la estructura productiva y la infraestructura científico–tecnológica” (Sábato y Botana, 1970: 6).

La promoción por parte del Estado del desarrollo tecnológico, se articulaba con el papel que cumplía en la localización de la gran industria la que, como habíamos visto en el punto anterior, era el elemento cardinal de la estructura económica. En este sentido se consideraba que si la decisión de localización de estos establecimientos estaba condicionada por acciones explícitas del poder administrador - protección arancelaria, créditos, exenciones para importar maquinarias, equipos, materiales y otros elementos propios de cada proyecto (energía, transporte, infraestructura especial, etc.) – la orientación de estas acciones eran claves para fomentar u obstaculizar el desarrollo de subespacios nacionales.

2.1. La ley de promoción industrial

2.1.1. *Características principales*

El proyecto que elevó el ejecutivo y que fuera aprobado con pocas cambios tenía como objetivo primordial la instalación de industrias en las áreas más rezagadas del país. Para lograr estos fines combinaba mecanismos promocionales con prioridades de acuerdo a la localización.

El mecanismo básico de trabajo era la firma de contratos ad hoc con cada empresa que quisiera acceder a los beneficios. A través de ellos cada firma accedía a “certificados de promoción” descontables del Banco Nacional de Desarrollo, avales de créditos, préstamos a tasa preferencial, exención impositiva, asistencia tecnológica, etc. (Artículos 3º y 21º).

Paralelamente, se establecía una zonificación del país en donde las empresas que se localizaban en las regiones menos desarrolladas

recibían preferencia de acceso. Simétricamente, se prohibía la instalación de nuevas actividades industriales en la Capital Federal y se excluía de los beneficios a todas las empresas localizadas en un radio de 60 kilómetros circundante a ella (Artículos 8º y 9º).

Adicionalmente, la ley preveía que para acceder a los beneficios las empresas debían tener carácter nacional. Para asignar el “carácter de empresa de capital nacional” se consideraba aspectos como “la conducción y orientación económica, financiera, comercial, tecnológica y administrativa.” (Artículo 17º).

El proceso de construcción de un régimen de promoción industrial se inició con un hecho político que, en las provincias de menor desarrollo relativo, tuvo amplia repercusión mediática: la firma del “Acta de Reparación Histórica”, signada por las máximas autoridades nacionales y los gobernadores de las provincias de San Luis, La Rioja y Catamarca, el 25 de Agosto de 1973.

En tal acta la Nación expresa “...su público reconocimiento hacia las Provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis que... contribuyeron... a forjar las voluntades que impulsarían las gestas libertadoras y la organización del país...”, asumiendo el compromiso de “...arbitrar las medidas necesarias para promover (su) crecimiento... como reparación histórica por su contribución a la formación de la Nación”.

El proyecto de ley fue enviado al parlamento por el Poder Ejecutivo Nacional hacia mediados del año 1973. Durante su tratamiento varios parlamentarios señalaron su importancia, y la esperanza de que se convirtiera en uno de los pilares de una nueva organización económica, que permitiera a todas las regiones del país recoger los frutos del desarrollo económico. El Diputado Migliozzi (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Buenos Aires) la consideró “verdaderamente revolucionaria” y la forma de poner en vigencia real la organización federal del país “tanta veces mentada” y nunca puesta en funciones. El Diputado Rizo (del Movimiento Popular Catamarqueño de la Provincia de Catamarca) sostuvo que,

“con esta ley las provincias argentinas se asoman a un verdadero despertar, a un porvenir cercano que habrá de ser la causa de su integración a un ser nacional...”. El Diputado Toller (Alianza Popular Federalista de la Provincia de Santa Fe), afirmó que con ella, “se va a hacer realidad el principio federalista, ardientemente deseado por todos los que conformamos la población del interior del país (...) El egoísmo metropolitano... expresado de innúmeras (sic) maneras respecto del interior, se terminará de ahora en más”, etc. (DD, 3 de Agosto: 1412, 1424 y 1432).

Si bien hasta ese momento ya se habían estructurado otros regímenes de promoción del desarrollo, los mismos habían sido preponderantemente sectoriales. En general, puede decirse que desde los años '50 se venían desarrollando costosas políticas de subsidio estatal a la producción, las que habían alcanzado magros impactos, generando, en el mejor de los casos, enclaves de escaso o nulo encadenamiento con las actividades de la zona (Tecco, 1992: 128). No es casual que durante el tratamiento de la ley, el Diputado Migliozi sostuviera que “La orientación... de los regímenes anteriores, especialmente los que tenían como únicos destinatarios a algunas empresas, obedeció a decisiones que fueron tomadas fuera del país... coincidimos con quien dijo en una oportunidad que toda promoción o desarrollo obedecía a una política de dependencia (DD, 3 de Agosto: 1413, subrayado nuestro).

En el mensaje de elevación del proyecto de ley se hacía mención a esta situación al sostener que el nuevo régimen tomaba en cuenta “... la experiencia recogida y los escasos resultados obtenidos de la aplicación de los regímenes promocionales abiertos, hasta ahora en vigencia.” (DD, 3 de Agosto: 1405). En este aspecto, el Diputado electo por la Alianza Popular Revolucionaria Horacio Sueldo (Buenos Aires) expresó que “... a lo largo de la historia argentina, los diferentes regímenes promocionales fueron dictados respondiendo en muchos casos a las necesidades de las zonas afectadas, pero nunca se planificó teniendo como objetivo esencial el desarrollo integral de todo el país. De esta manera, zonas que soportaron

serios problemas de desocupación, que políticamente resultaba necesario promocionar, fueron favorecidas por reglamentaciones especiales que contribuían a solucionar problemas de coyuntura, pero en ningún caso ofrecían soluciones estructurales para el país considerado como un todo” (DD, 3 de agosto: 1516).

En ocasión de la reforma tributaria, el Senador Romero (Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Corrientes) comentó que había regímenes impositivos preferenciales “en número superior a cien” lo que implicaba un costo fiscal desmedido para el Estado “... sin cuantificar ni calificar los beneficios ni fijar las prioridades necesarias para que los regímenes de promoción tuvieran resultados (...) En consecuencia, no es por un estatuto general impositivo que debemos realizar promociones, sino por leyes especiales en las cuales el Parlamento determina políticamente... que, dónde y en cuanto debemos promocionar” (DS, 21 de Diciembre: 3029).

Veamos a continuación, qué papel jugaron en el proceso de aprobación de la ley los tres ejes de análisis que subrayamos como centrales en la articulación de Revisionismo Histórico y el Estructuralismo Latinoamericano con las políticas públicas hacia las provincias pobres.

2.1.2. Los ejes de análisis y la discusión de la Ley 20.560 de Promoción Industrial

a. Las provincias pobres

El primer elemento que liga directamente estos conceptos con el proyecto en ciernes se encuentra en el Acta de Reparación Histórica. En este documento se sostiene que las provincias signatarias “contribuyeron a crear las estructuras materiales (...) Que a través de la acción esforzada de sus Hijos en las Guerras de la Independencia y en la Organización Nacional y en las luchas por la defensa de las autonomías que dieron lugar a la formación de una república federal, estas provincias volcaron todo su potencial humano, marginando los

intereses y especulaciones materiales en pro de altos fines políticos destinados a la consolidación de la nacionalidad.” Queda claro que, según este documento, la periferia no entorpeció al desarrollo, ni fue portadora del atraso feudal.

Su adscripción al credo revisionista resulta más clara aún en los siguientes considerandos: “...la organización política federal a partir de la Constitución del año 1853 no fue seguida por el crecimiento armónico de todas las provincias” y continúa con el razonamiento liminar de defensa de las provincias pobres por parte del revisionismo: “...la concentración metropolitana en torno a la Capital Federal por la ejecución de una política agro-importadora, descuidó otras reservas y explotaciones que no eran prioritarias dentro de la concepción del país-granja de los mercados de consumo de las grandes potencias (...) esta política implicó una agresión hacia el interior”.

Para cerrar el texto se compromete a “un compromiso irreversible en carácter de reparación histórica que el poder central debe a estas provincias, que todo lo ofrecieron a través de sus gauchos y caudillos que se volvieron soldados, y de sus sacrificadas mujeres, sin pretender ventajas o compensaciones materiales.”

Ahora bien, en el Acta de Reparación Histórica no sólo se encuentran los postulados del revisionismo, sino también del estructuralismo latinoamericano. Así, se sostiene que el abandono de estas provincias generó “una creciente despoblación y un deterioro de las actividades productivas... sin alentar y promover las dormidas reservas minerales, agropecuarias e industriales”. A partir de este momento, “La Nación asume el compromiso irrevocable de arbitrar las medidas necesarias para promover el crecimiento de las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis” a través de ordenar a “Los ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, bancos oficiales, Empresas del Estado y de propiedad del Estado Nacional” que adopten en sus respectivas áreas “los procedimientos y medidas tendientes al otorgamiento de

las condiciones más favorables en apoyo de las provincias mencionadas”. No cabe duda que, como veremos con más detalle a continuación, se postulaba dejar de lado los mecanismos mercantiles y que el Estado interviniera directamente en el desarrollo de las áreas más pobres del país.

En el mensaje de elevación de la ley de promoción industrial se observa la misma tónica “... en lo que respecta a la promoción regional, se buscará concentrar las inversiones en... las áreas del interior de nuestro país que presenten problemas de estancamiento y de desocupación...” (DD, 3 de agosto: 1406).

De igual forma, los objetivos que plantea el marco normativo en lo regional, tienen que ver con “Incentivar las inversiones en industrias que den lugar a un máximo aprovechamiento de los recursos naturales de la región mediante su industrialización en zonas de origen, apoyando el desarrollo de tecnologías aplicadas a ese fin y la integración vertical de la región” (Artículo 2º, inciso f). Ahora bien, lo que podríamos llamar “contraposición de esta promoción de la periferia” se encuentra en el Artículo 8º que, como vimos, directamente “prohíbe la instalación de nuevas actividades industriales en la Capital Federal” y en el Artículo 9º que excluye de “... los beneficios de la presente ley la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas circundantes a la Capital Federal dentro de un radio de sesenta (60) kilómetros.”

El Senador Apolo Cantoni (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de San Juan), miembro informante de la Comisión que tratara el proyecto de promoción industrial elevado por el PEN, marcó el tono general de la sesión al preguntar “¿Quién... puede oponerse a que el Honorable Senado, integrante de este poder, posibilite a través de esta ley que las provincias reciban mas beneficios cuanto mas pobres sean? (DS, 8 de Noviembre: 1973).

El Diputado Antonio Guerrero (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Tucumán), expresó lo que, según las provincias

pobres, es la visión del llamado *Colonialismo Interno*: “Cuando hablo de monopolio interior me refiero a esa zona altamente desarrollada de nuestro país hacia la cual convergen los capitales nacionales. El Litoral constituye el monopolio nacional. Las zonas del Litoral, día a día, aplastan a las zonas alejadas del país. Tucumán ha sufrido esa consecuencia, y es por eso que me veo obligado a levantar mi voz en este recinto para decir que el país no es solo el Litoral argentino, que el país está integrado de Norte a Sur por un extenso territorio y que todos son argentinos, tanto Jujuy como Tierra del Fuego (aplausos) y que todos necesitan el desarrollo industrial para integrarse en una política nacional dirigida al desarrollo del país...” (DD, 3 de Agosto: 1423, 1424).

El Diputado Eusebio Rizo (del Movimiento Popular Catamarqueño de la Provincia de Catamarca), se expresó en términos similares: “La zona desarrollada definida como la región del puerto, por medio de una constante presión ejercida sobre el resto del país ha absorbido el esfuerzo y el trabajo de todas las provincias argentinas, para satisfacer ese apetito de riquezas propio de la zona metropolitana. Esta zona ampliamente desarrollada a raíz de esa política distorsionada, ha quebrado el equilibrio económico y social en el país y está aprovechando todo el esfuerzo argentino para esa boca grande que es el puerto de Buenos Aires...”. Posteriormente agrega, “Siempre hemos oído hablar de posibles soluciones a este gran problema que afecta a la vida nacional, y de una tendencia federalista que podría en un pie de igualdad a las distintas provincias argentinas, pero durante más de cien años no se han dado soluciones prácticas y efectivas, pues la respuesta de siempre no obedecía a un estudio de las verdaderas causas que provocan esa profunda distorsión...” (DD, 3 de Agosto: 1424).

La alocución del Diputado Julio Migliozzi (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Buenos Aires) fue similar: “El Estado debe tomar una posición definida, como lo hace en este proyecto, para evitar lo que hasta el momento ha vivido el país, esto es, una congestión periférica alrededor de la capital, con un goce de bienes a

su alcance, y una población interior paupérrima por carencia de polos de desarrollo y de fomento industrial” (DD, 3 de Agosto: página 1413, 1415).

El Diputado Roberto Toller (de la Alianza Popular Federalista de la Provincia de Santa Fe) da un tono épico al periodo que se abriría con la aprobación de la ley: “Señor presidente: todos, la capital Federal y el interior, viviremos esta revolución en su justa dimensión. La Argentina, señores diputados, no se inicia y termina en Buenos Aires. La Argentina es todo el territorio; a lo largo y lo ancho hay hombres, mujeres y niños: todos son argentinos y tienen iguales derechos. De la misma manera, las industrias son tan importantes aquí en Buenos Aires como en cualquier lugar del territorio y conforman el capital artesano argentino en sus distintas especialidades (DD, 3 de Agosto: 1432).

Otros parlamentarios al tomar la palabra recordaron a los caudillos, el Senador Angeloz (de la Unión Cívica Radical, de Córdoba) sostuvo: “Los cordobeses aspiramos a perpetuar la memoria de nuestro gran caudillo Juan Bautista Bustos, pero también aspiramos a no repetir más con él aquella sentencia que pareciera que el tiempo se ha encargado de justificar, cuando en una carta dirigida al gobernador de Santiago del Estero le decía: ‘Usted sabe muy bien el desprecio con que la logia reinante en Buenos Aires siempre ha mirado a las provincias’”. También utilizó la metáfora histórica al referirse a la situación de las provincias de la periferia: “Cuando leí las cifras y comparé lo que recibe Catamarca en gastos de capital (...) confieso que reviví los sueños y motivaciones de lucha de Pancho Ramírez, del Chacho Peñaloza, de Facundo Quiroga, de Ibarra, de Felipe Varela y de Juan Bautista Bustos, cuyas glorias y heridas abrieron una picada. Y es tanto el clamor federalista, que tal vez la mejor justificación de nuestro mandato sea emularlos con el pensamiento y el corazón, para que las leyes que surjan de este congreso sean, como los sables de cada uno de ellos, filosas para cortar la desigualdad” (DS, 5 y 6 de Octubre: 1629, 1630).

b. Proyecto de desarrollo: La dependencia, el papel de la industria, la ciencia y la tecnología

La ley de promoción industrial partía de considerar a la industria y la tecnología como variables estratégicas del desarrollo. Tal elemento se hacía notorio en el Mensaje de elevación del proyecto por parte del Poder Ejecutivo, en donde se sostenía que "... las distintas ramas que forman la actividad manufacturera" eran promocionadas por "la importancia que las mismas tienen para el bienestar y el progreso material y espiritual de la comunidad y para el logro de los objetivos del gobierno nacional... ". En este sentido, se estimaba que la industria tendría una influencia determinante "en lo que respecta a la elevación del nivel de vida de la población... y en la necesidad de asegurar la independencia económica de nuestro país, a través del aumento del poder de decisión nacional en el sector industrial" (DD, 3 de agosto: 1405, 1406).

Dentro de los objetivos generales de la ley sobresalen, en términos del presente trabajo, aquél dirigido a fomentar "...la independencia científica, tecnológica y económica del país". Paralelamente, en los objetivos regionales, se planteaba, "Contribuir a alcanzar niveles crecientes de ocupación de mano de obra industrial, especialmente en las áreas de menor desarrollo económico relativo, a fin de evitar las migraciones internas".

La discusión en el recinto de Diputados y Senadores confirmó esta visión estratégica acerca del rol de la industria. El Senador Nápoli (Unión Cívica Radical de la Provincia de Río Negro) sostuvo que "Promocionar la industria... significa, ir construyendo, sobre todo en el interior, un país nuevo en sus manifestaciones vitales y en términos de vida de relación humana" (DS, 5 y 6 de Octubre: 1613, 1622). En el mismo sentido, el Senador Cantoni (Frente Justicialista de Liberación - San Juan) sostuvo que, "la inmediata descentralización industrial" será un "instrumento apto para la incorporación efectiva de todos los sectores del país a una economía de abundancia" (DS, 8 de Noviembre: 1982). En términos similares

se expresó el Senador Jorge Luis Lorenzo (Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz), "... promover la industria... es principalmente cambiar un sistema para conseguir un todo armónico, y para ello se debe calar hondo en cuanto a las causas que a través del tiempo han creado un país pobre y un país rico (DS, 8 de Noviembre: 1982).

El Senador Angeloz por su parte, (Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba), estableció una especial articulación entre la situación de la industria y el avance tecnológico "... la industrialización en los países nuevos... (es) el medio principal de que disponen esos países para ir captando una parte del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas". Y, siguiendo un discurso claramente dependentista agregó: "Casi todos los países importan tecnología, pero los que tienen un gran desarrollo tecnológico exportan más de lo que importan. La transferencia de tecnología se realiza ya sea a través de filiales de empresas mixtas o de licencias de fabricación, que traen como efectos el impedimento para la exportación de bienes fabricados bajo licencia, compra de materiales o componentes que podrían fabricarse en el país, licitación de máquinas y equipos, impedimento para fabricar productos similares a precios competitivos e imposición de asesoramiento técnico. El resultado final es que las empresas vendedoras de tecnología terminan controlando a las empresas locales" (DS, 5 y 6 de Octubre: 1625, 1629).

Por último, cabe señalar que el tema de la nacionalización de la industria no estuvo ausente en el debate. El Diputado Freschi (Unión Cívica Radical de la Provincia de Chaco³³), consideró que a través de esta ley se lograría el "... afianzamiento y robustecimiento del despegue de la mediana industria argentina, con el propósito y el

³³ Hay información contradictoria acerca de la provincia en la que fue electo este diputado. En el listado del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados figura como electo en la Provincia de La Rioja, mientras que en la base de datos de parlamentarios de la misma Cámara, figura como electo en la Provincia de Chaco.

deseo de que la pequeña industria se convierta en mediana y, con el devenir del tiempo, la industria mediana sea la gran industria nacional que se desenvuelva con sabor a azul y blanco...” (DD, 3 de Agosto: 1430).

c. La participación del Estado

La estructura de la ley presentada por el PEN muestra una clara toma de posición en el debate relacionado con el papel del Estado en el desarrollo económico. Así, en el primer párrafo del mensaje de elevación del proyecto de Ley al Parlamento Nacional, se establecía que “... la promoción implica una deliberada acción del Estado para adecuar los sectores y regiones promovidos a las metas fijadas por los objetivos del desarrollo económico y social...” (DD, 3 de Agosto: 1404).

Asimismo, en los artículos de la ley el Estado se constituye en un actor central, tanto para seleccionar las fábricas y/o sectores a promocionar, como para asignar beneficios (aportes directos, exenciones impositivas, asistencia tecnológica, etc.), como para determinar que emprendimientos no serían seleccionados o estarían directamente prohibidos (Artículos 3º y 8º).

Estos mismos posicionamientos y ejes de discusión toman cuerpo tanto en el recinto de Diputados como en el de Senadores.

El Senador Apolo Cantoni (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de San Juan) sostendrá que: “Una Ley de promoción industrial como la que ha tenido a estudio este Honorable Senado, debe convertirse en el instrumento idóneo que debe ser bien utilizado por la autoridad de aplicación, para promover efectivamente las zonas estancadas, deprimidas, en definitiva, las zonas pobres del interior de nuestro país. Revertir el proceso de concentración económica, llevar al interior la radicación de industrias que utilicen la producción de la región como materia prima...” Y más adelante agrega, -“Es una realidad innegable que el empresario instala su industria en las zonas que le brindan mayores posibilidades. Por qué,

entonces, no vamos a promover el interior” (DS, 8 de Noviembre: 1979).

El Senador Antonio Nápoli, (de la Unión Cívica Radical de Río Negro), por su parte, considera que “Se hace indispensable empeñar la acción directa del Estado en su verdadero papel de promotor del desarrollo industrial (...) Se torna preciso que también el Estado se decida a ser el iniciador, creador, y promotor del esfuerzo productivo en ciertas regiones del país donde, no ya por falta de capitales, sino por carencia de interés de los inversores privados, por muy distintos motivos, no se ven tentados a colocar su capital y a realizar esfuerzos de pioneros en el desarrollo de ciertas zonas” (DS, 5 y 6 de Octubre: 1613, 1622).

El Diputado Julio Migliozi (del Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Buenos Aires) sostuvo “Se creó la falacia de la inferencia nefasta del Estado en la actividad industrial, de la falta de capitales para la aplicación al desarrollo del país, cuando no hubo otra verdad que los medios de promoción del país eran aplicados a las empresas de capital extranjero...” (DD, 3 de Agosto: 1413 / 15).

En una línea similar se expresó el Diputado Mario Amaya (de la Unión Cívica Radical de la Provincia de Chubut) “...no puede haber una real promoción industrial si el Estado no actúa participando directamente en esa promoción, y este debe ser uno de los presupuestos en que fundamentemos nuestro análisis del problema de la producción industrial...” (DD, 3 de Agosto: 1422).

Inclusive, un informe en disidencia de los Diputados Guillermo Carlos Fernández Gil (de la Alianza Popular Federalista de Córdoba) y Ángel Moral (Alianza Popular Federalista de Santa Fe), critica a la ley por ser moderada en este punto: “... la experiencia internacional señala claramente la imposibilidad de que en las regiones algún estímulo o subsidio razonable logre que la iniciativa privada realice las inversiones adecuadas; y antes de que los subsidios tengan que ser tan altos que prácticamente sea el Estado el que corra los

riesgos y la empresa privada la que se lleve los beneficios, es más racional la intervención directa del Estado” (DD, 24/25 de octubre, informe en disidencia: página 3051).

2.2. La Coparticipación Federal de Impuestos

2.2.1. Características generales

El Federalismo Fiscal argentino, más allá de su función específica de coordinar los recursos de los diferentes niveles de Estado, es un elemento cardinal de la gobernabilidad del sistema político nacional. Específicamente, la coparticipación coadyuva a la generación de un delicado equilibrio interregional, teniendo como base de sustentación una resignación regional de recursos, que va desde las provincias centrales hacia las periféricas.

La Coparticipación Federal de Impuestos es un sistema por el cual bases tributarias que son compartidas entre las Provincias y la Nación son gestionadas por esta última, quien se encarga, además, de distribuir entre las 24 jurisdicciones y ella misma los recursos así obtenidos. El objetivo *técnico* – permítasenos la palabra – de la coparticipación es el de resolver asimetrías en el nivel de centralización de la gestión de los recursos y de la ejecución del gasto; es que mientras más del 70% de los ingresos tributarios son gestionados por la Nación, su gasto es del orden del 45% del total de erogaciones públicas. Simétricamente, las provincias recaudan aproximadamente el 20% del total de recursos y realizan erogaciones por montos similares a los que ejecuta la Nación. Para cerrar este desequilibrio el federalismo fiscal argentino ha echado mano a una pluralidad de mecanismos e institutos: no cabe duda que el más importante de todos ellos es el de la Coparticipación Federal de Impuestos³⁴.

³⁴ Las proporciones de ingresos y egresos corresponden a la década del '90. Existen infinidad de trabajos que han analizado el federalismo fiscal de la

Entre fines de 1934 y principios de 1935, en el marco de la crisis mundial del año '30, se promulgaron las primeras leyes que coparticiparon impuestos entre la Nación y las Provincias. Desde estas leyes hasta el año 1973 se sucedieron varios sistemas paralelos dirigidos, cada uno de ellos, a regular impuestos internos, a los réditos, a las ventas, etc. Desde mediados de los '60 se fue preparando una nueva ley que unificaría todos los sistemas vigentes. Finalmente, el nuevo sistema -calificado en la época como uno de los instrumentos más completos e integralmente consensuados- fue promulgado en los últimos días del gobierno de facto del General Lanusse³⁵.

La ley N° 20.221 presenta toda una serie de elementos de interés para el tema que nos ocupa. Ya en el mensaje de elevación, se menciona como uno de sus objetivos el de “Reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes”. En este mismo mensaje también se justificó un trato preferencial hacia las provincias de baja densidad demográfica, en virtud de los mayores costos que esa condición implica en la prestación de los servicios públicos.

En lo que hace al articulado de la ley, se destacan, en este aspecto, dos elementos concretos:

República Argentina. Para quienes quieran abundar en el tema, remitimos a un texto realizado en el marco del Observatorio de Políticas Públicas (2005), que está en Internet y contiene abundante bibliografía.

³⁵ El gobierno entrante (el presidente electo Cámpora, su ya nombrado Ministro de Economía Gelbard) dio el visto bueno a la promulgación de facto de la ley. No quería iniciar su mandato con un tema tan complejo en la agenda legislativa. Veremos que el parlamento trabajará sobre su articulado en ocasión de actualizar sus contenidos.

a) la asignación del 48,5% del total de lo recaudado al conjunto de provincias -*la llamada distribución primaria*-, lo que implicó un importante incremento ya que los regímenes vigentes hasta entonces asignaban entre el 17% y el 35% (leyes 12.453, 12.956 y 14.788).

b) Una distribución entre provincias – *la llamada distribución secundaria* – que tomaba en cuenta dos aspectos: la brecha de desarrollo (25% de lo recaudado) y la baja densidad poblacional (10% de lo recaudado).

La ley preveía una vigencia de diez años, caducando en 1983. La lógica de este plazo estaba relacionada con la previsión de que para 1983 ya estarían disponibles los datos del Censo Nacional de 1980, a partir de los cuales, considerando los cambios ocurridos, se podrían adecuar los coeficientes de distribución primaria y secundaria.

2.2.2. La ley 20.221 y la discusión de su actualización (Ley 20.633)

El flamante gobierno constitucional desarrolló una profunda reforma impositiva que hizo necesario acondicionar, a la nueva realidad, el sistema de coparticipación federal previsto en la ley 20.221. Esta fue una oportunidad para que los partidos políticos expresaran su opinión acerca del sistema de coparticipación vigente, un verdadero test para este instrumento jurídico.

El debate de lo que sería la ley 20.633 se realizó en conjunto con el paquete de leyes que reformaban el sistema impositivo. En el caso de la Cámara de Diputados, en la sesión del 4 y 5 de Diciembre fue tratado el paquete y durante la sesión del 12 de Diciembre, específicamente la reforma de la Coparticipación Federal. En el caso de la Cámara de Senadores sólo se trató el paquete de leyes en forma conjunta el día 21 de diciembre de 1973.

Veamos a continuación, qué papel jugaron en el proceso de aprobación de la ley los tres ejes de análisis que ya utilizáramos para analizar la ley de promoción industrial:

- a. Las provincias pobres en la historia y en la política regional*
- b. Las claves para superar la pobreza relativa*
- c. Dentro de estas claves, qué papel que le cabe al Estado.*

a. Las provincias pobres

El tema del diferente desarrollo relativo y la pobreza de las provincias, ocupó un lugar muy importante en el debate de la Ley de Coparticipación Federal. Las alusiones al mencionado *colonialismo interno* con Buenos Aires como metrópoli, estuvo presente en varios discursos. El Diputado Gualco (Frente Justicialista de Liberación de la Provincia de Buenos Aires) miembro informante del proyecto de ley de reforma en la Cámara de Diputados, lo expuso con meridiana claridad: “De este modo las provincias podrán contar con importantes fondos que, junto con los beneficios derivados de otras leyes que estamos sancionando, permitirán que así como habremos de romper la dependencia de la Nación frente al extranjero, también las provincias alcancen su propia liberación rompiendo su dependencia respecto a Buenos Aires” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4902).

En un tono similar se expresaron otros diputados como, por ejemplo, Ricardo Balestra (Pacto Autonomista - Liberal, de la Provincia de Corrientes) quien consideró que la Ley debía ser un instrumento para “corregir una flagrante injusticia por la distorsión a favor de una macrocefalia absurda de la Argentina a través de los centros metropolitanos...” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4907). Asimismo, el Diputado Trócoli (Unión Cívica Radical de la Provincia de Buenos Aires) manifestó: “Necesitábamos estructurar un crecimiento intensivo de la economía, pero sobre la base del cumplimiento integral de los presupuestos de la justicia social (...) terminar con ese absurdo desarrollo regional según el cual hay en el país un área privilegiada, como es el área Metropolitana, con buena dotación de capitales y servicios de infraestructura capaces de imprimirle un acelerado desarrollo, mientras que el resto del país, comenzando por el desierto patagónico, muestra un crecimiento que apenas permite subsistir o vegetar a la industria y al comercio (DD, 4 y 5 de diciembre: 4517).

A propósito de esta situación, resulta interesante analizar la intervención del Diputado Rizo (Movimiento Popular Catamarqueño

de la Provincia de Catamarca). Aunque en parte su discurso esta alineado con el de los legisladores citados anteriormente, por ejemplo cuando expresa: "...si los representantes de las provincias no exigen aquello que realmente les corresponde a sus respectivos Estados locales siempre habremos de tener una política centralizadora y agobiante para el interior del país" (DD, 12 de diciembre: página 4911); también se advierte una postura conciliadora respecto de dicotomía Buenos Aires (*rica*) -Interior (*pobre*). De hecho, en su alocución sostiene que, "No se trata ya de una provincia de Buenos Aires que aparece como federalista, pero que mira a Europa, vale decir que en el fondo tiene un sentimiento unitario; se trata de una provincia de Buenos Aires que se une a las demás hermanas argentinas y en un esfuerzo común produce el desarrollo nacional". Y posteriormente agrega, "Y cuando nos referimos a Buenos Aires no estamos achacando responsabilidad alguna a esta provincia, sino a un sistema que centralizó todo en ella y que no miró al interior (...) este sistema no conversó con el interior no conversó con su patria sino que lo hizo con los de afuera a través de un puerto que estaba manejado por los intereses internacionales, especialmente europeos" (DD, 12 de diciembre: 4912).

Otros legisladores asimilaban el centralismo a los poderes nacionales. Por ejemplo, el Diputado CulassoMattei (Alianza Popular Federalista de la Provincia de Santa Fe) sostuvo que: "... la voracidad fiscal del Estado ha absorbido los recursos del interior argentino, sometiendo a las provincias a la condición de mendicantes del poder central para poder mantener su estructura administrativa y poder cumplir, medianamente, con los servicios asistenciales para la sociedad (DS, 21 de Diciembre: 3058).

Como ya lo señalamos al analizar los discursos de los legisladores en el caso de la Ley de Promoción industrial, es sorprendente advertir que los diputados bonaerenses se expresaran en un sentido parecido a los del interior. Ya vimos que el miembro informante de la Cámara era un Diputado electo en el distrito Buenos Aires, y citamos al igualmente bonaerense diputado Tróccoli. Caso parecido ocurrió

con Mariano Lorences (Alianza Popular Revolucionaria, Buenos Aires) quien afirmó: “Pertenezco a la provincia de Buenos Aires y creo, como todos los señores diputados que integran este cuerpo, que somos conscientes de la deformación estructural del país, pero expreso que si es necesario –y me sumo a la preocupación de los señores diputados de otras provincias- dictar las normas legales que modifiquen esa situación, también debo decir que ella no es el producto de leyes deficientes o no de coparticipación fiscal, sino que obedece como causa a un proyecto único sabiamente elaborado, por supuesto que no en concordancia con los intereses del país, por una política liberal que modificó su economía y su caudal demográfico y determinó todas las alteraciones de tipo económico y estructurales que puedan concebirse en función de lo que nosotros apreciamos como una mentalidad agro-importadora que no se corresponde con la mejor defensa de los intereses del país...” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4909).

En esta misma línea, el Senador Pugliese (Unión Cívica Radical Provincia de Buenos Aires) se refirió a los “grupo de intereses” que están “... radicados en las veinte manzanas del Puerto de Buenos Aires, que todos los señores senadores señalan cada vez que sus provincias sufren por esta centralización porteña” (DS, 21 de Diciembre: 3063).

Según el Diputado Balestra, (Pacto Autonomista - Liberal, de la Provincia de Corrientes) esta asimetría en el poder amenaza las instituciones del Federalismo Argentino. Y da como ejemplo la forma en que se eligen los representantes de la Comisión General de Impuestos afirmando que “... es un organismo que interpreta, ejecuta y arbitra, y que no es justo que este integrado por representantes de las provincias en cuanto estas superen el diez por ciento de la población del conjunto de las provincias. No debe haber para integrar esta comisión federal –que es la interprete en materia financiera del sentir de la República- ningún grado de preferencias y en ella deben participar todas las provincias desde luego que en forma rotativa, para que todas las regiones de la República y todos los habitantes-

que tienen el mismo derecho a la dignidad humana, al bienestar social y al desarrollo- se encuentren equiparados en el plano de las decisiones a través de una participación periódica e igualitaria” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4907).

Ahora bien, en el debate no sólo se habló del *colonialismo* de Buenos Aires, también se describió la situación de las regiones menos favorecidas, y se planteó la necesidad de que estas provincias tuvieran un trato crecientemente privilegiado en el nuevo régimen de Coparticipación Federal.

El Senador Perette (Unión Cívica Radical de la Provincia de Entre Ríos) sostuvo que: “El radicalismo postula y reclama una coparticipación automática... {que} se distribuya en relación inversa al grado de desarrollo. Si bien el proyecto no satisface totalmente los postulados de nuestra plataforma, quedó establecido en el debate de Diputados que esa coparticipación será creciente y se adoptó el principio de la distribución inversa al grado de desarrollo, es decir, que a menos desarrollo más coparticipación (...) Esto hace aconsejable el apoyo a la iniciativa a condición de que evolucione aún más en el futuro (DS, 21 de Diciembre: 3070).

Algo parecido expresó su correligionario, el Senador León (Unión Cívica Radical de la Provincia del Chaco), quien sostuvo que “...se ha dado comienzo a algo que pretende ser más justo (...)” “Todo ello, para dar lugar, en última instancia a una mejor distribución a favor de las zonas menos dotadas (DS, 21 de Diciembre: 3046). Del mismo modo, el diputado Rizo (Movimiento Popular Catamarqueño de la Provincia de Catamarca) sostuvo que, “...cuando tengamos más población tendremos mayor producción y consecuentemente, un mayor consumo, con lo cual las futuras leyes de coparticipación federal han de tener otro sentido. Se le otorgará entonces, a Catamarca, La Rioja, San Luis el porcentaje que les corresponde. En la actualidad estas provincias exigen un mayor porcentaje en la coparticipación para lograr el desarrollo que necesitan” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4912).

b. Proyecto de desarrollo: La dependencia, el papel de la industria, la ciencia y la tecnología

Este punto tuvo una baja incidencia en el debate. Si bien es cierto que el tema del desarrollo no tiene relación directa con el tema tributario, si se piensan en transferencias extraordinarias para las jurisdicciones pobres, parece lógico pensar que tal principio se articule con políticas tendientes a superar las condiciones de retraso relativo.

Entiéndase bien; se trató el tema del desarrollo, pero tal discusión se centró en la relación que tal problemática se inscribía dentro de la reforma tributaria. En este marco, las apreciaciones sobre el lugar de las provincias pobres en el desarrollo fueron bastante escuetas. El Diputado Rizo (Movimiento Popular Catamarqueño, Catamarca) se refirió a los programas de desarrollo regional haciendo las siguientes consideraciones: “En estos planes de gobierno, donde claramente se contempla la situación de estas provincias mal llamadas pobres, porque no están más que empobrecidas por la mala aplicación de una política económica, se deben dar normas para que a través del tiempo y paulatinamente se pueda asegurar el desarrollo, la verdadera capacidad y poder de decisión que deben tener dentro del concierto nacional. Esa es la única solución que corresponde aplicar en estos momentos” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4911).

Más lateralmente, el Diputado Balestra (Pacto Autonomista Liberal de Corrientes) señaló, “...el contexto aislado de los artículos de las leyes no tiene la entidad suficiente que asumiría en un planeamiento general de desarrollo” y, en este sentido, propuso relacionar el proyecto de reformas impositivas con el paquete de leyes económicas, especialmente las vinculadas con los regímenes de promoción industrial, de promoción regional y los beneficios acordados a la pequeña y mediana empresa (DD, 4 y 5 de diciembre de 1973: 4540, 4542).

Los únicos momentos en que la Coparticipación Federal se relacionó con la temática del desarrollo fue cuando se trató la reformulación del *Fondo de Desarrollo Regional*, el que tenía por objetivo de financiar "... inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país..." (Artículo 16° de la ley 20.221). Este instituto era continuador del régimen del *Fondo de Integración Territorial*, previsto en leyes anteriores.

Ahora bien, tal como sostuvo el Diputado Ricardo Balestra: "Este Fondo de Integración Territorial se desvirtuó en sus fines en la práctica, en razón de deficientes administraciones financieras y en general del déficit de las empresas estatales, por lo que el mecanismo debió utilizarse para enjugar los déficits de los presupuestos provinciales que manifestaban con agudeza un proceso distorsivo del crecimiento". Luego agregó, (...) el porcentaje que asignó el decreto ley 20.221, que era del 3 por ciento del total de lo recaudado, nos parece exiguo (...) por ese motivo, en nuestro proyecto de modificaciones al régimen de coparticipación impositiva, hemos elevado este porcentaje al 6 por ciento (..) ese incremento del 3 por ciento para las finanzas provinciales significa una ayuda de gran importancia para el cometido al que precisamente se destina el fondo de integración territorial, (...) lo cual ha de permitir la realización plena de las posibilidades industriales del interior, modo natural de la salida y el despegue de las economías provinciales en función de su permanente superación" (DD, 12 de Diciembre de 1973: 4905).

c. La participación del Estado

Como en el caso anterior, buena parte de la discusión fue contaminada por la reforma tributaria y, en este caso, por lo que se pensaba significaría un significativo asenso de la participación del Estado en la economía. Esto terminó generando un áspero debate sobre el papel que debía cumplir el sector público, entre los parlamentarios que defendían esta ampliación de las tareas y

facultades del Estado y aquellos que, desde una posición más cercana a lo que aquí definimos como ortodoxia, se oponían a tal instancia.

El discurso del Diputado Lorences (Alianza Popular Revolucionaria – Partido Intransigente- de la Provincia de Buenos Aires) expresó claramente el pensamiento de quienes estaban a favor de una mayor participación por parte del Estado: “el atraso y la deformación estructural que padece el país desde hace mucho tiempo no podrá superarse si no se dota al Estado de los recursos necesarios para hacerlo (...) también debo decir que ella no es el producto de leyes deficientes o no de coparticipación fiscal, sino que obedece como causa a un proyecto único sabiamente elaborado, por supuesto que no en concordancia con los intereses del país, por una política liberal que modificó su economía y su caudal demográfico y determinó todas aquellas alteraciones de tipo económico y estructurales que puedan concebirse...” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4909).

El Diputado Arana (Alianza Popular Revolucionaria de la Provincia de Buenos Aires) siguiendo casi textualmente un trabajo de Aldo Ferrer (*citado en el capítulo I*) planteó situaciones en donde, a su entender, era irremplazable la intervención del Estado: “Es evidente que para poder cumplir en nuestro país con todo este proceso de desarrollo industrial resulta elemental que se pueda enfrentar el desarrollo y sostenimiento de aquellas industrias de base que tienen que actuar como industrias de punta en toda la estructura industrial nacional. Son industrias que tendrán que absorber la más alta tecnología ofrecida en este momento en el mundo y son de una envergadura tal y de una naturaleza tan compleja que no pueden estar al alcance de las disponibilidades financieras que el sector privado puede tener en este momento en el país” (DD, 4 y 5 de diciembre de 1973: 4909).

Se enfrentaba a esta visión la de diputados que, como Francisco Falabella (Confederación Popular Federalista de la Provincia de

Buenos Aires³⁶), consideraban negativa la expansión del Estado: “Pareciera que sus autores {de la ley} alentaran la ilusión de que tomando el ahorro humano y dándoselo al Estado se puede mantener en los sectores público o privado un ritmo de acción que en tanto es eficaz al Estado permite el desarrollo normal de la tarea de producción. Pero ese Estado, cuyas industrias dan pérdida y cuya maquinaria agota y fatiga, va poco a poco enfrentándose al ciudadano supuestamente protegido... comete el error de invadir y absorber las zonas creadoras...”. Luego agregó, “Parecería que el gobierno se cree con capacidad como para orientar el ahorro privado (...) Se hará andar toda la máquina como hasta el presente han andado las empresas del Estado: por metimiento y por soberbia se moverá velozmente al Estado hacia atrás” (DD, 4 y 5 de Diciembre: 4547, 4550).

Esta puja dejó en un lugar olvidado el papel del Estado en el desarrollo regional en general y en las provincias pobres en particular. La única mención que se hizo al respecto fue realizada por el Diputado Rizo (Movimiento Popular Catamarqueño, Catamarca) quien sostuvo: “El Estado debe ser quien, por medio de su fuerte tesoro, que esta constituido por el esfuerzo de todo el país, realice una política que llegue a las distintas provincias argentinas. De modo de que si continua así, ha de cumplirse el acta de liberación nacional que se firmo en Catamarca, en virtud de la cual el Estado Nacional se compromete a provocar el verdadero desarrollo del interior del país que, si estuvo atrasado, no fue por la responsabilidad de este gobierno sino que se trata de una herida que hemos padecido todos durante más de 100 años...” (DD, 12 de diciembre de 1973: 4913).

En resumen, en el tratamiento de la ley de Coparticipación, la cuestión de la reasignación territorial de los ingresos y gastos del

³⁶ Hay información contradictoria acerca de la provincia en la que fue electo este diputado. En el listado del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados figura como electo en la Provincia de Tucumán, mientras que en la base de datos de parlamentarios figura como electo en la Provincia de Buenos Aires.

sector público se quedó con la parte principal del debate. El papel del Estado y las estrategias de desarrollo a fin de superar la situación de atraso relativo de las “provincias pobres”, por su parte, tuvieron un tratamiento más circunstancial.

2.3. Pasando en limpio los datos

En resumen, puede hacerse la siguiente extrapolación esquemática de los temas tratados en cuanto a su posicionamiento en la ortodoxia y en las dos escuelas bajo análisis:

| | Ortodoxia | Estructuralismo/Revisi onismo |
|---|---|---|
| Provincias pobres | Fruto de su aislamiento, son auxiliadas por las provincias modernas (que históricamente le llevaron la libertad y el progreso). | Fruto de su derrota militar, viven una situación de <i>colonialismo interno</i> , explotadas por las provincias centrales. |
| Proyecto de desarrollo en las provincias pobres | Aprovechar ventajas naturales. No importa el tipo de emprendimiento | La industria como elemento clave del proceso productivo y del desarrollo de las áreas más rezagadas. |
| Papel del Estado en las provincias pobres | El sector público debe dedicarse a construir obra pública y a garantizar la vigencia de mecanismos mercantiles. | El Estado debe promover la inversión productiva, sobre todo de la gran industria. En el caso que fuera necesario, debe ser él mismo el productor directo. |

A continuación, se detalla el posicionamiento que tuvieron los parlamentarios que tomaron la palabra en ocasión del debate de las leyes 20.560 y 20.633³⁷:

³⁷ Se considera únicamente quienes tomaron la palabra para tomar posición de fondo sobre los respectivos proyectos. No se toma en cuenta quienes hicieron preguntas o pidieron interrupciones a quienes tenían el uso de la palabra.

Cuadro descriptivo**Posiciones de Parlamentarios en debate Ley 20560 y 20.633**

| Ley 20.560 | | | | | |
|--|----------------|------------------|--------------------------|--|--|
| Diputados 3 de agosto, 24 y 25 de octubre | | | | | |
| Parlamentario | Partido | Provincia | Provincias pobres | Papel del Estado en provincias pobres | Proyecto de des. en provincias pobres |
| Rizo | MPC | Catamarca | ER | N | ER |
| Toller | APF | Santa Fe | ER | N | ER |
| Guerrero | FREJULI | Tucumán | ER | ER | ER |
| Migliozzi | FREJULI | Bs. As | ER | ER | ER |
| Amaya | UCR | Chubut | N | ER | N |
| Fernández Gill | APF | Córdoba | N | ER | N |
| Moral | APF | Santa Fe | N | ER | N |
| Freschi | UCR | Chaco | N | N | ER |
| Sueldo | APR | Bs. As. | ER | N | ER |
| Senadores 5 y 6 de octubre, 8 de noviembre, 21 de diciembre | | | | | |
| Parlamentario | Partido | Provincia | Provincias pobres | Papel del Estado en provincias pobres | Proyecto de des. en provincias pobres |
| Cantoni (2) | FREJULI | San Juan | ER | ER | ER |
| Angeloz | UCR | Córdoba | ER | N | ER |
| Nápoli | UCR | Río Negro | N | ER | ER |
| Lorenzo | UCR | Sta Cruz | ER | N | ER |
| Romero | FREJULI | Corrientes | N | ER | N |

Cuadro descriptivo (Continuación)
Posiciones de Parlamentarios en debate Ley 20560 y 20.633

| Ley 20.633 (1) | | | | | |
|---|----------------|------------------|--------------------------|--|--|
| Diputados 4, 5 y 12 de Diciembre de 1973 | | | | | |
| Parlamentario | Partido | Provincia | Provincias pobres | Papel del Estado en provincias pobres | Proyecto de des. en provincias pobres |
| Palacio Deheza (2) | FREJULI | Córdoba | N | ER | N |
| Tróccoli | UCR | Bs. As. | ER | N | N |
| Moral | APF | Santa Fe | ER | N | N |
| Ferreira | FREJULI | Entre Ríos | ER | N | N |
| Lima | FREJULI | Bs. As. | ER | N | N |
| Sandler | APR | Cap. Fed. | N | N | N |
| Insúa | APFe | Bs. As. | N | N | N |
| Rafael | FREJULI | Sgo. del Est. | ER | ER | N |
| Comínguez | APR | Cap. Fed. | N | N | N |
| Falabella | CPF | Bs. As. | O | N | N |
| Arana | APR | Bs. As. | N | ER | N |
| Toller | APF | Santa. Fe | N | N | N |
| Gualco (2) | FREJULI | Bs. As. | N | N | ER |
| Llorens | UCR | Córdoba | N | N | N |
| Balestra | PAL | Corrientes | ER | N | ER |
| Lorences | APR | Bs. As. | ER | N | N |
| Rizo | MPC | Catamarca | ER | ER | ER |
| Senadores 21 de Diciembre de 1973 | | | | | |
| Romero (2) | FREJULI | Corrientes | N | N | N |
| León | UCR | Chaco | ER | N | N |
| Frúgoli | APRe | Mendoza | O | N | N |
| CulassoMattei | APF | Santa Fe | ER | N | N |
| Pugliese | UCR | Bs. As. | ER | N | N |
| Perette | UCR | Entre Ríos | ER | N | N |
| Elías | MPS | Salta | N | N | N |

Referencias Posición legisladores:

O= Sostuvo posiciones cercanas a la ortodoxia

ER= Sostuvo posiciones cercanas al revisionismo y/o al estructuralismo

N= No puede deducirse con claridad cercanía a una u otra posición / No sentó posición frente al tema

Referencias Partidos Políticos:

APF: Alianza Popular Federalista

APFe: Acción Popular Federalista
 APR: Alianza Popular Revolucionaria
 APRe: Alianza Popular Renovadora
 CPF: Confederación Popular Federalista
 FREJULI: Frente Justicialista de Liberación
 MPC: Movimiento Popular Catamarqueño
 MPS: Movimiento Popular Salteño
 PAL: Pacto Autonomista Liberal
 UCR: Unión Cívica Radical

Nota: (1) Como se dijo, el debate sobre de la ley 20.633 se realizó en conjunto con paquete de leyes que reformaban el sistema impositivo.

(2) Miembros informantes.

Como puede observarse en el cuadro resumen, la presencia de las escuelas revisionista y estructuralista en la aprobación de la ley de promoción industrial resulta indudable. El discurso y el posicionamiento de los parlamentarios refleja, además, el peso de los postulados de ambas escuelas en el diseño de las políticas pública y en la justificación de la aprobación de las ley.

Cuadro Resumen Ley 20.560

| | ER | O | N |
|---|-----------|----------|------------|
| Provincias pobres | 8 (ocho) | 0 (cero) | 6 (seis) |
| Papel del Estado en provincias pobres | 8 (ocho) | 0 (cero) | 6 (seis) |
| Proyecto de desarrollo para provincias pobres | 10 (diez) | 0 (cero) | 4 (cuatro) |

Referencias Posición legisladores:

ER= Sostuvo posiciones cercanas al revisionismo y/o al estructuralismo

O= Sostuvo posiciones cercanas a la ortodoxia

N= No puede deducirse con claridad cercanía a una u otra posición / No sentó posición frente al tema

En el caso de la ley de coparticipación federal el tratamiento de temas relacionados con la reforma tributaria desdibuja los resultados.

Cuadro Resumen Ley 20.633

| | ER | O | N |
|---|------------|----------|----------------|
| Provincias pobres | 12 (doce) | 1 (uno) | 10 (diez) |
| Papel del Estado en provincias pobres | 4 (cuatro) | 0 (cero) | 20 (veinte) |
| Proyecto de desarrollo para provincias pobres | 3 (tres) | 0 (cero) | 21 (veintiuno) |

Referencias Posición legisladores:

ER= Sostuvo posiciones cercanas al revisionismo y/o al estructuralismo

O= Sostuvo posiciones cercanas a la ortodoxia

N= No puede deducirse con claridad cercanía a una u otra posición /
No sentó posición frente al tema

CONCLUSIONES

La crisis del '30 puso en entredicho todo un esquema conceptual alrededor del cual se habían desarrollado los procesos de dominación desde la llamada "Organización Nacional" (segunda mitad del siglo XIX).

Por esta brecha surgieron voces disonantes que, con el correr del tiempo, fueron haciendo una crítica cada vez más compleja y penetrante acerca del funcionamiento del sistema político y económico, de sus antecedentes históricos y de las alternativas posibles de acción. Dentro de estas voces, se fueron sintetizando contenidos que terminarían por conformar dos escuelas llamadas a tener fuerte influencia política y social: el Revisionismo histórico y el Estructuralismo Latinoamericano

El primer peronismo (años 1945 a 1955) tomó elementos de ambas pero, por diferentes factores que no vienen al caso tratar aquí, durante su gobierno no se profundizaron estos desarrollos conceptuales.

A partir de la cadena de dictaduras militares y de gobiernos civiles que no lograban estabilizarse en el poder, estas ideas –casi siempre como armas de resistencia a gobiernos usurpadores- comenzaron a tener una vigencia cada vez mayor. Con la retirada de la enésima dictadura militar en 1973, el gobierno del Dr. Cámpora - amparado por la llamada "Tendencia" - fue decisivo para que estas perspectivas de análisis se convirtieran en la principal usina generadora de políticas de la época.

Como vimos durante el trabajo, si bien con diferencias de tono y grado, casi todo el arco político había tomado como propias estas ideas: los dos partidos mayoritarios (Unión Cívica Radical y Partido Justicialista en el Frente Justicialista de Liberación), la izquierda (en el Partido Justicialista y en la Alianza Popular Revolucionaria que

articulaba al Partido Intransigente, la Democracia Cristiana y el Partido Comunista) y hasta buena parte de la derecha, que en buena parte había incorporado un lenguaje populista (en el propio Partido Justicialista y en la reunión de partidos llamada Alianza Popular Federalista).

Dentro de los contenidos centrales del Revisionismo histórico y del Estructuralismo Latinoamericano, se encontraba la construcción de un nuevo lugar para las provincias pobres. No sólo revalorizaban su espacio en la agenda política, sino también comenzaban a dejar un lugar mendicante para convertirse en protagonistas del cambio que se auguraba. Según el nuevo discurso, la potencialidad de sus recursos naturales, el carácter auténticamente nacional de su población y su débil articulación con el mercado mundial, las convertían en actores liminares de los procesos de liberación nacional que, se pensaba, estaban despertando. El Estado, catalizador de las fuerzas que habían estado dormidas por centurias, sería uno de los agentes cardinales en la tarea de revolucionar la economía, la sociedad, la política.

En línea con este escenario, se desarrollaron diferentes instrumentos de política pública que tenían el objetivo de comenzar a cambiar el lugar de las provincias pobres: la ley de Promoción industrial y la de Coparticipación Federal de Impuestos.

En lo que hace al primer instrumento, se generaban mecanismos concretos para inducir la instalación y expansión del parque industrial en el área periférica. En especial, se buscaba lograr la instalación de grandes establecimientos fabriles, elementos que eran considerados el elemento disparador del desarrollo regional.

La nueva coparticipación federal, por su parte, cuantificaba la brecha de desarrollo y sobregiraba fondos en proporción al deterioro relativo, bajo la lógica de garantizar financiamiento suficiente para todos los Estados provinciales, independientemente de la riqueza de la región. Pero en este caso, los argumentos en pos de un nuevo lugar para la

periferia aparecieron con menos potencia, más mezclados con el histórico discurso mendicante de las provincias pobres.

Más allá de consideraciones particulares, en el proceso de aprobación de ambas leyes, diferentes legisladores se encargaron de hacer notar la importancia de las áreas más pobres del país, como asimismo, de augurar una nueva era para ellas. Luego la historia siguió un curso muy diferente al esperado, los proyectos de liberación quedaron archivados y sobrevino otra dictadura militar, mucho peor que las anteriores. Tanto para la dictadura, como para los gobiernos que se sucedieron con el retorno de la democracia, la superación de las enormes brechas entre regiones no tuvo lugar en su agenda política.

En cuanto a los instrumentos descritos, a partir de 1976, y ya bajo la lógica de la crisis, la promoción industrial fue transformada en un instrumento de reconversión capitalista y de relocalización fabril en áreas alejadas de las ciudades de mayor turbulencia política. La ley 20.560 fue íntegramente reformulada por la ley 21.608 en 1977, que desnaturaliza casi todos sus objetivos. En la actualidad, la mayoría de los analistas son muy críticos de los resultados de la promoción industrial diseñada por el gobierno militar.

Como estaba previsto, la ley 20.221 - reformada por la 20.633 – de coparticipación federal caducó en 1983. Luego de un interregno en donde el federalismo fiscal se manejó alrededor de pactos Nación – Provincias ad hoc, se aprobó en el año 1988 la ley 23.548. La Ley de 1973 es recordada como el esfuerzo más serio por ordenar el hoy caótico federalismo fiscal.

El discurso de las provincias pobres, si bien con mucha menor potencia que en la etapa bajo análisis, ha logrado mantenerse como parte de la agenda de políticas públicas. De todas formas, sus contenidos son diferentes, se advierte una mezcla de vuelta a la actitud mendicante con reclamos de alguna autonomía federal, en

algunos casos, con resabios de posturas cercanas al revisionismo histórico.

Puede decirse que el germen de esta situación ya estuvo presente en el tratamiento de las dos leyes que analizamos. Mientras que en la discusión por la promoción industrial era casi obligatorio hablar de un proyecto de desarrollo, durante el tratamiento de la coparticipación federal la discusión derivó hacia la puja entre jurisdicciones por la apropiación de fondos fiscales. Dicho de otra forma, un resignificado debate alrededor del federalismo fiscal fue reemplazando – y desnaturalizando - el debate acerca del desarrollo regional.

En la actualidad, el discurso de las provincias pobres tiene la forma de una coartada para obtener sobregiros en todos los programas, pero estos recursos extras no se aplican a un desarrollo más armónico, sino que se termina financiando la reproducción de las condiciones políticas que hacen viable la asimetría regional. Claro que este, es tema para otra investigación.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos (1994) “El análisis de la Burguesía como actor político”, en *Realidad Económica* N° 128, IADE, Buenos Aires.

Alberdi, Juan B. (1953) “*Cartas inéditas de Juan Bautista Alberdi a Juan María Gutiérrez y Félix Frías*” Editorial Luz del Día - Buenos Aires

Amín, Samir (1986) “*El desarrollo desigual*” Planeta – Agostini – Buenos Aires

Anderson, Benedict (1993) “*Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*” Fondo de Cultura Económica, México

Bunge, Alejandro (1984) “*Una nueva Argentina*”, Hispamérica Ediciones, España.

Campione, Daniel (2002) “*Argentina, la escritura de su historia*”, Editorial IMFC, Buenos Aires.

Cao, Horacio; Rubins, Roxana y Vaca, Josefina (2003) “Clasificaciones y Agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina” *Cuaderno de Investigación CEPAS N° 14*, CEPAS/AAG, Buenos Aires.

Cardoso, F. H. y Faletto, E (1999), “*Dependencia y desarrollo en América Latina*”, Siglo XXI Editores, México.

Columba, Ramón (1988) “*El congreso que yo he visto*” Editorial Columba - Buenos Aires (Edición original, 1948)

Cooke, John William (1973) “*Apuntes para la militancia*” Colección Mira – Schapire Editor – Buenos Aires – Escrito en 1964

Ferrer, Aldo (1980), *“La economía Argentina”*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Foucault, Michel (1980). *“El Orden del Discurso”*. Plaza & James editores, Madrid.

FRIP - Frente Revolucionario Indoamericanista Popular (1964) *“El Proletariado Rural, detonante de la Revolución Argentina”* Norte Argentino – Argentina.

Furtado, Celso (1964) *“Desarrollo y Subdesarrollo”* - Eudeba, Buenos Aires

Gold, David; Lo, Clarence y Wright, Eric (1986) “Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado Capitalista” en *“El Estado en el Capitalismo Contemporáneo”* Sonntag y Valecillos (Compiladores) - Siglo XXI - Argentina

Gordillo, Mónica (2003), “Protesta, rebelión y movilización: de la resistencia a la lucha armada, 1975-1973”, en James, Daniel (compilador) *Nueva historia argentina. Violencia, proscripción y autoritarismo* (tomo IX); Editorial Sudamericana; Buenos Aires.

Observatorio de Políticas Públicas (2004) *“Federalismo Fiscal”* - Observatorio de Políticas Públicas, Área Federalismo Fiscal - Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (disponible en www.cag.jgm.gov.ar/Paginas/PDFs/FederalismoFiscal.pdf)

Mitre, Bartolomé (1938) *“Obras Completas”* Honorable Congreso de la Nación Argentina - Buenos Aires

Myrdal, Gunnar (1961) *“El estado del futuro”* - FCE, México

Núñez Miñana, H (1974) “Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares”, *Documento Interno N° 10, Facultad de Ciencias Económicas*, UNLP - La Plata, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Revista Redes*N° 4, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Perroux, Francois (1964) “*L'économysuxxemesecle*”, Presses Universitaires de France, Paris

Prebisch, Raúl (1981) “*Capitalismo periférico, crisis y transformación*”, Fondo de Cultura Económica, México.

Prebisch, Raúl (1983) “La crisis del capitalismo y la periferia”, en “*Problemas económicos del tercer mundo*”; Programa de estudios conjuntos sobre las relaciones internacionales de América Latina (RIAL); Editorial de Belgrano; Buenos Aires

ProvInfo (2005) “*Base de Datos de la Unidad de Información Integrada*” - Ministerio del Interior -Secretaría de Provincias- Buenos Aires

PRT – Partido Revolucionario de los Trabajadores (1968) “El único camino hacia el poder obrero y el socialismo” *Documento del IV Congreso del PRT* – Argentina.

Repetto, Nicolás (1956) “*Mi paso por la política*” Editorial Rueda - Buenos Aires

Rofman, Alejandro (1974) “*Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino*”- Ediciones SIAP – Planteos, Buenos Aires

Rofman, Alejandro y Romero, Luis (1997) “*Sistema Socioeconómico y estructura regional en la Argentina*”, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

Sábato, Jorge y Botana, Natalio (1970) “*La ciencia y la Tecnología en el desarrollo futuro de América Latina*”, Editorial Universitaria S.A., Santiago de Chile.

Schorr, Martín (2004) “*Industria y Nación*” - Edhasa / IDAES - Buenos Aires

StatisticsCanada (2003) “*StatisticsCanada*” – CANSIM – Canadá, tomado de www.statcan.ca el 15/11/2003.

Svampa, Maristella (1994) “*El dilema argentino: civilización o barbarie. De Sarmiento al revisionismo peronista*”, Editorial El cielo por Asalto, Buenos Aires.

Urquidí, Víctor L. (1970) “Fomento de la ciencia y desarrollo económico en América Latina” en, *América Latina: Ciencia y tecnología en el desarrollo de la sociedad*, colección Tiempo Latinoamericano. Editorial Universitaria, S.A., Santiago de Chile.

Bravo Tedín, Miguel (2004) “*Historias de La Rioja*” Segunda Edición – Editorial Alta Córdoba - Córdoba

U.S. Census Bureau (2003) “*Current Population Survey*”, U.S. Census Bureau - United States.

Van Dijk, T. (1997) “*Discourse as social interaction*”, Sage, London.

Varela, Felipe (1974) “Manifiesto del General Felipe Varela a los pueblos americanos sobre los acontecimientos políticos de la República Argentina en los años 1866 y 1867” en “*El manifiesto de Felipe Varela y la cuestión Nacional*” Rodolfo Ortega Peña y Eduardo Luis Duhalde, Eudeba, Buenos Aires (Edición Original 1868).

Weaber, Clyde (1978) "Regional Theory and regionalism: towards rethinking the regional question" en *Geoforum Volumen 9 Nº 6* – Pergamon Press – Oxford/New York/Paris/Frankfurt.

