Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

Registro de Propiedad Intelectual en trámite

Agosto 2008

PRESIDENTE

Roberto Martirene

VICEPRESIDENTE

Marcos Pedro Makón

SECRETARIO

Eduardo Alfredo Delle Ville

TESORERO:

Graciela La Ruffa

VOCALES TITULARES

Primero:
María Lidia Parma
Segundo:
Susana Vega
Tercero:
Gerardo Uña
Cuarto:
Juan Carlos Viegas

VOCALES SUPLENTES
Primero:
Mónica Repetto
Segundo:
Ricardo Pedro Dealecsandris
Tercero:
Gustavo Sibilla
Cuarto:
Emilio Nastri

Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores.

EDITORIAL

Presentamos esta edición especial de la revista institucional de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), dedicada a los tres (3) seminarios realizados en los años 2006 y 2007.

XX Seminario Nacional de Presupuesto Público: Los días 19 al 23 de Noviembre de 2006, se realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, organizado por la ASAP en forma conjunta con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En este evento se trataron los siguientes temas:

- *La inversión pública en el país: Datos, resultados y principales desafíos.*
- *Problemas técnicos-administrativos en la gestión de los proyectos de inversión pública. Recomendaciones. Soluciones.*
- *El Financiamiento de la Educación.*
- *Hacia una gestión pública basada en resultados: implicancias para los sistemas de planificación estratégica, de administración financiera, de administración de personal y de compras y contrataciones.*

XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público: Del 26 al 29 de Junio de 2007, se realizó en la Ciudad de Mendoza, organizado por la ASAP en forma conjunta con el Gobierno de la Provincia de Mendoza.

Los principales temas tratados en este seminario fueron:

- *La gestión por resultados en la Administración Pública.*
- *Administración Pública de la salud.*
- *Situación presupuestaria y financiera de las provincias.*

I Seminario Regional de Presupuesto Público: Los días 15 y 16 de Noviembre de 2007, se realizó en la Ciudad de Ushuaia, organizado por la ASAP, la Municipalidad de Río Grande, la Municipalidad de Ushuaia y el Banco de Tierra del Fuego.

En este seminario los temas principales que se abordaron fueron los siguientes:

- *Evaluación del futuro económico y social de la Patagonia. Industrias, agroindustria, turismo, servicios y desarrollos tecnológicos. Oportunidades con Chile.*

- *Estructura, financiamiento y competencia de los municipios. Relaciones con las Provincias.*
- *Responsabilidad social empresaria. Un desafío ético.*

Queremos expresar nuestro reconocimiento a quienes han contribuido al desarrollo de estos seminarios, a las autoridades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de la Provincia de Mendoza, de la Municipalidad de Río Grande, de la Municipalidad de Ushuaia y el Banco de Tierra del Fuego.

Asimismo hacemos extensiva nuestra gratitud a los expositores, participantes, patrocinantes, auspiciantes quienes, entre todos, han contribuido al éxito de las actividades.

Finalmente, nuestro especial agradecimiento a la CONAE –Comisión Nacional de Actividades Espaciales– que, con su aporte, ha permitido la edición de esta revista.

Esta revista constituye la selección de las presentaciones realizadas por los distintos expositores que participaron de los seminarios anteriormente mencionados.

Roberto Martirene
Presidente
Buenos Aires,
Agosto de 2008

XX SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

- Inversión Pública
- Financiamiento Educativo
- Gestión por Resultados

19 al 23 de Noviembre de 2006

Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Provincia de Buenos Aires
Centro Cultural General San Martín

Patrocinantes

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

ARGENTINA
Secretaría de Turismo

SENASA
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

BANCOPATAGONIA

SEDRONAR

meta4
Human Capital

AFIP

DISCURSO DE APERTURA DEL SEMINARIO

DR. ROBERTO A. MARTIRENE

Señor Secretario de Gabinete y Relaciones Parlamentarias, señor Presidente del Banco Ciudad, señora Directora de la Oficina Nacional de Presupuesto, señor Secretario Ejecutivo de la Asociación Internacional de Presupuesto Público, autoridades de este seminario, socios y amigos de la ASAP, señoras y señores.

Para mí es un orgullo iniciar este XX seminario y voy a tratar de fundamentar el desarrollo temático, las cuestiones que hemos elegido para este XX seminario.

En realidad hay una continuidad temática con relación al seminario de Villa la Angostura, el año pasado, que se nominaba "Argentina después del default, gestión por resultados".

Pensamos que nuestro país está pasando gradualmente de una etapa, en donde la crisis era el elemento característico, a otro estadio de reconstrucción y afianzamiento de lo hecho, a partir de esa crisis. Siempre digo que en las crisis, los protagonistas son los bomberos, aquellos que apagan los incendios o evitan que se caigan los edificios. En cambio en una etapa de recuperación y sostenimiento de las instituciones y de la realidad social y económica de un país, los bomberos, tienen que seguir estando, pero ocupando un lugar secundario, porque es el momento de los arquitectos, que son los encargados de construir o apuntalar las bases que hacen al aumento de la calidad de vida de la población.

En función de esta caracterización, como temas estratégicos de nuestro país hemos elegido el relativo a la inversión pública y el financiamiento de la educación, y como tercer tema, uno de índole más transversal, la gestión basada en resultados, que es un tema que interesa a las diferentes instituciones públicas, por lo menos a aquéllas que tienen el propósito (también la necesidad) de mejorar la eficiencia y la eficacia de su gestión.

En todos los seminarios de nuestra Asociación buscamos respuestas a una serie de interrogantes. Sabemos que el gasto en inversión pública que está realizando el Estado nacional ha significado la realización de un esfuerzo presupuestario muy importante desde el año 2003 hasta la fecha y seguirán siéndolo en el futuro. Se trata entonces de un gasto que está absorbiendo importantes fondos del presupuesto del gobierno nacional. Pero, sabiendo que existe una demanda insatisfecha de inversión en infraestructura básica, tanto económica como social, debemos preguntarnos en este seminario y buscar algunas respuestas válidas a preguntas como las siguientes: ¿estará el Estado, en sus tres niveles de gobierno, en condiciones de financiar con sus propios recursos esta demanda de mediano plazo de inversión pública insatisfecha?, ¿será necesario contar con otras fuentes de financiamiento, además de los recursos del Tesoro Público, además de los recursos de los fondos fiduciarios y los fondos específicos?, ¿ hay un rol que debe cumplir el sector privado en el financiamiento de la inversión pública?, ¿en el caso afirmativo, cuáles serían las modalidades de intervención debería ser el rol del sector privado en este proceso? Desde otro punto de vista ¿es posible incremen-

tar la eficiencia y eficacia del gasto que se está realizando?, ¿están funcionando correctamente los sistemas de seguimiento, evaluación y control?, ¿será necesario afianzarlos, consolidarlos, perfeccionarlos? Todas estas cuestiones, más las que vayan surgiendo de las exposiciones, será el material esencial del debate que tendremos en este seminario, para encontrar vías de solución.

Para ello, para tratar estos temas, hemos invitado a autoridades políticas con competencia en el área para que compartan con nosotros sus realizaciones, los desafíos que enfrentan y también, por que no, también sus preocupaciones. Además participaran, dentro del tema inversión pública, especialistas que nos darán su propia visión del tema y que con seguridad nos permitirán ampliar la agenda de cuestiones a resolver, siempre desde una perspectiva de mediano plazo, porque a las inversiones públicas hay que analizarlas desde una perspectiva plurianual.

Con relación al abordaje del tema de la inversión desde la eficiencia y la eficacia, la ASAP hace dos años ha realizado un estudio en el que se ha identificado una serie de problemas administrativos que existen en el ciclo de vida de los proyectos de inversión, desde la etapa de su formulación hasta su terminación y puesta en operación. En una de las conferencias del programa, compartiremos con ustedes esa identificación de problemas y también las recomendaciones efectuadas.

Además, vamos a tener la oportunidad de escuchar a un representante del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania que nos explicará cómo se realiza el control de la inversión pública en ese país. Agradecemos especialmente a la ASIP y a InWent Internacional de Alemania, que haya financiado la participación del funcionario de ese país.

Por ultimo, para cerrar las consideraciones vinculadas con el tema de inversión pública, en el presente seminario tendremos la oportunidad de conocer cómo está funcionando el Sistema Nacional de Inversión Pública y cuáles son las estrategias trazadas, para fortalecer y mejorar lo que esta haciendo hasta la fecha.

Con respecto al financiamiento de la educación se trata, como la anterior, de una política de Estado en donde hay un amplio consenso a cerca de su importancia estratégica. Creo que hoy en día en la dirigencia nacional ya no queda nadie que discuta la importancia que tiene la educación y de la necesidad de procurar su fortalecimiento. Este consenso se manifiesta en la pronta aprobación en los últimos años de la ley de educación técnica, de la ley de financiamiento educativo y de la ley nacional de educación, en donde han participado muchos especialistas y representantes de instituciones para moldear y darle formato definitivo, especialmente ley de educación. Sobre la base de esta coincidencia básica de la importancia de la educación, es necesario que nos preguntemos cómo lograr que estas normas, sus objetivos redundar efectivamente en un mejor servicio educativo; o sea, cómo hacer que todo el esfuerzo normativo y también financiero que se está realizando se traduzca en una mejor cobertura y una mayor calidad educativas.

Para abordar estas cuestiones vamos a tener el privilegio el honor de escuchar al señor Vice ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y a un importante elenco integrado por ex funcionarios especializados del área.

El tercer tema, que, como les decía, está totalmente vinculado con el desarrollo de la inversión publica, con el desarrollo de la educación, es justamente el tema de la gestión pública basada en resultados. Se trata de un tema que tratamos el año pasado y, por su importancia, creo que es el tema que vamos a seguir tratando en los próximos años. El tratamiento del mismo supone primero preguntarse por el modo en que esta funcionando la administración pública. En este sentido, recuerdo las palabras de nuestro anterior presidente, el Dr. Marcos Makón, pronunciadas en el acto inaugural del Seminario de Villa la Angostura, cuando advertía que Estado no es

el fin de sí mismo, es el medio que requiere la sociedad para lograr, entre otros fines, una distribución más equitativa del desarrollo económico y social, para lo cual se requiere que sea más eficiente y eficaz. Por estas razones, conviene que analicemos en el seminario si el Estado argentino está funcionando con un nivel razonable de eficacia y eficiencia y si no lo está, es imprescindible que nos preguntemos acerca de cuáles son las políticas que se están implementando para salir de esta situación, sus cuestiones claves, las principales debilidades y oportunidades. Considero que la gestión por resultados es un enfoque que no está suficientemente instalado en la estructura administrativa de nuestra administración pública. Por eso hemos titulado el tema en función de la idea de que se está transitando hacia un nuevo modelo de gestión pero que todavía cuesta implementar. Estamos en la etapa de análisis, de definiciones teóricas y de estudiar cómo puede funcionar este enfoque aplicado a la administración publica argentina. En este sentido hemos considerado importante conocer cuáles son los planes e iniciativas llevadas a cabo por el gobierno nacional, y por eso hemos invitado a los señores subsecretarios de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de Presupuesto de la Secretaria de Hacienda de la Nación. También tendremos las exposiciones de dos destacados especialistas en el tema.

Estos serán entonces los tres temas básicos, que he intentado fundamentar. Para cada uno de ellos vamos a tener una comisión, las cuales tendrán como objetivos acordar propuestas y formular recomendaciones, que serán puestas en conocimiento de todos en la jornada del día jueves por la mañana.

Además, en este mismo día, como ya es costumbre en nuestros seminarios, iniciada en el seminario de Mar del Plata, tendremos tres exposiciones dedicadas al análisis de la situación política nacional.

Bueno mis últimas palabras son palabras de agradecimiento, a todos ustedes por estar presentes aquí, en este seminario, por haber aceptado nuestra convocatoria, a las autoridades nacionales que nos acompañan, y en especial quiero agradecerle personalmente al representante del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el apoyo brindado a la organización de este seminario. Lo mismo cabe para aquellos que nos auspician y patrocinan. Sin el aporte del Gobierno Autónomo de la Ciudad, no hubiera sido posible este encuentro.

Muchas gracias

HACIA UNA GESTIÓN PÚBLICA BASADA EN RESULTADOS. IMPLICANCIAS PARA LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA, DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, DE ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL, Y DE COMPRAS Y CONTRATACIONES

JUAN MANUEL ABAL MEDINA
SUBSECRETARIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA NACIÓN

Buenas tardes. En primer lugar, quiero agradecer a la ASAP por la invitación a este Vigésimo Congreso, que nos permite reunirnos para discutir cuestiones que pueden hacernos escapar de la coyuntura, y pensar un poco más en el mediano y largo plazo, lo cual, en la gestión cotidiana, es a veces bastante complicado.

Como bien decía Raúl, y compartiendo absolutamente la idea de que la Gestión por Resultados es un tema que ha sido muy hablado y gastado, creemos importante empezar explicando brevemente qué entendemos, desde Gestión Pública y desde la Jefatura de Gabinete de Ministros, por Gestión por Resultados, hacer un breve análisis histórico del concepto, para luego comentarles qué es lo que efectivamente estamos haciendo hoy en día, y algunas reflexiones finales.

En primer lugar, entendemos a la Gestión por Resultados como un intento por dotar a la Administración Pública de una direccionalidad estratégica, mediante la adopción de planes de gobierno previamente formulados. Mientras que la gestión tradicional, como todos sabemos, buscaba fundamentalmente adecuarse los recursos, las funciones y las normas existentes para generar productos, este modelo pone el acento en las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinan los productos y los recursos necesarios. Constituye este marco una nueva forma de asignación de recursos en el sector público, basada en el compromiso asumido por los organismos del Estado respecto del logro de resultados. El modelo pone un fuerte énfasis en la medición del desempeño de la gestión pública, basándose en la relación entre productos y resultados, y esta distinción es para nosotros central.

Los organismos públicos utilizan insumos financieros, humanos, materiales para generar ciertos bienes y servicios a los que denominamos productos. Estos productos, por su parte, están destinados a la consecución de ciertos objetivos de políticas públicas, es decir a ciertos resultados. Por lo tanto, los sistemas de evaluación de productos y de resultados tienen distintas connotaciones. Mientras la medición de producto puede suceder en un proceso continuo en el interior de las organizaciones, el segundo tiene consecuencias que trascienden el ámbito de esa institución. Es por eso que no alcanza con preguntarse, por ejemplo, cuántos kilómetros de autopistas fueron construidos en determinado plan vial, sino que debemos analizar qué impacto tuvo ese producto en términos de agilización del tránsito, de reducir la tasa de accidentes, de favorecer las exportaciones del país, u otros indicadores de resultados que se definan. Este tipo de evaluaciones, por supuesto, son mucho más complejas y costosas, pero sin ellas es imposible saber en qué medida estamos

generando o no resultados concretos para la sociedad.

Antes de definir ¿cómo medir?, que es difícil porque es algo técnico, instrumental, aparece la gran pregunta de ¿qué es medir? Y aquí surge la utilidad de la planificación estratégica, que permite elaborar acciones estratégicas, vectores de resultados y colocar a la gerencia operativa bajo un arco direccional claro y a mediano plazo. Salir a medir, a cuantificar, a desarrollar índices, coeficientes, etc., sin realizar un adecuado trabajo de planificación previo, es hacer lo que critican muchos cientistas sociales, salir a pescar con la redes agujereadas.

Tenemos entonces planificación, monitoreo, evaluación, orientación al ciudadano, todos elementos que componen el modelo teórico de Gestión por Resultados. Pero ¿qué sucede en la realidad? Lo primero que tenemos que observar, al analizar la aplicación del modelo en el Estado argentino, es en qué momento y en qué contexto comienza a implementarse el paradigma de la nueva gestión pública. Algunos elementos aislados aparecen en los años '90, como el decreto 928 del '96, que establece la formulación de planes estratégicos en cinco organismos descentralizados.

La iniciativa más sistemática aparece, sin embargo, en el año 2001, principalmente por el impulso de Marcos Makón y todo su equipo. Y esto ocurre en un contexto de debilidad política del gobierno y de crisis fiscal del Estado, lo que dificulta fuertemente la implementación de las transformaciones propuestas. La debilidad política resiente la imprescindible capacidad de liderazgo requerida para avanzar con estas reformas. Como es sabido, toda organización tiene un componente conservador muy fuerte en su interior, un componente que rechaza modificar las reglas de juego existentes. Porque quienes las integran, saben jugar con las reglas ya instituidas, se han consolidado en esas reglas y no desean verlas alteradas. La Gestión por Resultados, obviamente, implica un enorme cambio de paradigma para muchos actores en el interior de la Administración Pública. Y sin un liderazgo fuerte, de la más alta autoridad político-institucional, ese cambio va a encontrar siempre innumerables resistencias. Al mismo tiempo, el modelo de Gestión por Resultados, por su propio principio constitutivo, requiere de cierta flexibilidad presupuestaria, por ejemplo en el otorgamiento de incentivos en el caso de cumplirse con las metas propuestas. Pero en un contexto de ajuste y de rigidez fiscal establecido por leyes sancionadas en ese período, la flexibilidad se vuelve muy limitada.

Pero, antes de detallarles en qué aspectos de la Gestión por Resultados nos estamos enfocando actualmente, quiero hacer una reflexión a partir de la experiencia obtenida en los últimos años.

En los países desarrollados, el modelo de Gestión por Resultados surgió a partir de ciertos defectos del enfoque tradicional, de administración según normas y procedimientos. Ese cambio de paradigma apareció en países donde el sistema anterior, con sus virtudes y sus vicios, había sido aplicado plenamente. Pero éste no es el caso de nuestro país. ¿Acaso podemos creer que el apego estricto a ciertos procedimientos normativos ha sido la constante en nuestra Administración Pública? ¿Acaso ya teníamos establecida una verdadera burocracia profesional y meritocrática?

Quizás si, en algunas áreas, pero seguro que no en muchas otras. Por lo tanto, creo que es fundamental que mientras avanzamos hacia una administración orientada a resultados, consolidemos algunos aspectos del modelo que nunca se habían arraigado plenamente. En caso contrario, la flexibilidad propia del nuevo modelo puede generar discrecionalidad y arbitrariedad, es decir, atributos de un Estado patrimonialista y preburocrático. Por ejemplo, los contratos de servicios personales son un mecanismo apropiado cuando se requiere contar con especialistas en cierta temática por un tiempo determinado. Pero es también una invitación al clientelismo y al amiguis-

mo cuando se lo generaliza mucho más allá de su razón de ser.

Del mismo modo, tener administraciones paralelas que conviven con distintos criterios de trabajo, distintos regímenes laborales y salariales, y que a veces en los hechos realizan tareas similares de forma superpuesta, dificulta su integración y coordinación. Por eso estamos trabajando en colaboración permanente con la Secretaría de Presupuesto, en la nueva inserción del empleo público, incluyendo los regímenes de contratación por locación de servicios. Y, en general, en todo lo que requiere la Gestión por Resultados.

Estamos trabajando en lo que refiere a la planificación estratégica, la reingeniería de procesos, el rediseño de las estructuras del Estado y Cartas Compromiso con el Ciudadano. Como señalaba al comienzo, el diseño de un plan inicial de una institución pública es un proceso de reflexión metódico sistemático, que permite identificar los problemas que impiden funcionar de manera óptima y así lograr la situación deseada por una visión de la alta dirección. El posterior diseño de un plan operativo define las acciones a realizar, identifica a los responsables de su discusión, fija plazos y asigna los recursos necesarios para lograr los resultados esperados. En este marco, nuestra tarea en la Subsecretaría de la Gestión Pública pasa por brindar toda la asistencia técnica necesaria a los organismos que requieran de nuestro apoyo para el diseño de planes estratégicos. De este modo, participamos en la producción de planes estratégicos de organismos de la Administración Pública nacional, provincial y municipal, como el Ministerio de Trabajo, el Senado de la Nación, el Instituto Nacional del Cine y la Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires. Al mismo tiempo, estamos trabajando para sensibilizar a otros organismos acerca de lo importante de este tema, y para que nos manifieste su voluntad de recibir asistencia técnica, ya que no existe un marco normativo que se los exija, con excepción de algunos pocos casos.

Nuestro objetivo es generalizar en toda la Administración Pública la convicción de que la planificación estratégica es una herramienta para el fortalecimiento de las capacidades de gestión. Y sabemos que para esto es fundamental reforzar mucho más el vínculo entre el planeamiento estratégico y el presupuesto por programas.

La reingeniería de procesos es otro aspecto de fortalecimiento institucional al que estamos abocados. Lo que se realiza en este caso es el relevamiento y diagnóstico del circuito de administración y gestión de las organizaciones públicas, lo que permite determinar la procedencia o improcedencia de su funcionamiento. El propósito es incrementar la eficacia en los procesos de producción institucional, por ejemplo disminuyendo los tiempos de realización de los productos, definiendo responsables, estandarizando los procesos y reduciendo la discrecionalidad. De esta manera, elevamos la calidad y oportunidad de los bienes, servicios y regulaciones que brindan las organizaciones públicas. Nuevamente, nuestra labor pasa por la asistencia técnica a los organismos que lo requieran. En el último año hemos realizado unos 20 procesos de este tipo.

El rediseño de las estructuras organizativas del Estado avanza en una dirección similar. Con este programa, buscamos promover y realizar cambios en las estructuras, en temas y procesos de gestión, de modo de pautar las actividades de dirección, ejecución y control de la Administración Pública, en un marco de compromisos verificables y exigibles a sus responsables. A su vez, impulsamos una participación más comprometida del personal en los procesos que realiza todo el organismo. Nuestras propuestas de nuevas arquitecturas tienden a adecuar los factores internos organizacionales al entorno, favoreciendo la autonomía decisional, y valorizar las instancias de coordinación, promoviendo un cambio en la estructura organizativa. En el último año realizamos 60 de estas asistencias técnicas.

Finalmente, desarrollamos el programa Carta Compromiso, que promueve la participación ciudadana en el diseño y control de los orga-

nismos públicos. Así, la institución que adhiere al programa firma un documento en el que asume la responsabilidad de proporcionar servicios con estándares definidos, cuyo cumplimiento puede ser evaluado y controlado. La evaluación, que se realiza con un tablero de control informático desarrollado por nuestra Subsecretaría, permite identificar los problemas que pueden impedir el desempeño deseado y constituye la base para llevar a cabo un proceso de mejora continua de la calidad en la organización.

Hoy tenemos más de 50 Cartas Compromiso firmadas, que abarcan al 75% de los organismos prestadores de servicios de la administración pública y al 85% de los beneficiarios. Estas Cartas definen más de 1.600 estándares de calidad, y cada año el Jefe de Gabinete de Ministros otorga distinciones a los organismos destacados en su cumplimiento.

En definitiva, son varias las líneas de acción que estamos encarando para avanzar hacia un nuevo modelo de Administración Pública, junto con lo que estamos desarrollando en materia de empleo público, de gobierno electrónico, y de articulación ínterjurisdiccional con las provincias. Podemos hablar de un indudable camino de fortalecimiento institucional. Hoy tenemos un Convenio Colectivo de Trabajo que nuclea a la casi totalidad del personal civil de la Administración Pública Nacional, triplicando los comprendidos en el convenio anterior. Hay un portal del Estado argentino que centraliza la información para la ciudadanía, las empresas, los visitantes e inversores extranjeros, incluyendo más de 600 trámites ante la Administración Pública, donde más de 50 pueden realizarse completamente on-line. En sólo tres meses de funcionamiento, esta Guía de Trámites ya había recibido más de 100 mil visitas. También hay un portal de compras que muestra qué compra, cuánto compra y a quién le compra cada área del Estado, que presenta todos los datos sobre más de 14 mil proveedores y cada día es visitado por más de 4 mil personas.

En breve tendremos un sistema electrónico de contrataciones públicas por el cual la totalidad del proceso de contratación, desde el requerimiento del producto hasta la orden de compra, pasando por los pliegos y la apertura de ofertas, se realizarán vía Internet, para total acceso de los ciudadanos, proveedores, prensa, ONG, etc. Hoy tenemos prácticamente lista la realización de la Firma Digital y en breve tendremos una norma de licenciamiento, avance fundamental en la despapelización del Estado, lo que generará significativos ahorros en tiempos y costos. Es decir, tenemos un conjunto de avances que nos permiten decir que estamos a las puertas de la consolidación de un modelo de Administración Pública distinto, más ágil, más eficiente, más cercano al ciudadano.

Para finalizar, les quiero agradecer a Marcos Makón y a los otros integrantes de la ASAP por la invitación a participar de este panel.

Creo que estamos en un momento muy propicio para pensar y actuar a favor de la transformación de la Administración Pública. Con la recuperación de la economía y de las capacidades fiscales e institucionales del Estado, se vuelve factible, y al mismo tiempo imprescindible, reformar este mismo Estado para apuntalar el camino de crecimiento.

Ahora bien, ¿en qué sentido deben apuntar estas reformas? Creo que debemos identificar bien con qué debilidades nos encontramos y no extrapolar acríticamente modelos pensados desde otras realidades. Debemos ser concientes de que, en ciertas cuestiones, el mayor déficit de nuestra administración pasa precisamente por la escasa formalización y rutinización de los procedimientos. Nuestro mayor problema es que durante mucho tiempo no tuvimos normas que se cumplieran universalmente. Y las normas, como sabemos, establecen las expectativas, ordenan los comportamientos esperables, y limitan la discrecionalidad y la arbitrariedad. Por lo tanto, creo que hay que ser muy prudente antes de rechazar sin más algunos rasgos del modelo tradicional de Administración Pública. Por el contrario creo, que

debemos consolidar algunos de esos aspectos y complementarlos con un modelo orientado a generar resultados, que otorgue flexibilidad y responsabilidad al tomador de decisiones y que permita un involucramiento más efectivo de la sociedad civil.

Si algo postula el paradigma del new managment es el pragmatismo, no ser dogmáticos. Y pienso incluso que su aplicación debe ser no dogmática. Por eso, para que este nuevo modelo tenga éxito, lo mejor es adoptar un camino de sensibilización, demostrar sus ventajas y no su imposición. Cada día más áreas de la administración pública se van convenciendo de esto, más áreas nos contactan para definir sus estructuras organizativas, para establecer estándares de calidad, para desarrollar su plan sectorial de gobierno electrónico. Las buenas prácticas se difunden con el ejemplo que dan ciertos organismos, sin necesidad de imponerlas. Si queremos que las nuevas ideas se consoliden con el tiempo, creo que esta gradualidad es imprescindible.

Muchas gracias

Moderadora

Gracias por la exposición y la reflexión. Vamos a comenzar con las preguntas a los expositores.

Lic. Juan Manuel Abal Medina

Quería hacer un par de comentarios a lo que decía Raúl, tanto por la pregunta de la sustentabilidad política como la de flexibilidad o autonomía de los gerentes públicos. Hoy, el Presidente me preguntaba ¿qué tenían en común los premios que estábamos entregando?. Uno a un juzgado, al Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza, y una distinción al ANSES. Me preguntaba ¿qué punto en común tenían estos organismos tan distintos en magnitud y tamaño?. Lo que dije fue que sus titulares tenían bastante autonomía. El tema, en esta cuestión de liderazgo, es central. Ese liderazgo es posible cuando ese gerente público es autónomo. En estos tres casos se veía alta autonomía, que permitía un correcto liderazgo para su funcionamiento.

Con esto quiero decir que la idea está, uno puede llamarlo de una manera u otra, lo cierto es que hay que entender esa autonomía, como se da en lo concreto. Lo hemos vivido muchas veces; hay excelentes directivos de organismos públicos, gente brillante que entiende la Gestión por Resultados. De alguna manera, ese ansia por utilizar recursos y poder ser evaluado por su logro o por su fracaso, está más allá de las decisiones políticas de cada funcionario, está en el sentido de los tiempos. Es una impronta que se viene, y que la misma dinámica de la gestión y de la nueva forma de cambio, que está teniendo la sociedad va impulsando para ese lado.

La tarea nuestra es hacer que ese impulso sea de la forma más clara, más eficaz y más fuerte posible, y que tenga la direccionalidad que estamos buscando. Pero como impulso hacia delante, es muy difícil que hoy alguien pueda pretender gestionar el Estado Nacional como se lo gestionaba hace 20 ó 30 años, porque la misma realidad nos lo impide, nos va llevando a adecuar estos cambios, estas transformaciones.

Y para hablar de casos muy concretos, hace muy poco con el Presidente, el jefe de Gabinete y la ministra de Economía tuvimos que pensar un área para la inversión, los grandes temas para el desarrollo económico, las inversiones extranjeras. Podríamos haber pensado una Subsecretaría, una Secretaría, pero el diseño que adoptamos fue el de una agencia, siguiendo el modelo de Irlanda. Hoy ya está funcionando, y va a haber un modelo de agencia mucho más flexible que permite más autonomía, trabajando en contexto. Es un poco el sentido en que van las cuestiones y se va avanzando, quizás no tan rápido como podría ser a partir de una gran normativa, pero hay que avanzar mucho paso a paso. Porque no en todas las áreas, ni lugares es lo mismo. Y empezar a mostrar, a partir de experiencias piloto, prácticas conjuntas es el mejor camino.

Lic. Juan Manuel Abal Medina

Me consultan por si existe alguna norma que exija cumplimiento de la Gestión por Resultados.

La respuesta es no. ¿Si no hay, está en proceso?. Tampoco. Justamente, lo que estamos hablando aquí es no hacer una obligación general para todos por igual, sino ir avanzando sobre casos puntuales, que después sirvan de efecto contagio a otras reparticiones para asumir el mismo camino.

Uno cree que es el camino más rápido, pero es muy difícil con el funcionamiento actual de nuestro Estado pensarlo, porque no sería correcto para distintas reparticiones. Y, asimismo, tenemos algunos inconvenientes muy fuertes con los que tenemos que trabajar mucho, porque son complejos y tienen que ver con premios y castigos, y la parte de incentivos. Hasta que no le encontremos la vuelta, va a ser muy difícil obligar a alguien a hacer algo, porque no va a tener después las herramientas. Y si no tiene incentivos, va a trabajar más, y es un lío. Nos parece bien ir trabajando de la manera que se planteaba antes.

Moderador

Agradecemos por las exposiciones al Lic. Juan Manuel Abal Medina y al Lic. Raúl Rigo. Han sido muy interesantes, y nos iremos con más información y alguna reflexión para el trabajo de comisiones.

APORTE PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS

LIC. RAÚL RIGO
SUBSECRETARIO DE PRESUPUESTO DE LA NACIÓN

Muchas gracias, estoy muy contento de estar en este Vigésimo Seminario organizado por ASAP, por cuarto o quinto año consecutivo, convocados para tratar temas muy importantes y que concitan mucha atención, como la Gestión por Resultados. En nombre de la Secretaría de Hacienda, quiero agradecer la invitación y vamos a tratar de compartir cuál es la visión que tenemos con respecto a la Gestión por Resultados.

Nuestra presentación, la de la Secretaría de Hacienda, va a basarse fundamentalmente en lo que, desde la administración financiera, entendemos que debemos hacer, mejorar, fortalecer para apoyar la consolidación de un modelo de Gestión por Resultados. Obviamente, es un modelo mucho más amplio, que abarca muchos más aspectos que los propios y privativos de la administración financiera. Cuando estaba preparando esta charla con un colaborador, decía que muchas veces uno tiene la sensación de que cuando se habla de Gestión por Resultados no todos decimos lo mismo, o no todos queremos decir lo mismo. A veces, la idea o el concepto es un poco amplio, un poco vago. Entonces quien lo utiliza puede estar remitiendo a distintos conceptos. Por eso me pareció interesante dedicar unos minutos a esclarecer qué es lo que nosotros, en la Secretaría de Hacienda, entendemos por Gestión por Resultados.

En primer lugar, como su nombre lo indica, la Gestión por Resultados es una modalidad de gestión, la forma de gestionar, en la visión que a nosotros nos ocupa, las instituciones públicas y de aplicar, si uno lo mira desde la administración financiera, en ese marco, los recursos públicos para el logro de determinados resultados. Pusimos que esto es un aporte, una visión incremental porque hoy, de una manera o de otra, nosotros gestionamos y administramos nuestras instituciones. Esto viene a traer un aporte adicional, una visión incremental justamente con una serie de objetivos.

¿En qué se focaliza, cuáles son los aspectos centrales de este modelo de Gestión por Resultados?. Fundamentalmente nosotros tenemos que pensar que cuando administramos o gestionamos, tenemos medios físicos, medios financieros, tenemos trámites a través de los cuales obtenemos determinados resultados, cumpliendo determinados procedimientos.A los medios se contraponen o complementan los resultados. Uno puede pensar en cómo hago una determinada cosa o en el resultado. Se puede pensar en el trámite o en la acción de gobierno, cómo tramito determinado proyecto o cuál es la acción de gobierno que estoy ejerciendo a través de la concreción de ese proyecto. Puedo pensar en el procedimiento que debo respetar en función de las normas, o puedo pensar primordialmente en la producción pública y cómo fortalezco, mejoro, amplío esa función pública. La Gestión por Resultados, esta modalidad de gestión, pone el foco, pone el ojo primordialmente, en los resultados, en la acción de gobierno y en el fortalecimiento de la producción pública. No es que no repara en los medios, en los trámites, en los procedimientos. Por supuesto que lo hace, ya que estamos gestionando en el marco de instituciones públicas y tenemos normas que cumplir. Pero primordialmente pone el acento en el logro de los resultados.

Como esta es una visión incremental, que viene a complementar, enriquecer la modalidad

de administración de la actualidad, algunos de los atributos que reconoce del modo de gestión son los propios, los característicos que nosotros tratamos de concretar cuando administramos conforme a los preceptos de la Ley de Administración Financiera. Es decir, que de allí tomamos conceptos como eficacia, eficiencia, oportunidad de la información. Estos atributos hoy, en nuestro modo de gestionar, los tenemos en cuenta y tratamos de ser eficaces con las políticas públicas que implementamos. Tenemos ideas de eficiencia para que lo que estamos implementando sea hecho en el menor tiempo, o con el menor costo posible. Tenemos criterios para que la información que producimos sea oportuna.

¿Qué agregamos fundamentalmente en esta visión?. Conceptos ligados a la productividad. En este modelo de gestión, la productividad de la gestión pública tiene una participación, un peso importante. Fundamentalmente, este es un modelo de gestión que piensa en el beneficiario de lo que administramos, es decir que piensa en el ciudadano. Cuando ejerzo una acción de gobierno, cuando pongo a disposición de la sociedad una determinada producción pública, lo hago pensando en cómo voy a impactar en quien es el destinatario de lo que administramos.

¿Cómo voy a mejorar?, ¿cómo voy a satisfacer esas demandas sociales?. Sin perder de vista los medios, los trámites, los procedimientos, pero poniendo el foco, en este caso, en el ciudadano. Esta modalidad de gestión se vale, se nutre, usa determinadas herramientas que le sirven para concretar sus propósitos. Las herramientas son bastante conocidas por los que tenemos familiaridad con la administración financiera o con la administración pública. Hemos marcado por lo menos tres de estas herramientas, que nos parecen que son claves, distintivas de este modelo de Gestión por Resultados que estamos caracterizando de una manera muy simple y muy llana. Porque de esta forma lo visualizamos desde la Secretaría de Hacienda. Estas herramientas son, en primer lugar el planeamiento estratégico. Es una actividad que nos permite, nos da un método para, a partir del plan de gobierno, establecer los objetivos estratégicos que se fija una determinada administración para un período dado, transformarlos en un plan anual y darle cabida en un presupuesto de alcance anual o plurianual. Este es el planeamiento estratégico, y este es el aporte central, fundamental, de esta herramienta clave, en cualquier modelo de Gestión por Resultados. Tiene que existir una instancia donde se vincule la visión de largo plazo, lo que tenemos como objetivos estratégicos y la visión anual más operativa de corto plazo. El planeamiento estratégico es la herramienta que permite esa vinculación.

¿Cuál es la otra herramienta por excelencia en el modelo de Gestión por Resultados?. Es el presupuesto por programas. Es la herramienta que nos va a permitir vincular la producción pública, todo aquello que nosotros queremos poner a disposición de los ciudadanos para satisfacer sus demandas y para mejorar su calidad de vida, y transformarlos en cantidades de productos, insumos y asignaciones financieras para financiar esas producciones públicas. Esto nos permite hacer el presupuesto por programas, que es un ejercicio anual al cual la administración está más acostumbrada. Fíjense que, para cada una de esas instancias que se vinculan a través de estas herramientas, aparecen los resultados. Lo que deseo impactar, lo que deseo mejorar en términos de calidad de vida ciudadana de la sociedad. Ese es el resultado.

A nivel de presupuesto tengo metas, cantidades de producto en oportunidad de tiempo: por año, cada dos años, tres años, por mes, por trimestre, la cantidad de producto que quiero poner a disposición. Y luego, si este presupuesto por programas lo hago bien, puedo determinar cuál es el enlace físico financiero que desde la Subsecretaría de Presupuesto tenemos como punto central, basal para hacer un aporte serio, pero fundamentalmente conducente, desde la administración financiera, para consolidar un modelo de Gestión por Resultados. Es decir, a nivel de presupuesto, de programas, cómo se vinculan los pesos que se asignan con las cantidades de pro-

ducto que vamos a poner a disposición, que son las metas, las que contribuyen al logro de los resultados.

La tercera herramienta, que nos pareció interesante marcar, tiene que ver con la contabilidad de gestión y la visión de costos. Y además es una idea no novedosa en el ámbito de la administración financiera gubernamental en nuestro país. La Ley de Administración financiera, que ya tiene unos cuantos años, habla de contabilidad de costos de la producción pública. No hemos sido lo suficientemente hábiles, ni hemos tenido la capacidad para dar una implementación profunda de este tipo de concepto. Pero el concepto sigue estando allí, y creemos que es muy válido. Hablamos de contabilidad de gestión, porque entendemos que es la herramienta que nos permite, en una dinámica como la que estamos planteando de Gestión por Resultados, articular visiones retrospectivas o estáticas, análisis de costos retrospectivos, históricos, estáticos con visiones prospectivas, dinámicas. Esto es importante, porque el oficio de presupuestar es el de proyectar, de anticipar, de asignar a futuro. Entonces la contabilidad de gestión, con todo lo que tiene para aportar desde el punto de vista del costo de la producción pública, creemos que es también una herramienta central, fundamental de este enfoque.

La academia y todas las definiciones que hay sobre Gestión por Resultados hablan de estas herramientas, y de otras más que son igualmente válidas, y tienen tanto o más peso como éstas. Estas que hemos marcado, que hemos traído hoy, son las que a nosotros nos parecen centrales. Son las claves para poder implantar, de una manera sustentable, una visión orientada a resultados desde la administración financiera.

¿Cuáles creemos nosotros que son las tácticas?, ¿Qué hay que hacer si se quiere implantar este tipo de modelo que, como dije antes, no es una tarea sencilla?. Evidentemente, se requiere la participación de la administración financiera, pero también de la gestión pública, de todos aquellos procesos de asignación de recursos humanos, físicos, financieros, que cruzan íntegramente a toda la administración. Esto requiere la participación de los altos niveles políticos y de los de nivel técnico, y es un esfuerzo de envergadura. Aquí estamos dando el aporte, o lo que estamos entendiendo que debe colaborar la administración financiera para ayudar a fundar este andamiaje. Entonces, ¿cuáles son las tácticas que creemos que deben ser sostenidas para implantar este modelo?. Ustedes lo van a escuchar en una versión provocativa, pero es lo que fundamentalmente creemos. Tengo la convicción de que es así y que a esto debemos apostar y jugarnos, si queremos Gestión por Resultados.

En primer lugar, es necesario revitalizar al gerente público o al administrador público. La figura de todo aquel que es responsable de un programa, de un proyecto, debe cobrar mayor peso específico del que tiene hoy, de múltiples formas. Pero una cosa que debe tener son grados crecientes de autonomía, porque evidentemente hay que dejar libertad para este gerente. Mientras que los procesos operativos, los que administran las compras, la designación de personal, eso hay que descentralizarlo. Si no damos grados crecientes de autonomía, y no descentralizamos los procesos administrativos centrales de captura de información a través de unidades descentralizadas o las múltiples herramientas que hay, esto se complica. Porque desde los órganos centrales que concentren información, es complejo avanzar en modelos de esta naturaleza. Los órganos rectores deben ser renovados en su relación con los órganos administrados. La relación entre los órganos rectores de la Secretaría de Hacienda, de la Subsecretaría de la Gestión Pública y todos los que rigen procesos horizontales en la administración, debe ser renovada y debe replantearse su relación con los gerentes públicos y los administradores públicos. Para eso, los procesos administrativos que vinculan a los órganos rectores con esos gerentes públicos deben ser rediseñados. Nuestras modalidades de gestión, la forma en que nos vinculamos, tienen que ser distintas, no totalmente,

porque no se trata de borrar todo y empezar como si descubriéramos América hoy. Por eso hablamos de visión incremental, un aporte. Pero algo tenemos que hacer.

Fundamentalmente, creo que tenemos que aprender a diferenciar y a distinguir. Tenemos que llevar a buen puerto, de una manera sistemática, las evaluaciones de desempeño de las personas, de los organismos y de las políticas públicas a nivel central, a nivel descentralizado, a nivel político y técnico. Hay que evaluar, analizar los desvíos. Ver cuánto dijimos qué íbamos a hacer y cuánto hicimos. Y por qué no lo hicimos. Y debemos tener una política de incentivos, una política de premios y castigos. Si no diferenciamos ni distinguimos, todo es igual y no tiene ningún sentido jugarse por un resultado. Creemos, y yo particularmente, en estas líneas de acción que operan sobre los gerentes públicos, sobre los centros de donde emana la normativa, que son los órganos rectores en la actualidad. La normativa que rige al actual sistema, los procesos administrativos y la política de incentivos son aspectos centrales que deben caracterizar la táctica de implantación.

Por supuesto que el esfuerzo para implantar un modelo de Gestión por Resultados es grande, y políticamente las Secretarías de Estado, los Ministerios, se embarcan en un proceso de esta naturaleza si encuentran que hay beneficios al final del camino. ¿Para qué hacer toda esta rosca de diferenciar, de cambiar, de revitalizar?. Porque creemos que al final hay un mundo mejor.

Entonces, ¿cuáles creemos qué son los objetivos?. Los resultados, las razones por las cuales hacemos esto son porque entendemos que se puede gestionar mejor, que podemos focalizarlas en resultados, tratando de entender y de llegar de una manera más plena hacia la sociedad, satisfaciendo sus necesidades y mejorando su calidad de vida. Porque, y esto tiene que ver con la administración financiera fundamentalmente, a través de un enfoque de esta naturaleza podemos ser más precisos y más efectivos en la asignación estratégica de los recursos públicos, para el logro de resultados también estratégicos o prioritarios. Porque podemos producir información pertinente, útil para todos, para los gerentes públicos, para el ciudadano, para los dirigentes políticos. Porque es posible recrear círculos virtuosos, de retroalimentación de información. Contra la queja podemos, de alguna manera, sobreponernos a ella con modelos de esta naturaleza.

Y fundamentalmente, aunque está en último lugar no es lo menos importante, ante la sociedad podemos rescatar el valor del servicio civil. Un servicio capaz de encolumnarse tras una visión de esta naturaleza y cumplir con estos objetivos sería fuertemente revalorizado por una sociedad que percibiría que su esfuerzo es el que permite que esa producción pública llegue y satisfaga sus necesidades.

Los últimos minutos los vamos a dedicar a compartir que es lo que venimos haciendo en la Secretaría de Hacienda, en términos de una consolidación o implantación de un modelo de Gestión por Resultados. La Secretaría de Hacienda está muy comprometida, desde hace muchísimos años, con la gestión financiera en general. Si visitan nuestra página web van a poder ver la historia del proceso seguido, y nos importa rescatar la continuidad de estas historias y de estos esfuerzos en pos de la administración. Entonces, van a poder ver allí que desde el año '91 hasta la fecha venimos haciendo un esfuerzo significativo en términos de gestión financiera. Marcamos distintas etapas, que pueden ser arbitrarias, pero nos pareció interesante caracterizar cada una de ellas por sus hitos fundamentales.

En el período que va desde el '91 hasta el '95 se hizo un gran esfuerzo por sistematizar información, por informatizar todo el sistema de información financiera a través del SIDIF.

En una segunda etapa, del '95 al '99, se consolidaron estos logros fundamentales, y se implementaron herramientas sin las cuales hoy nos parecería que no podemos administrar: la cuenta única del Tesoro, el SIGADE para deuda

pública, el SIRHU para la administración de los recursos humanos. Esto hoy forma parte de nuestra vida, como si fuese algo que siempre estuvo.

Del '99 al 2001 hubo dos grandes esfuerzos. En primer lugar, la reingeniería de procesos, sobre todo a nivel local, una migración tecnológica del SIDIF central al SLU, un SIDIF local unificado para todos los servicios administrativos. A partir del 2002, y de manera muy masiva hasta el 2005, el esfuerzo central de la Secretaría de Hacienda tuvo que ver con el reemplazo de sistemas locales por el SLU, cuyo rasgo distintivo es integrar la gestión al registro. Quienes administran saben que una cosa es administrar a través de un sistema que solamente transmite datos a la Secretaría de Hacienda para que se consoliden allá, y otra es transmitir datos a través de un sistema donde también se gestiona adentro del sistema. Porque tengo que gestionar de acuerdo a la normativa vigente, cumpliendo todos los plazos y la ley, dado que todas las normas están metidas adentro del SLU. Un primer gran avance, en términos de gestión, estuvo representado entonces por el SLU, que pusimos por todos lados.

Entendemos que es importante que la gestión esté adentro del sistema que permite ejecutar el presupuesto, llevar la contabilidad y ordenar los pagos. La quinta etapa, allá por el 2004, y que estamos desarrollando ahora y esperamos llegar a buen puerto cuanto antes, tiene que ver con el desarrollo del SIDIF por Internet. Dos fueron las características o hitos fundamentales. En primer lugar, hay un desarrollo conceptual que tiene que ver con la Gestión por Resultados. Hay una visión sobre los distintos negocios de la administración financiera que tiene que ver con la Gestión por Resultados, con todas estas herramientas, con esta focalización, con estas tácticas que vimos. Pretendemos poner a disposición de la Administración Pública un sistema que avance en la descentralización, que sea utilizado para dar grados crecientes de autonomía, que conserve de manera centralizada las normas y que permita aplicar a través de eso premios y castigos a los que hacen bien o mal las cosas. Esta es la idea y este es el modelo conceptual que está atrás de un desarrollo tecnológico importante, que es tener el SIDIF como lo tenemos ahora, y además en un entorno Web con todas las ventajas y potencialidades que las tecnologías por Internet nos traen a nuestro sistema: la comunicación todos al mismo tiempo, que no hay que transmitir, que no hay que corregir, que se acabaron los lotes. Esto sería el SIDIF por Internet, con la visión de Gestión por Resultados atrás.

La etapa del 2002 al 2005, de reemplazo de los sistemas locales por el SLU, que sigue estando en una tecnología cliente-servidor y los datos van y vienen, y tienen distintos grados de validación a nivel local y central. Esto es reemplazado por una tecnología que permite una base única, que es la Web, con una visión de Gestión por Resultados atrás.

En noviembre de 2006, de los 104 servicios administrativos que conforman la administración nacional, 44 en la administración central y 60 dentro de los descentralizados, 83 están operando hoy con el SIDIF local unificado, y en el resto hay algunos con sistemas propios. Este proceso continúa y llegaremos a los 90 a principios del año que viene. Este es un proceso que ha empezado muy bien, y nos ha dado a la administración y a nosotros satisfacciones, y es una herramienta muy importante.

¿Qué hicimos nosotros, aparte de esto, en términos de Gestión por Resultados? En el año 2005 organizamos conjuntamente con la Subsecretaría de la Gestión Pública, una serie de conferencias donde sensibilizamos a los organismos sobre las herramientas: qué es planeamiento estratégico, para qué sirve, presupuesto plurianual y demás. Por otro lado, impulsamos y sostenemos diariamente nuevas prácticas de gestión en la Secretaría de Hacienda. Esto es un desafío diario: gestión, prácticas de trabajo, esto es lo que tenemos que cambiar. En cuanto a las nuevas prácticas de gestión internas, trabajamos mucho en la coordinación entre los órganos rectores, los

de la Secretaría de Hacienda y los de Gestión Pública también, y entre los órganos técnicos y las instancias políticas. Usamos, en proyectos como el SLU, la participación activa de todos aquellos que están involucrados a través de comités de usuarios, para que tengan un ámbito donde plantear sus problemas, sus prioridades. Propiciamos, promovemos la formación de mesas de ayuda locales. Hacemos trabajos para compartir la visión de los distintos órganos rectores, en lo que se refiera a Gestión por Resultados. Trabajamos fuertemente para la elaboración de los presupuestos, en vincular en el momento de la formulación presupuestaria, las magnitudes físicas y las asignaciones financieras. Para lo cual, los analistas presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, que analizan y hacen sus propuestas de proyectos sobre la base de un instructivo, trabajaron analizando muchísima más información de la que veníamos analizando hasta hace dos años en los anteproyectos, analizando la cuenta de inversión, la política presupuestaria. Miramos los aspectos físicos, los formularios, para tratar de llevar la mayor cantidad de información al momento de la formulación presupuestaria y entender qué hizo el organismo el ejercicio pasado, la cuenta de inversión, que quiere hacer y cuáles son los objetivos que se propone. Esto es complejo, difícil; no es fácil para el analista presupuestario enfrentar los biblioratos, la cuenta de inversión y otra información. Esto es complejo, pero hay que insistir porque es lo que va a permitir a la postre llegar a lo que hemos llegado: hemos profundizado en este último presupuesto el análisis histórico y de desvío.

Es un trabajo interesante sobre ejercicios anteriores, en qué se usó, si se asignó para otra cosa, y evaluación de organismos. Y, fundamentalmente, en el proyecto de ley de Presupuesto del año 2007 hemos incorporado un apartado referido a un conjunto de programas afincados en distintos organismos, como el Ministerio de Salud, de Desarrollo Social y otros, con programas orientados a resultados. Es un capítulo esencial donde hacemos un trabajo desde la Oficina Nacional de Presupuesto donde, conjuntamente con los responsables de los programas, hemos trabajado en la definición de indicadores de resultado, en establecer metas para el ejercicio 2007, del período plurianual 2007-09, y hemos tomado y hemos asumido el compromiso de profundizar la evaluación de esos programas en el próximo ejercicio.

Lo que me resta decir es adónde tenemos que ir: hay que fortalecer la evaluación presupuestaria como área en el órgano rector y como actividad en cada servicio administrativo y en cada programa. Si no evaluamos, no hay Gestión por Resultados. Hay que trabajar de manera conjunta entre los órganos rectores y los servicios administrativos financieros y los responsables de los programas. Hay que capacitar, porque no todos entendemos lo mismo cuando decimos Gestión por Resultados; y estos casos testigos puestos en el proyecto de ley del Presupuesto deben ser evaluados y, Dios mediante, ampliados. Nada más, muchas gracias.

Moderadora

Gracias por la exposición y la reflexión. Vamos a comenzar con las preguntas a los expositores.

Lic. Raúl Rigo

La primer pregunta dice: ¿qué posibilidades hay de implementar una mayor autonomía de gestión, encabezada por gerentes públicos como los mencionados en su exposición?.

No sé a que gerentes públicos se refiere, debe ser que no tienen autonomía. Si es así, con gerentes públicos sin autonomía y sin grados crecientes de libertad, es complicado. Aplicar una política de premios y castigos, por ejemplo, requiere que quien esté administrando tenga un grado interesante de autonomía. Estos estadios no se alcanzan de la noche a la mañana; es necesario concientizar que son necesarios esfuerzos de capacitación, de programación, de planificación de desarrollo de carrera, para que los cuerpos técnicos crecientemente estén en condicio-

nes de administrar sus recursos de una manera más autónoma. Hay muchas posibilidades de implementar, pero no es inmediato. Creo que todo es gradual e incremental, pero es posible, porque no estamos precondicionados a no poder hacer una determinada cosa. El problema no es la posibilidad de hacerlo, sino las ganas de hacerlo. Si realmente existe la voluntad a nivel político y técnico, se logra. Si no se logra, es porque no hay ganas. No porque les falte algo; no les falta nada, sino que les faltan ganas según mi visión.

Otra pregunta apunta a los indicadores de gestión y su importancia dentro de la evaluación de la ejecución presupuestaria.

Es central para cualquier tipo de evaluación, indicadores de gestión o cualquier tipo de indicador que refleje nuestra acción o la acción de un gerente público, de un programa o de una política. Cualquier indicador es válido para medir e informar sobre la ejecución de un determinado programa.

Hay también inquietud por saber si tendrá continuidad en futuras gestiones el tema de la Gestión por Resultados. No lo sé, me parece que hay una parte que depende de quien tenga que hacer esa gestión política, y de la voluntad o prioridades que tenga. Pero hay otra parte que depende de la demanda social, y de los cuerpos técnicos permanentes de tener este tipo de modelos, de sostenerlos. Hay ejemplos muy claros, ostensibles de que muchas veces determinadas prácticas de gestión se sostienen más allá de las voluntades políticas, porque hay una gran demanda para que eso se sostenga.

Es muy interesante la pregunta como para compartir hoy, que no hay que ponerlo todo afuera. Uno tiene que hacerse cargo de cuánto queremos nosotros que esto prospere y se sostenga, y persuadir a quien políticamente está en un determinado momento a cargo de las decisiones de qué es lo mejor. Eso también es tarea nuestra.

¿Cuál es el mayor problema que se presenta cuando evaluamos la gestión presupuestaria, y cuáles son los índices más significativos en la evaluación del presupuesto?.

Desde el punto de vista de la evaluación de la ejecución presupuestaria, hay numerosos inconvenientes que hacen que a veces la evaluación no sea lo suficientemente integra o completa, u oportuna. Una debilidad importante, en términos de Gestión por Resultados, se refiere a la cuestión de la relación entre las magnitudes físicas y lo financiero. Es decir, evaluar si con las asignaciones financieras que se plasmaron, se obtuvieron las cantidades de producto que se dijeron que se iban a obtener. Los sistemas de registro que tenemos, tienen un mayor grado de precariedad que nuestro sistema de registro de las magnitudes financieras, suelen no ser íntegros y entonces tiene bastante dificultad. Hay muchos índices significativos, y depende de donde uno se posicione. El presupuesto y su ejecución, su evolución suele ser un indicador significativo, importante de la evolución de las cuentas públicas. Todos los meses, a la sociedad le interesa conocer cuál es el superávit primario del sector público. Es un indicador de la ejecución del presupuesto, y muy significativo. Hay otros que se refieren a ¿en qué medida lo vamos ejecutando acompasadamente?, y hay múltiples indicadores del porcentaje de ejecución del presupuesto, que son indicadores temporales. Hay otros más, que se refieren a la performance de programas, desde el punto de vista físico como financiero. La Secretaría de Hacienda Pública difunde profusa información vinculada con índices de tipo macro fiscal y microeconómicos, orientados a la gestión micro de los programas, y lo hacemos con periodicidad mensual o trimestral. La relevancia depende de dónde esté parado el que está evaluando.

Lic. Raúl Rigo

Una última pregunta interesante. Apunta a una disyuntiva muy frecuente para los que compartimos el mundo de la administración financiera y presupuestaria. ¿El personal de la Administración Pública, conoce cuáles son los objetivos a

lograr en la jurisdicción o entidad en que se desempeña, cuando confecciona el presupuesto?

La respuesta es no. Es un gran desafío, justamente, para propuestas como éstas que tratamos de sostener y tratamos de vender. Muchas veces, estos objetivos o prioridades al final se conocen. Si uno estudia como evolucionó el presupuesto de la Administración Nacional en los últimos 5 años, y analiza las asignaciones financieras por finalidad, se puede apreciar de manera inequívoca el dramático cambio en prioridades políticas que hubo, y cómo las asignaciones financieras reflejaron esas prioridades distintas. De modo que finalmente se conocen las prioridades y el presupuesto las refleja. Creo que lo que pasa es que eso no conocemos de manera oportuna esas prioridades. Creo que hay mucho para fortalecerse, a través de herramientas como la planificación estratégica situacional, una instancia donde podemos tener claridad y oportunidad de cuáles son esas prioridades políticas, tanto a nivel de entidad como a nivel general.

Moderador

Agradecemos por las exposiciones al Lic. Juan Manuel Abal Medina y al Lic. Raúl Rigo. Han sido muy interesantes, y nos iremos con más información y alguna reflexión para el trabajo de comisiones.

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

LIC. JUAN CARLOS TEDESCO[1]

Estamos discutiendo el tema del financiamiento educativo en el marco de una nueva Ley Nacional de Educación[2] que nos hace sentir a todos con mucho más optimismo que el año pasado, recuperando un poco la ilusión y la utopía, porque la retórica, que siempre acompañó a la idea de la educación como prioridad, ahora está acompañada por decisiones importantes, fundamentalmente en términos del financiamiento.

La Ley del Financiamiento Educativo[3] que se sancionó hace pocos meses fija la meta del 6% del Producto Interno Bruto para invertir en la educación hasta el año 2010. La nueva Ley que está en estos momentos en el Congreso para ser tratada, sostiene que a partir de 2010 ese 6% es exclusivamente para la educación, lo cual significa que la parte correspondiente a ciencia y tecnología que estaba dentro de ese financiamiento, ahora va a ser un adicional, con lo que estaríamos dedicando en conjunto a la educación y a la ciencia y tecnología, a partir de 2010, casi un 7% del Producto Interno Bruto.

¿Por qué invertir en la educación? Es una discusión que a lo largo de la historia ha tenido diversas justificaciones, durante buena parte de ella el financiamiento de la educación fue considerado un gasto no una inversión. Comenzó a ser considerado como inversión, conceptualmente, en la década del '50 y del '60 en el marco de los recursos humanos. Hoy, la justificación de esta inversión prioritaria en educación está mucho más allá de lo que el concepto de capital humano nos decía. ¿Por qué? Porque fundamentalmente invertir en la educación, hoy significa formar parte de un proyecto de construcción de una sociedad justa y no sólo de una economía competitiva, porque se puede tener una economía competitiva sin una educación de buena calidad para todos, sino solo para unos pocos.

En este capitalismo actual, es posible tener competitividad económica, crecimiento económico con pobreza, exclusión, desigualdad, con un proyecto de sociedad que excluye, un proyecto de sociedad que no incorpora a todos y que no garantiza niveles altos de equidad social. Eso lo hemos vivido en la Argentina y se lo puede ver en otros países del mundo de manera similar, nunca ha habido tanta desigualdad social y tanta concentración del ingreso como la que hay actualmente, acompañada, en muchos casos, por altos niveles de crecimiento económico.

La economía y la sociedad, en algunos proyectos de desarrollo, comienzan a disociarse, cosa que no pasaba en el capitalismo tradicional, pasa en este nuevo capitalismo basado en el uso intensivo de tecnologías que utilizan mucho conocimiento. Es decir, invertir hoy, prioritariamente, en la educación es una política de Estado, es una política asociada a la construcción de un modelo de sociedad justa, porque para estar incluido, para tener acceso a empleo decente, para poder tener un desempeño ciudadano reflexivo,

[1] *Viceministro de Educación del Ministerio de Educación de la Nación.*

[2] *El proyecto de Ley al que se alude en la presente conferencia fue sancionado por el Congreso de la Nación como Ley Nº 26.206, promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional con fecha 27 de diciembre de 2006.*

[3] *Se refiere a la Ley Nº 26.075 promulgada el 9 de enero de 2006.*

un desempeño ciudadano conciente, es necesario tener una educación de buena calidad.

Esta es la justificación final que hace del financiamiento educativo una prioridad nacional, no es una justificación parcial, todas las justificaciones parciales tanto políticas como económicas y culturales se unen, se articulan en una idea de que necesitamos una educación de buena calidad para todos, porque estamos construyendo una sociedad más justa y una educación de calidad para todos requiere inversiones financieras considerables.

Si bien a esto la Ley de Financiamiento Educativo lo prevé, el proyecto de Ley de Educación avanza en esa línea dictando que el 6% del Producto Interno Bruto va a ser, a partir de 2010, exclusivamente para la educación, además de establecer ciertos criterios de dónde y cómo invertir en la educación. Y aquí es donde aparece el conjunto de la ley que muestra, claramente, una intención puesta al servicio de la justicia social. Va a haber una necesidad de inversión fundamentalmente en infraestructura porque necesitamos, y la ley lo establece, la obligatoriedad del Estado de universalizar la sala de 4 años. Hoy en día en la Argentina la educación es obligatoria a partir de los 5 años.

Todos sabemos, que si bien no es irreversible, una parte fundamental del desarrollo cognitivo de las personas se forma en los primeros cinco años de vida. Por eso ya antes de entrar a la escuela es fundamental garantizar condiciones de equidad y de justicia en el acceso a instituciones de educación inicial, y en ese período, el período de cero a cinco años es donde hay más desigualdad, ahí es donde las familias de clase media y alta han logrado expandir la cobertura de algunos servicios estatales con servicios privados, pero donde hay más desigualdad es justamente en la oferta pública para los primeros años de vida.

Hubo un gran debate en el proceso de consulta acerca si debíamos declarar o no la obligatoriedad de la educación inicial a 4 años (algunos proponían la de 3 años) y las posiciones que nos parecieron más justas son las que nos llevaron a establecer en el proyecto la obligatoriedad del Estado de universalizar la oferta, pero no la obligatoriedad de la familia de enviar a su hijo a la escuela, lo que si se declara obligatorio a nivel educativo, en ese caso la obligación es para el Estado y para la familia, para los dos. En cambio para los primeros años de vida antes de los 5 años, hemos considerado que es fundamental que el Estado tenga la obligación de ofrecer salas públicas gratuitas de educación inicial, pero no obligar a las familias. Si las familias quieren, desean darle a su hijo o hija la educación correspondiente, pueden o no hacerlo, no es obligación. Pero aun así, en esto va a existir una enorme inversión en infraestructura y en formación docente. Este nivel va a conseguir recursos importantes porque acá la oferta es muy desigual, por ejemplo la Ciudad de Buenos Aires expandida es una de las zonas más pobres del país y en las zonas rurales la oferta es muy precaria.

En el ámbito de la enseñanza primaria, la Ley establece la jornada extendida o completa en todas las escuelas primarias, esto quiere decir que por lo menos tendrá que haber seis horas o más de clases diarias, y esto también es un caso obvio: en la realidad no hay aprendizaje sin tiempo, el aprendizaje de calidad exige tiempo, estamos poniendo contenidos obligatorios, una lengua extranjera obligatoria, comunicación en las escuelas, estamos incluyendo además de conocimientos integrales, alguna práctica deportiva y física, imponiendo actividades que fomenten el uso de las ciencias y toda una cantidad de contenidos curriculares importantes que necesitan tiempo, porque no se pueden desarrollar en tres horas por día de clase, y lo que uno ve, es que las escuelas de los hijos de familias acomodadas son todas escuelas de tiempo completo, entonces no hay porqué darles a los de familias más pobres una jornada, no solo de cantidad de días de clases, sino de horas de clase más reducida que la que tienen los demás.

El garantizar una jornada extendida también va a exigir una enorme inversión financiera en infraestructura. Hay en la Ley una disposición complementaria transitoria que establece un plan para su implementación desde ahora hasta 2010 y hasta tanto haya concluido ese proceso se deberá asegurar un mínimo de 20 horas de clases semanales. Ya la Ley de Financiamiento Educativo establecía que en 2010 el 30% de la matrícula tenía que tener escuela de jornada extendida y a partir de 2010 serían establecidas metas que permitieran llegar, en el más corto tiempo posible, a garantizar ese objetivo.

La secundaria obligatoria, la Ley vuelve a la estructura de primaria y secundaria, establece un período de transición porque tenemos en estos momentos alrededor de cincuenta estructuras de sistemas educativos diferentes dentro de cada jurisdicción. La Ley define que a partir de ahora solo se podrá elegir entre dos, seis-seis o siete-cinco, o sea que la única opción que queda por discutir es donde se pone el 7^{mo}grado, si va a ser el último de primaria o el primero de la secundaria y hay un período de transición para que el Consejo Federal de Educación decida finalmente cual va a ser la alternativa unificada para el país. Pero todo el debate de estructura ha cambiado de sentido, porque no es lo mismo discutir donde ponemos el 7mo grado en un sistema que tiene la obligatoriedad de nueve a discutir donde ponemos el 7mo grado en un sistema que tiene una obligatoriedad de doce, o sea que la discusión sobre donde ubicar el 7mo grado pierde la centralidad.

Llevar la secundaria a universalización y a obligatoriedad también requiere un enorme esfuerzo financiero y no solo en infraestructura sino que, el día que la escuela secundaria sea obligatoria y universal implica también cambios internos en la estructura pedagógica de las instituciones de enseñanza secundaria. Necesitamos que si se vuelve a secundaria, se vuelva con mucho más perfil institucional, donde el alumno sea tratado como sujeto, sea orientado, que el profesor sea del establecimiento y no de la materia, tenemos que hacer que pertenezcan a la escuela, que estén en ella, que conozcan a los alumnos.

Educar hoy a los jóvenes y adolescentes es muchísimo más difícil que en el pasado y además ahora no sólo es más difícil por la cuestión de los cambios culturales, por todos los cambios que hay en la sociedad, sino además porque van a estar aquellos jóvenes que van a ser, en muchos casos, la primera generación en la historia de la familia que termina la escuela secundaria completa. Entonces necesitamos una reforma pedagógica importante y una mayor diversificación de los modelos pedagógicos que impliquen, en este sentido, poder atender con éxito toda esta demanda educativa tan formidable que se nos viene encima.

La Ley tiene capítulos importantes, especialmente los que se refieren a la política de igualdad, o sea los criterios de asignación de recursos van a estar orientados por criterios de equidad, por darle más a los que menos tienen. En ese sentido es muy interesante que ustedes vean lo que ha sido editado recientemente en la Nación. El CIPPEC[4] que es una organización independiente que se ocupa de la política pública ha firmado un contrato con la Nación para hacer la auditoría y el monitoreo del cumplimiento de las metas de la Ley de Financiamiento Educativo y acaba de publicar un informe con los datos de cómo se está cumpliendo esa ley donde muestra con bastante claridad que no solo se está cumpliendo en términos absolutos, todos están cumpliendo las metas cuantitativas de la ley, sino que además está claramente visible como la asignación de recursos, en este momento se rige por criterios de equidad.

Si uno compara la asignación de recursos de la Nación a las provincias en la década del '90 y la asignación de recursos de la Nación a las provincias en estos años ve como mientras en los '90

[4] *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.*

no había ninguna diferenciación entre provincias ricas-provincias pobres, en estos años la curva claramente favorece a las provincias de menores recursos en términos de financiamiento nacional. La Ley, en ese sentido, favorece mucho a las políticas de igualdad, a las políticas que tiendan a garantizar las condiciones que permitan seguir en la escuela: becas, libros, textos gratis, en fin, políticas que tiendan, por un lado, a mejorar, lo que se puede llamar las condiciones de educabilidad, o sea las condiciones que hacen que los niños que vayan a la escuela estén en situación de poder aprovechar la parte pedagógica y también inversión en los recursos pedagógicos que permitan que el aprendizaje sea más eficaz y más eficiente.

Hay un capítulo en la Ley muy importante que se refiere a los docentes. Todos sabemos y aprendimos en estas últimas décadas que en la reforma educativa, no sólo en la Argentina sino en el resto del mundo, el factor clave para mejorar la calidad son los docentes. Si hacemos una comparación, voy a tomar dos casos diferentes al nuestro y diferentes entre ellos, Chile y Francia, en estos dos casos en los últimos 15, 20 años todas las variables, los insumos materiales del aprendizaje mejoraron significativamente.

En Chile el 96 % del producto bruto educativo ya está aplicado en el salario de los maestros, tiene computadoras en todas las escuelas, aumentaron los días de clases, las horas de clases, los textos. Todas las variables que uno puede considerar como modelo que influyen sobre el resultado del aprendizaje mejoraron significativamente y durante un tiempo prolongado.

Lo mismo pasa en el caso francés, incluso en el caso francés, hasta por un problema demográfico está disminuyendo la cantidad de alumnos por tasa de natalidad muy baja. Ahora, cuando miden los resultados tanto con los sistemas nacionales como con test internacionales aparece una línea recta casi imperceptible, no hay mejoras de los resultados de aprendizaje educativo y la desigualdad de los resultados de aprendizaje entre los hijos de las familias de clase media-clase alta y los sectores más desfavorecidos se mantiene.

¿Qué pasa, qué es lo que no estamos haciendo, qué es lo que no está funcionando para que semejante esfuerzo financiero y semejante nivel de voluntad política para mejorar la situación, no haya producido los resultados acordes con esta inversión? Hay varias explicaciones, por supuesto las causas nunca son unidimensionales, creo que una parte del problema tiene que ver con los propios instrumentos de medición que estamos usando, que habrá que revisarlos. Pero la otra línea de análisis se refiere, fundamentalmente, a los docentes.

Acá en la Argentina se hizo un estudio, hace muy poco, que compara los planes de estudio. Los contenidos curriculares de nuestro país de hace 10, 15 años atrás y los actuales son completamente diferentes. Sin embargo, si ustedes comparan los cuadernos de clase de los chicos de hace 10, 15 años son bastante parecidos, o sea que por más que uno cambie, en muchos casos los diseños curriculares, los contenidos, los textos, lo que sucede en las aulas de clases no refleja tales innovaciones. Para cambiar eso hay que hacer otras cosas que pasan por la formación docente, que pasa por la comisiones de trabajo de docentes, que pasa por la carrera de docentes, y una política integral en el sector docente es fundamental, cuando digo integral estoy diciendo que esto no lo cambiamos solo aumentando los sueldos, claro que hay que aumentarlos, sin ninguna duda, si se aumentan los sueldos y el resultado es una mayor formación docente. Necesitamos un enfoque sistémico, un enfoque integral y la Ley en ese sentido apunta a tres grandes factores: condiciones de trabajo, carrera y formación.

Desde el punto de vista de las condiciones de trabajo básicamente está toda la política salarial, ya hay avances importantes en esto, si uno compara la situación de hoy con la de hace tres o cuatro años, los cambios son significativos.

Desde el punto de vista de la carrera, la Ley introduce un cambio muy importante que es diferenciar la carrera docente en al menos dos opciones: la directiva y la de desempeño en el aula. Porque hoy ¿qué es lo que sucede? Que si un maestro o profesor quiere ascender, la única opción que tiene para ascender es la del director, con lo cual en muchos casos perdemos muy buenos maestros, muy buenos profesores y ganamos malos directores. A partir de ahora se va a abrir la posibilidad de que se pueda progresar, que se pueda ascender sin dejar las aulas de clase, a través del área de capacitación, para permitir a nuestros docentes que suban ejerciendo la docencia. Y en el punto más importante de culminación de este enfoque, ojalá podamos hacer que el cargo más alto de la carrera docente sea el de instructor, monitor del futuro docente que recién ingresa; porque la otra modificación importante que se plantea es que se aumenta un año la duración de la carrera docente y ese último año, el que se agrega, introduce formas de residencia, entonces el nuevo maestro va a estar trabajando directamente en una escuela bajo el monitoreo de maestros experimentados.

Entonces condiciones de trabajo, carrera y formación. En la formación estamos introduciendo esta modificación importante, que va a permitirle a la docencia poder resolver esta disociación enorme que existe actualmente. Hoy formamos a nuestros docentes de una manera muy disociada de lo que luego se les va a exigir en su desempeño. Debe haber muy pocas profesiones donde la persona se forma de una manera tan separada de lo que después va a tener que hacer, de modo tal que queremos eso y queremos también que la formación docente tenga un tronco común y luego orientaciones que se adecuen a las diferentes modalidades del sistema educativo. Hoy no tenemos, por ejemplo, educadores de adultos, nadie forma educadores de adultos, nadie forma educadores para trabajar en el contexto de privación de libertad, nadie forma educadores para trabajar en educación intercultural bilingüe, nadie forma educadores para trabajar en las zonas rurales y en esas situaciones se exigen justamente saberes profesionales o sea que la formación docente es un capítulo importante, que va a exigir niveles de financiamiento considerables.

Por último, en este breve resumen, creo que también la Ley introduce una serie de modificaciones importantes dentro del gobierno de la administración del sistema educativo. Aquí la gran tensión que hay que manejar, es la que tiene que ver con la obligación entre Nación y Provincias. Nuestro país es un país federal, la Constitución Nacional determina que la educación primaria es responsabilidad de las provincias, esto es así desde 1853, no es una novedad y en la Constitución de 1853 quedó establecida que la responsabilidad de la educación primaria era de las provincias; luego la historia argentina tuvo sus avatares, la Ley Lainez centró al Estado Nacional creando escuelas y administrándolas directamente en las provincias, con lo cual se creó, durante mucho tiempo, un doble sistema paralelo de escuelas nacionales y escuelas provinciales.

Después se hicieron las transferencias a las provincias a partir de los años '60, '90. Todos conocemos la historia de cómo esa transferencia, en muchos casos, no va a ser con los recursos suficientes. Pero hoy creo que está sobradamente establecido que este es el sistema que hay que mantener y profundizar desde el punto de vista de sus problemas de equidad, de sus problemas de garantía del derechos a la educación por parte del Estado. En este ámbito, la Ley tiene dos artículos que son novedades.

La primera es que se establece que las resoluciones del Consejo Federal de Educación sean de cumplimiento obligatorio. El doctor Delich[5] ha opinado, ha escrito sobre esto, su hipótesis es que buena parte del fracaso de la Ley Federal de

[5] *Se refiere al Doctor Francisco Delich quien ocupara entre otros los cargos los de Rector de la Universidad Nacional de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Córdoba.*

Educación[6], que una de las causas fundamentales de la deficiente implementación de la Ley Federal, es debido a este punto que hizo que las decisiones que se tomaran por el Consejo Federal de Educación fueran casi como sugerencias, que se podían cumplir o no cumplir.

El tema de la atomización de la estructura del sistema educativo viene de ahí, la decisión de la estructura de EGB1, EGB2, EGB3 y Polimodal fue una decisión del Consejo Federal de Educación, ahora queremos llegar a este problema de manera tal que el Consejo resuelva cuando sus decisiones deben ser de cumplimiento obligatorio.

La otra novedad que aparece es que el Consejo Federal puede, ante situaciones excepcionales, con acuerdo de la jurisdicción y con toda una serie de garantías, declarar la emergencia educativa, ahí donde no se esté garantizando el derecho a la educación de la población; y que la situación de emergencia permita ofrecer ayuda, donación, asistencia, por vías de emergencia y no por las vías normales que son más lentas y más burocráticas que las que requiere una situación de emergencia.

En la parte del gobierno también se disponen una serie de medidas que tienden a garantizar mucha más participación, se crea una serie de Consejos. El Consejo Federal va a tener en su seno, comisiones asesoras de política social, de actualización curricular, etc. Y en esta actualización curricular nueva, necesitamos algún mecanismo que nos permita, a los que trabajamos en la educación, recibir información del plan técnico, productivo, cultural, que nos digan qué está pasando y qué necesitamos modificar, porque vivimos en una época en donde los contenidos cambian a una velocidad muy grande y nuestro diseño curricular no puede permanecer estable durante mucho tiempo.

Hay también un Consejo, que es otra novedad, en el que participan los medios de comunicación, necesitamos que los medios de comunicación que cumplen un gran papel educativo asuman su responsabilidad en términos de los contenidos educativos que transmiten y para eso se está creando un consejo constituido por representantes de los Medios, de las Cámaras de Anunciantes y del Ministerio de Educación, que trate de promover, obviamente que no hay un intento de controlar ni de censurar, sino de promover mayores grados de responsabilidad, al mismo tiempo que, desde el lado de la oferta educativa, trataremos que nuestros alumnos y alumnas desarrollen una capacidad mucho más fuerte que la que tienen actualmente para ser espectadores críticos de lo que transmiten los medios de comunicación. Entonces necesitamos no solo controlar sino también aumentar la calidad de la demanda y para eso hay que fortalecer en nuestros alumnos el manejo de estos metalenguajes, no sólo lenguaje y escritura, que son fundamentales, o el lenguaje digital, sino también el lenguaje de la imagen que es, hoy en día, un lenguaje importante con serios riesgos de manipulación.

En fin, esta ley, que ha sido elaborada a través de un proceso extenso de consultas y de debates, no es una ley de un ministerio, no es una ley de un partido, es una ley que ha sido objeto de consulta con ciento de miles de personas. Las escuelas tuvieron dos jornadas, la primera para discutir documentos borrador, luego para discutir el borrador del proyecto de ley. Hemos tenido reuniones con centenares de organizaciones, ha habido encuestas a la comunidad pública en general. Todo esto ha permitido elaborar este proyecto, confiamos que refleje un alto consenso, y ahora entramos en la última fase de tratamiento en nuestro parlamento, que también es un órgano de discusión y concierto, que es el máximo organismo que nos deja la democracia en nuestro país. Confiamos que esto, insisto, nos brinde una ley que tenga sustentabilidad, tanto por el contenido como por el apoyo político que su aprobación debería reflejar.

[6] *Hace mención a la Ley Nº 24.195 promulgada el 29 de abril de 1993.*

El acto de presentación del proyecto en la Casa de Gobierno, mostró una presencia, no solo del nivel político en función, de todos los gobernadores, de todos los miembros del gabinete, sino también de los representantes de todas las fuerzas políticas y todas las fuerzas sociales. Además estamos confiados, porque esto de que la educación sea política de Estado, sea producto de un proceso fuerte de concertación independiente, en este caso lo estamos cumpliendo y sería una gran novedad en la cultura política de nuestro país que finalmente nos pongamos de acuerdo en algo y podamos hacer algo con acuerdos.

RUEDA DE PREGUNTAS

- Control de Resultados

En la Ley hay un capítulo sobre lo que es el sistema de evaluación y de medición de resultados. En este capítulo se definen todas las variables sobre las cuales se va a evaluar, se va a medir; también aquí hay discusión, estamos entre dos extremos, algunos sectores proponen mecanismos de evaluación externos al Ministerio de Educación, la creación de una especie de agencia que audite el funcionamiento del sistema educativo separado de los organismos de gestión. Nosotros no estamos de acuerdo con esto, creemos que la evaluación es un instrumento para la gestión, pero tiene que ser un instrumento que permita mejorar, si lo separamos lo van a auditar después que pasó y una vez que pasó, pasó. Tiene que ser algo que esté articulado con la gestión y confiemos porque el argumento legítimo, genuino de los que piden el organismo externo, es la confiabilidad y la distribución de la información, la independencia en la información, esto lo debemos garantizar.

La creación de un Consejo que no sea un mero consejo consultivo sino un consejo con poder de decisión sobre qué medir y cómo medir, qué informar, formado por representantes muy calificados de la comunidad académica y científica, también de los diferentes sectores políticos, del parlamento, este consejo es el que va a regular toda la política de medición de resultados, y de control de los logros y ejecución de las políticas.

-Educación Inicial

Hay preguntas sobre por ejemplo, que opinión me merece la provincia de Buenos Aires de emplear a mujeres, madres para atender la educación inicial a las que sólo se les da capacitación, que posibilidad hay de incorporar en el futuro los jardines maternales de 1 a 3 años, más instituciones de enseñanza pública.

En este tema de lo que pasa en los primeros años de vida, en estos momentos tenemos que apostar por estrategias muy diversas porque los déficits son muy grandes. Si hay madres que pueden atender a sus hijos, pueden atender a los hijos de otros, hay mucho voluntariado en esto. Obviamente que no es lo ideal pero tampoco podemos subestimar la importancia que tienen en este período de vida la acción voluntaria, la acción comunitaria, la acción barrial y los organismos que dependen de otros Ministerios y no solo del Ministerio de Educación.

Esta tarea, en estos primeros años de vida no es solo del Ministerio de Educación, acá hay mucho que hacer con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud, hay mucho para trabajar con ellos, esto exige una acción intersectorial que involucre a todos, donde la parte pedagógica debe estar a cargo de educadores; pero en este período inicial no es solo lo pedagógico lo que importa, hay mucho de afectivo, mucho de estimulación, hay mucha actividad que puede ser hecha y está siendo hecha por instancias que no necesariamente exijan educadores profesionales titulados, porque si quisiéramos hacer eso hoy, sería imposible.

Podemos ponernos esa meta hacia el futuro pero en la transición tenemos que aprovechar todos los recursos existentes. De manera que vamos hacia eso, lo importante es ir elevando la calidad de respuesta al problema que tenemos que enfrentar. Hoy si uno toma la población de 45 días a 3 años tenemos un serio problema de cobertura, no hay nada, entonces avancemos con supervisión, con inspección garantizando lo mejor posible, pero también avancemos en cobertura, porque hay muchos chicos, principalmente en los sectores más desfavorecidos, que esos primeros años de vida los están pasando sin adultos significativos a su alrededor, tan solo están en la calle, con los hermanitos, o con quién sabe quien. Veamos cada caso por caso, cada jurisdicción verá, pero la política es aprovechar y trabajar intersectorialmente.

- Docentes: Participación del Salario y Capacitación

Hay preguntas con respecto a los docentes, cuánto es el porcentaje de presupuesto que representan los salarios, cuánto es el per cápita destinado a educación. El salario docente es aquí, y en todas partes del mundo, la variable que ocupa en los casos más exitosos cerca del 90% del presupuesto educativo, en algunos casos, llega al 95%. La educación es una actividad intensiva en mano de obra, o sea que el salario docente es efectivamente la variable clave del presupuesto educativo en estos momentos y por eso también ha sido la variable de ajuste, cada vez que hubo que cortar un gasto educativo, se cortó el salario docente, no hay otro concepto de donde cortar.

Entonces aspiramos, en ese sentido, a llegar a un nivel de salarios dignos y también ir acompañando eso con mayor inversión en los otros rubros, pero el que sea así no es necesariamente malo porque con muy buenos docentes podemos tener muy buena calidad de educación. Se puede poner aparato, insisto con el caso chileno, poner computadoras, poner edificios, aumentar el tiempo de clase, se puede hacer todo eso, pero el que lo usa es el maestro. Si el maestro no es bueno, si no está bien preparado, motivado, etc, todo ese gasto, esa inversión que se hizo en las otras variables no cumple ningún resultado.

Por eso gastar en maestros, también es fundamental y en este punto quizá tengamos que empezar a pensar en salir de la idea del docente individual y empezar a pensar en el docente colectivo, el profesionalismo docente es un profesionalismo colectivo no individual. Los resultados del aprendizaje no se explican por lo que hace un maestro durante un año o un profesor en una materia, estos objetivos son objetivos de largo plazo y exigen mucho saber lo que hizo mi colega el año anterior, lo que va a hacer el otro el año que viene, lo que está haciendo otro profesor al mismo tiempo que yo.

Necesitamos salir de la idea del aula como unidad de desempeño para empezar a tomar como mínimo la institución como unidad de desempeño y el equipo docente como responsable de lo logros de aprendizaje. Esto es un desafío porque tiene consecuencias también desde el punto de vista salarial, desde el punto de vista de la carrera. En algunos países esto ya se está haciendo, están empezando a estudiarse formas de retribución por equipo, que se haga entender a la institución como la unidad, no al maestro aislado.

Creo que tenemos mucho que hacer y las políticas públicas tienen poco margen para la experimentación, ahora permitimos a todo el mundo que experimente, pero en las políticas públicas, nadie se arriesga a experimentar, pero necesitamos introducir algunas dosis mayores de experimentación en política pública, necesitamos probar mecanismos para ver como funcionan, nadie puede saber como funcionan estas cosas si no las implementamos aunque sea experimentalmente en algunos sectores para que veamos que consecuencias pueden tener.

Luego hay preguntas sobre la capacitación.

La capacitación docente obligatoria y gratuita está en la Ley, efectivamente el docente va a estar obligado pero con las condiciones para que lo haga.

-Provincias

La cuestión de las provincias es un tema amplio, esta es una ley nacional. Creo que el Consejo Federal de Educación es el órgano que sale más fortalecido en esta Ley pero, evidentemente, vamos a tener un trabajo importante, a partir de aquí, para que las jurisdicciones también se acomoden a este ritmo de política educativa nacional, que hagan de la educación esta prioridad, algunas están más atrasadas, otras menos. Tendremos con todas ellas un largo trabajo de concertación, a partir de esta ley.

- Cumplimiento de las Metas de la Ley de Financiamiento Educativo

Pueden consultar el informe del CIPPEC sobre el cumplimiento de las metas de la Ley de Financiamiento Educativo, es un informe público que está en la página web del organismo. Va a venir alguien de ellos aquí, les puede explicar en términos mucho más concretos, con números, dar algunas de las variables, como ha ido evolucionando el cumplimiento de la ley y que perspectivas se abren para el futuro en ese sentido, porque ya no es solo que estamos aumentando el porcentaje del Producto Bruto en educación, sino que como está aumentando el Producto Bruto, está aumentando el tamaño de la porción y el tamaño de la torta.

Entonces yo creo que felizmente, voy a ser un poco ingenuo y utópico, en algún tiempo, no muy lejano, ya no vamos a estar discutiendo más que no hay plata, esa excusa ya no va a servir para explicar algunos resultados deficientes y va a ser complicado porque va a aumentar, entonces, el nivel de exigencias a los que hacemos educación, tanto política como los que hacen educación en las escuelas, porque recursos siempre puede haber más.

Se están cumpliendo todas las metas y como decía antes, como no hay óptimos fijos en estos temas, lo importante es que elevemos la calidad del tema sobre el cual tenemos que discutir. Ojalá que este debate educativo que se inició con la Ley continúe, no se interrumpa ahora con la sanción legislativa, que mantengamos a la sociedad en su conjunto debatiendo sobre educación, porque aquí nos jugamos el futuro tanto personal como social y que los temas de ese debate sean, insisto, de mayor calidad.

-Enseñanza de Ciencia y Tecnología

Necesitamos mejorar, significativamente, la enseñanza de ciencia porque para tener buena ciencia y buena tecnología necesitamos tener una población educada científica y técnicamente y hoy, mejorar la enseñanza de la ciencia, es formar ciudadanía. Un ciudadano del siglo XXI tiene que ser una persona que maneje los códigos básicos de la ciencia y la tecnología porque va a tener que tomar decisiones democráticamente sobre temas muy cargados de ciencia y tecnología.

El tema de las papeleras, el conflicto con el Uruguay, el tema de la manipulación genética, el tema de las enfermedades, el tema de todo lo que es el cuidado del medio ambiente, son todas decisiones que un ciudadano común va a tener que tomar, se va a tener que pronunciar, no podemos dejar esas decisiones en manos de los científicos y los técnicos solamente porque hay un punto de la decisión que no es técnico, es político, es ético. ¿Vamos a manipular o no el capital genético a la futura generación? Esto técnicamente se puede hacer, pero no sería bueno que decidan los técnicos si se debe hacer o no, esto es una decisión política, social, cultural. En que sí y en que no, yo tengo que estar capacitado para tomar esa decisión.

Y así como esas, muchas hay otras, entonces necesitamos introducir mejores dosis de ciencia y tecnología y para eso sería muy bueno también, que los científicos se preocupen por la divulgación científica y por la enseñanza de la ciencia. Hoy en día, tenemos un serio déficit en esto, cuando uno mira quienes son los científicos que se encargan de enseñar ciencias en escuelas básicas, vemos que tenemos déficits fuertes. La enseñanza no es prestigiosa en la cultura científico-técnica, enseñar es mucho menos prestigioso que investigar, es mucho menos prestigioso que estar en la frontera del conocimiento y sin embargo, socialmente es muy importante así que yo creo que en este sentido la política en ciencia y técnica, y esto con el Secretario Tulio Del Bono[7] lo estamos discutiendo mucho, implica también tener un fuerte capítulo destinado a cómo mejoramos la enseñanza de ciencia en la escuela básica, como promovemos vocaciones científicas. Tenemos un problema serio, la universidad tiene muy pocos estudiantes en las carreras científicas duras, no hay vocación de científicos. Esto es parte de la política que hay que hacer.

Dr. Horacio Fazio
Subsecretario de Políticas Universitarias
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación

Voy a hablar fundamentalmente de la cuestión universitaria, complementando lo que han dicho los anteriores expositores.

Recordemos un dato importante: las universidades nacionales representan poco más del 50% del presupuesto específico del Ministerio de Educación.

La evolución en la actual Administración respecto al presupuesto educativo y de ciencia y tecnología total, esto es inclusive entes u otras áreas ministeriales que puedan tener actividad educativa, científica o tecnológica, es la que ustedes ven en valores corrientes en este momento.

Si lo llevamos a valores constantes, vemos que efectivamente, en los hechos, se ha producido un aumento realmente relevante en la transferencia de fondos a educación, ciencia y tecnología, que nos permite afirmar que para este Gobierno la cuestión educativa, científica y tecnológica se ha transformado en política de Estado.

Ustedes tienen aquí una comparación en la evolución del salario docente, universitario y preuniversitario, frente al sector privado registrado de la economía y el sector público. También ven que, en términos reales, la evolución de los salarios universitarios ha tenido una relevante mejoría. Y lo mismo está ocurriendo a nivel de los sueldos del personal de la carrera de investigador científico y tecnológico, y de los becarios doctorales de ese sector. En ese sentido, podemos decir que por cuarto año consecutivo vamos a cumplimentar un plan de financiamiento de 1.500 becas doctorales y la incorporación de 500 investigadores en la carrera de investigador en el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Es de hacer notar, que el total de becas de doctorado que se ofrecen en el país sumando todos los organismos nacionales que las financian, alcanza a 3.000 anuales

La repercusión de estos programas a nivel de toda la República –y esto se ve claramente cuando uno visita universidades del interior del país– es realmente importante. Nuestro país, como todos sabemos, no ha sido debidamente cuidadoso en proteger y en coadyuvar a que se cumplimenten determinado tipo de vocaciones que hacen al progreso de las naciones. Nadie puede discutir que apostar a la educación y a la ciencia es un requisito ineludible para el desarrollo de una Nación. Pero todos sabemos que hasta hace pocos años, la vocación docente y de investigación en este país estaba penalizada socialmente, desde el punto de vista de los recursos que se le asignaban. Probablemente, podría darnos algún tipo de sentimiento de simpatía o admiración, pero donde cuentan efectivamente los recursos asignados a esas actividades: docencia, academia, investigación, eran realmente insuficientes para efectivamente hacer una profesión de una vocación.

El poder brindar a las nuevas generaciones de egresados universitarios este programa de becas que hemos mencionado y que consiste esencialmente en financiar a candidatos a doctorado menores de 30 años, con un estipendio actual de alrededor de 1.650 pesos ($2.000 en el próximo año) en hasta 5 años, para elaborar una tesis de doctorado y poder cumplirlo por cuarto año consecutivo, es realmente un logro que nos enorgullece.

Esos números no fueron números mágicos, o números que se nos ocurrieron porque teníamos, en forma desordenada que producir más doctores en el país, sino que son los números mínimamente necesarios para renovar la pirámide etaria de un organismo como el CONICET. Insisto, más allá de todos los problemas que puedan existir en las universidades, o particularmente en algunas, es realmente muy gratificante comprobar que hoy, graduados recientes de carreras universitarias, con toda seriedad y con dignidad, pueden decir: "me presento a una beca del CONICET" y saber que van a tener un ingreso digno. Y esto no es poco para un país que, hasta hace pocos años, obligaba a los que querían realmente volcarse a la actividad docente e investigación a conseguir financiación externa o a dedicar esfuerzos mayúsculos que no corresponden, porque efectivamente es una verdad autoevidente que necesitamos que los jóvenes se doctoren no más allá de esa edad que hemos fijado: 30-35 años, para poder tener un horizonte de producción intelectual y científica que sea, justamente, la devolución para la sociedad que ha financiado esa actividad.

Para que ustedes tengan una idea, en la máxima categoría de una universidad nacional: la de profesor titular, dedicación exclusiva, máxima antigüedad, al inicio de esta administración, el sueldo bruto rondaba los 2.200 pesos y hoy, en agosto de 2006, ya previsto para marzo de 2007, se ha más que duplicado el ingreso (se logrará triplicarlo en el transcurso de 2007.Si lo comparamos, como pueden ver en el cuadro, con el 31% de inflación en términos reales, ha significado una actualización y una jerarquización en este caso, de la máxima categoría docente de una universidad.

De todas formas, como muchas veces aún conservamos fresco el recuerdo de la crisis de situación límite que hemos pasado hace no más de 4 años, y más allá de que corresponda a diferentes administraciones o gobiernos, podrían compararse estos montos con los vigentes a 2001. Ustedes ven en el cuadro que, desde octubre de 2001, la inflación ha sido el 117% y, no obstante, si comparan con los sueldos que hemos analizado, efectivamente hemos logrado una actualización en términos reales realmente importante. Esto no solamente se da en las categorías más relevantes como la de profesor titular y máxima antigüedad sino, para tomar como ejemplo, en la categoría de ayudante de primera, dedicación semiexclusiva, antigüedad promedio, que es un cargo muy similar a maestro de grado, turno simple, similar en la dedicación, no en los antecedentes, porque seguramente en el promedio de las universidades le estamos pidiendo una maestría y, en una universidad grande, un doctorado. También vemos aquí que, frente a la inflación, ha tenido un ajuste en términos reales realmente importante.

Finalmente, podríamos tomar la categoría de profesor adjunto de dedicación simple. Estamos hablando de una dedicación de hasta 10 horas semanales; esto significa, de hecho, una dedicación frente a clase de no más de 4 ó 6 horas semanales. También aquí se ha dado un ajuste más que proporcional, ya que incluso hemos llegado a un 175% de ajuste desde mayo de 2003 a la actualidad. A veces, estos valores se presentan como degradados por el monto pero hay que analizarlos en el contexto de que estamos hablando de una dedicación de pocas horas semanales y compatible con el ejercicio de la profesión.

La evolución del presupuesto específicamente universitario está ahí en el cuadro en términos corrientes y en términos reales; vemos claramente el efecto de la crisis 2001-2002, y vemos que en términos reales para el 2007 y ya en el 2006 hemos sobrepasado cualquier marca anterior en recursos asignados a universidades.

Voy a terminar mi exposición con un tema que, más allá de los datos cuantitativos, tiene que ver con el destino de los fondos públicos que asigna una sociedad que, como decía hace un rato, hace muy pocos años atravesó una crisis cuasi terminal. Estos montos que, así presentados, nos pueden enorgullecer a quienes formamos parte del equipo ministerial de Daniel Filmus, no nos

pueden dejar de preocupar cuando tocamos temas como los que me voy a referir brevemente y que no podemos ocultar porque hacen a la esencia de la convivencia democrática. Todos deberíamos rendir cuentas, especialmente cuando se trata de fondos públicos e incluso cuando la estructura impositiva implícita en la recaudación de esos fondos (como todos sabemos) aún conserva un fuerte componente de impuestos indirectos, lo que significa que en términos relativos, las clases más postergadas de esta sociedad están financiando estos importantes montos y recursos a los que nos hemos referido. Un primer problema que aparece cuando hablamos de las universidades, que no es menor, es el tema de la jurisdicción de las universidades nacionales. Me estoy refiriendo a que muchas veces cuando se pretende, tanto del Poder Ejecutivo Nacional como de los órganos de control, hacer algún tipo de seguimiento o análisis del destino de los fondos, aparece esta cuestión de la jurisdicción que, como ustedes saben, por ley vigente de educación superior, hace referencia a la autonomía universitaria que muchos consideran autarquía absoluta, a tal punto que cualquier diferendo entre una universidad nacional y el Poder Ejecutivo Nacional, se dirime en Tribunales (Cámara Federal de la jurisdicción) según la actual ley vigente de Educación Superior. Esto, que con responsabilidad puede significar un grado de autonomía y libertad ,e incluso de mayor eficiencia, muchas veces esconde ineficiencias y problemas aún más graves, por lo que, desde el punto de vista normativo, habría que repensar esta cuestión de los alcances de la jurisdicción universitaria. Para poner un ejemplo concreto, que muchas veces se nos aparece cuando cruzamos diferentes bases de datos, es la cuestión de las incompatibilidades. Muchos de ustedes seguramente vienen de jurisdicciones provinciales, y deben conocer que aún hoy no está mal visto tener alguna dedicación semi exclusiva en la universidad, en caso extremo exclusiva y ejercer un cargo público provincial o municipal. Esto viene, si recordamos las diapositivas anteriores, de la época en que los sueldos efectivamente eran bajos y de hecho se legitimaba una situación que trataba de solucionar una cuestión de rigidez de ingresos. Pero, insisto, esta cuestión de las incompatibilidades nos preocupa, porque aún hoy sigue siendo una malversación de fondos, y nos impide dedicar esos fondos a otros destinos más sustantivos de la actividad universitaria.

Lo mismo ocurre con el destino específico de los fondos, porque muchas veces resulta problemático hacer un seguimiento por la autonomía contable-administrativa de cada una de las universidades. Lo mismo pasa con los recursos propios, dado que no pueden los órganos de control del Poder Ejecutivo o les resulta complejo cuantificar los recursos propios de cada universidad. Fíjense que la UBA tiene recursos propios registrados, en blanco, de 200 millones de pesos por año. Y, finalmente, la doble negociación salarial también hace compleja la cuestión de una administración sana y equitativa de los recursos humanos y de los ingresos ya que las universidades, aprovechando o mal aprovechando esa autonomía muchas veces, aparte de las paritarias nacionales, realizan paritarias particulares con efectos salariales. Todas estas cuestiones que menciono al final, tienen que verse como la contracara de esta decisión política de privilegiar un sector, pero que debe ser acompañada, y es nuestra responsabilidad, por un compromiso con asegurar un adecuado destino del presupuesto de las universidades para el logro de los fines que les son propios.

Muchas gracias.

Moderadora:

Le agradecemos al Dr. Fazio. Ahora escucharemos las preguntas del auditorio, al Lic. Piffano y al Dr. Axel Rivas. Tienen 5 minutos cada uno para responder. Le doy la palabra al Lic. Piffano.

Lic. Horacio Piffano

La primer pregunta me plantea el problema de la inequidad, en la relación entre el pago de impuestos por parte de los sectores de bajos

ingresos respecto de los de altos. ¿Usted piensa que se soluciona con el gasto focalizado?. Después habla del sistema tributario regresivo, que está prácticamente basado en la imposición indirecta.

Son dos cosas distintas. Modernamente, cuando se plantea el tema de la equidad de temas fiscales no se habla de equidad tributaria, se habla de equidad fiscal. La equidad fiscal implica, del lado de los impuestos, el financiamiento y, del lado del destino de esos fondos, el gasto. Uno puede llegar a la conclusión de que el sistema es regresivo desde el punto de vista tributario. Aquí se plantea una situación curiosa: cuando uno escucha a los políticos, a los tributaristas, todos están de acuerdo en que hay que reformar el sistema tributario. Pero por alguna razón pasan los años y el sistema tributario está como está. Hay un componente político que no podemos resolver, y es el tema básico de que los impuestos indirectos están escondidos en los precios de los bienes y, por lo tanto, son atractivos para cualquiera que gobierne. El impuesto indirecto es un llamado directo al bolsillo del contribuyente. Esto es así, y hasta Alberdi lo reconoce en el libro de la Constitución: "Estos impuestos son lindos porque la persona que paga lo hace con el placer de recibir un bien y no se da cuenta que está pagando, etcétera, etcétera. Hay que utilizarlos en estos momentos donde debemos evitar la rebelión popular", dice Alberdi. Le está dando las aduanas al Gobierno de la Confederación. Por lo tanto, había que evitar la rebelión del pueblo.

Son dos cosas distintas, y yo creo que hay que atacar por los dos frentes. El lado tributario tiene otro problemita, que es el de la gran competencia internacional que hay para traer inversiones. Los países están compitiendo en materia tributaria muy fuertemente, inclusive con tendencia a bajar los sistemas progresivos, lo cual quiere decir que hay un fuerte condicionamiento en el escenario mundial presente, para que muy agresivamente pasemos una super progresividad en el sistema tributario. La equidad se trabaja por los dos lados.

La otra pregunta es: ¿Cómo hacemos en Argentina con los problemas que tenemos en las poblaciones rurales, de alimentación y demás?. Eso es lo que mencioné. La idea es que uno no puede resolver el problema de equidad, ya con el chico en la secundaria. Tiene que empezar de entrada, cuando está en la primaria, inclusive en el vientre de la madre, dicen algunos. Por eso, la asignación de los recursos que se haga en este programa espectacular, tiene que ser muy bien monitoreada, y debe haber acuerdos con las provincias de forma tal que el monitoreo sea federal, para no suponer que está el Gobierno central haciendo un federalismo coercitivo, sino que está haciendo algo de consenso, de políticas de Estado. Y ahí viene el problema del monitoreo que mencionó Axel también. Esto claramente es así, y a eso apunta lo focalizado.

Dr. Axel Rivas

Hay una pregunta referida sobre cómo se van a utilizar los recursos nacionales correspondientes al aumento de su participación. Básicamente, es interesante mirar el Presupuesto 2007 y observar que la prioridad de la inversión nacional está puesta en ciencia y tecnología. Aumenta la inversión en ciencia y tecnología un 23%, frente al 15 de aumento en educación.

Lo combino con una pregunta de la preocupación por el aumento unidireccional del gasto educativo, y no de las otras áreas sociales. En la práctica, si bien la Ley de Financiamiento Educativo establece una prioridad para educación, por lo menos en el Presupuesto Nacional el resto del gasto social aumenta igual, e incluso la salud aumenta más que la educación, con lo cual, más complejo que la ley, es la atribución de prioridades en el gasto social.

Se menciona aquí si se postula la revisión de los estatutos docentes vigentes. Es interesante mirar el proyecto de Ley de Educación, porque hay algunos aspectos menores pero lo interesante es la modificación de las carreras

docentes, además de una reforma más sustancial en la formación.

Lic. Horacio Fazio

Brevemente, contesto las preguntas referidas a los becarios del Conicet. Efectivamente, respecto de la salida laboral por la que se pregunta para estos becarios, diría que la salida natural es el ingreso a la carrera de investigador científico y técnico. Justamente, esos 500 ingresos anuales, que por cuarto año consecutivo estamos cumplimentando, alentamos que sean jóvenes doctores.

La otra respuesta es que también alentamos áreas de conocimiento que tienen que ver con las necesidades del país, con las prioridades de las principales líneas de investigación en las más importantes áreas del conocimiento.

Lic. Horacio Piffano

Dos preguntas ligadas: ¿Cómo generar mayores recursos para el financiamiento educativo?, y la otra plantea el mismo tema referido a la Universidad. Allá por la década del '90 nos dedicamos bastante a este tema, porque se vislumbraba una reforma en el sector universitario respecto a las fuentes de financiamiento. En la ley que se dictó en aquel momento, no se habla de prohibir el arancel. Lo deja abierto a las autonomías universitarias, para que decidan sobre ese punto. Si son autónomas, que decidan ellas la forma de financiarse, aparte de su lucha por el aporte público tradicional que deben recibir del Gobierno Nacional.

Las universidades, como recién se mencionó, han tomado la variante de la consultoría. Para la UBA esto significa ingresos espectaculares, la cifra que se dio puede duplicarse por los fondos que van por afuera. De forma tal que, en realidad, esa es la forma con que retiene la universidad pública a los profesores o vino reteniendo hasta ahora. La motivación para la consultoría antes era mucho más fuerte, porque era la única forma en que la universidad pública podía retener a la gente. No había posibilidad, el costo de oportunidad era altísimo y no se les podía pagar salarios de miseria. Nosotros habíamos pensado en su momento que lo podríamos expandir, aparte de consultoría, y pedirles una contribución a los estudiantes.

¿Cómo hacer con el tema del arancel? Nosotros hablamos en ese momento del bono universitario. La idea era establecer un bono que debían adquirir los alumnos. El financiamiento directo vía familia por arancel, en el mundo se da básicamente en países como Estados Unidos, y también Asia. Y hay tanto países socialistas como capitalistas; no hay diferencias en ese sentido. En cambio, el arancel módico o muy bajo como en la Unión Europea, salvo el caso de Chile, no existe en América Latina. De forma tal, que nosotros habíamos pensado en una articulación módica de la compra de ese bono, que no sería igual para todas las personas; tendría que estar graduado de acuerdo a la capacidad contributiva.

¿Cómo medir capacidad contributiva?. Todos se agarran de los pelos y dicen que es imposible. Sin embargo, ¿cómo hace la AFIP para hacerle pagar a la gente que tiene plata y no paga?. Uno había pensado en algún momento que todo ciudadano debía tener una especie de código que tuviera identificada su situación de ingreso y patrimonial, para de esa manera saber si tiene que pagar impuestos y, eventualmente, si tiene que recibir servicios gratuitos del Gobierno. En ese sentido, el bono universitario da esa posibilidad de hacer que la gente que realmente puede pagar ese bono, lo pague. Eso está claro, porque hay chicos que llegan a la Facultad, bajan de la 4x4, y lo vemos a diario. De forma tal que no es dramático pedir un arancel módico de 30 pesos por mes, por ejemplo. Habrá gente que no paga arancel y gente que tendrá arancel negativo, es decir que se le daría una beca. De alguna manera, con los que pagan arancel podrían destinarse esos recursos a las becas. No vamos a llenar de plata la Universidad con este mecanismo de financiamiento muy ad-hoc, pero sí vamos a poder mejorar la equidad entre las clases sociales.

LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS, EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE APOYO

CONTADOR MARCOS PEDRO MAKÓN

PRESENTACIÓN

Existe abundante bibliografía sobre las bases teóricas, conceptuales y metodológicas de la gestión y rendición de cuentas por resultados, en especial en lo que se refiere a presupuesto por resultados, indicadores de desempeño y seguimiento y evaluación de resultados.

En este documento no se pretende volver sobre los mencionados aspectos. El objetivo, en este caso, es el de presentar un aporte metodológico acerca de las condiciones básicas de funcionamiento que se requieren en materia del uso de las técnicas presupuestarias y de la operatividad de los sistemas de administración de recursos reales y financieros, a efectos de lograr la instrumentación del nuevo modelo administrativo.

En la primera parte se analiza la evolución que han tenido las técnicas presupuestarias en los últimos años y los distintos objetivos que se han pretendido conseguir con cada una de ellas. Ello tiene por objeto clarificar una confusión que aparece en alguna bibliografía, en la que se asimila la gestión por resultados con una determinada técnica presupuestaria, llamada en este caso, presupuesto por resultados. Se efectúan, además, algunas breves reflexiones conceptuales sobre lo que entendemos por gestión orientada a resultados que, como se podrá apreciar, va más allá del uso de una determinada técnica presupuestaria.

Con base en lo anterior, se presentan propuestas sobre las técnicas presupuestarias que se deberían utilizar para encarar la programación con base en resultados, los tipos básicos de indicadores que deberían emplearse y las características que debería tener el funcionamiento de los sistemas de administración financiera y de recursos reales (presupuesto, tesorería, compras y contrataciones y administración de recursos humanos), en los aspectos referidos a la flexibilidad en la administración de recursos y en la consiguiente introducción de incentivos organizacionales y del personal. Todo ello con el objetivo de viabilizar la instrumentación del modelo de gestión orientado a resultados.

Por último, se presenta una breve referencia a la necesaria redefinición que, en el marco de una gestión y rendición de cuentas por resultados, deberían tener los roles actuales que vienen desempeñando el Poder Legislativo y los órganos de control tanto internos como externos.

1. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS (MAKÓN 2003)

Tradicionalmente el presupuesto se lo concebía como un instrumento exclusivamente financiero que debía expresar los recursos asignados a las instituciones, expresados por su naturaleza, a través de las categorías por objeto del gasto.

A partir de los años 60 se produjo un quiebre en el desarrollo y uso de las técnicas presupuestarias. Se pasó del presupuesto que utilizaba exclusivamente variables financieras, reflejando lo que el Estado gastaba, a un presupuesto que debería mostrar "lo que el Estado hace con los recursos asignados" (Martner 1967. Primera Edición).

La técnica utilizada para ello fue el **presupuesto por programas**.

La aplicación del presupuesto por programas tuvo como objetivo inicial el de contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular las políticas, objetivos, metas establecidos en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias. Por tanto, se planteó un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto, que se centraban tradicionalmente en el análisis de la evolución histórica de los gastos y sus respectivas proyecciones.

Se introdujo, posteriormente, el concepto de centros de asignación de recursos en función de productos. Estos centros de asignación de recursos conformaron las categorías programáticas del presupuesto en las cuales se distinguía la producción terminal que contribuía al logro de políticas de la producción intermedia o interna de las instituciones (Matus y otros 1976). Se contempló que la programación y evaluación presupuestaria debía contener indicadores de producción de bienes y servicios y sus relaciones o vinculaciones con los recursos reales y financieros asignados y utilizados respectivamente. Es decir se contempló que el sistema presupuestario, en todas sus etapas, debía reflejar las relaciones insumo-producto que se llevan a cabo en los procesos productivos públicos.

La decadencia y posterior falta de vigencia de la planificación en América Latina, la débil conceptualización de las características metodológicas del presupuesto por programas (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción e impacto), la falta de una visión ínter sistémica que relacione al presupuesto, en sus diversas etapas, con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegiaba el control en el uso de recursos, son algunas de las causales que explican los pocos resultados obtenidos en lo que hace a la aplicación de esta técnica.

A inicios de la década de los años 80, y como una forma superadora de la técnica del presupuesto por programas, se promovió el uso del **presupuesto base cero** que recogía la idea original de dicha técnica (vincular producción con insumos reales y financieros) y brindaba herramientas adicionales para priorizar la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. Este tipo de presupuesto se originó en el sector privado en Estados Unidos (Texas Instrument) y fue adoptada posteriormente, por el gobierno federal. Los instrumentos básicos que utilizaba eran los paquetes de decisión (identificación de procesos productivos, de sus elementos componentes y de distintas opciones para llevar a cabo el mismo proceso productivo) y la definición de criterios de jerarquización y priorización de los paquetes de decisión, tomando en cuenta los recursos disponibles (Phyrr 1977).

Esta técnica ha tenido escasa vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas. En realidad se trata de herramienta complementaria, sumamente útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria. En nuestro país, se viene utilizando en los últimos años el presupuesto preliminar que representa una aproximación al presupuesto base cero.

A finales de la década de los 80 e inicios de los 90, se encaró en la mayoría de los países de América Latina la instrumentación de la **reforma en la administración financiera**. Esta reforma se sustentaba en una concepción adecuada de que la reforma de los sistemas básicos que la conforman –presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad– se debía realizar bajo un enfoque integral e integrador. Se consideraba que

dicha reforma implicaba un profundo cambio en los procesos de administración y gestión de los recursos financieros del sector público. (Secretaría de Hacienda 1992).

Una visión más moderna de la reforma de la administración financiera, considera que la misma no sólo debe abarcar a los sistemas antes mencionados, sino también a los sistemas de programación y administración de los recursos reales (humanos y materiales) y, por tanto plantea como requisito un profundo proceso de reingeniería en la programación y administración de los recursos reales y financieros del sector público.

Si bien se han logrado avances sustanciales en la obtención de informaciones sobre la gestión económico-financiera de las instituciones públicas, lo que permitió mejorar los procesos de toma de decisiones por los niveles políticos y gerenciales en materia de asignación de recursos, no se logró una transformación profunda en los métodos para administrar y vincular los recursos reales con los financieros. Continuaron predominando, en forma casi exclusiva, las normas y criterios tradicionales sobre la asignación y uso de los recursos financieros sin vinculación con políticas y prioridades.

Fueron muy escasos los avances en materia de definición de indicadores de desempeño, en especial de indicadores de impacto; se concentraron básicamente los esfuerzos en indicadores de producción de bienes y servicios no relacionándolos con los requerimientos de recursos reales y financieros. Todo ello afectó, a su vez, el desarrollo de mecanismos que posibilitaren llevar a cabo la evaluación de la ejecución presupuestaria.

La debilidad en la programación presupuestaria determinó que la definición de categorías programáticas en el presupuesto, fueran, en la mayor parte de los casos, una repetición de las estructuras institucionales piramidales y no centros de gestión productiva donde se asignan gastos a unidades ejecutoras para producir bienes y servicios.

Por último, el deterioro y, en muchos casos, inexistencia de sistemas de planificación y las pujas sectoriales y regionales en la asignación y uso de los recursos públicos originó una proliferación de recursos para fines predeterminados, constantes a través del tiempo, que van a "contramano" de un modo de asignación de recursos con base en la definición de resultados a alcanzar. [1]

En síntesis, la programación presupuestaria se ha venido realizando tomando –como base exclusiva la capacidad de oferta de las instituciones públicas y no como la expresión de una compatibilización de dicha oferta con las demandas que plantea la sociedad. Predominó la programación de las variables financieras sin vinculaciones con la programación real.

De esta apretada, y por tanto esquemática síntesis, surge que hace más de tres décadas que se viene intentando en América Latina la instrumentación de un nuevo modelo de gestión pública, a través del presupuesto público, con resultados no muy alentadores en la mayoría de los casos.

En Argentina, si bien se lograron avances en materia de administración financiera y se reimplantó la técnica del presupuesto por programas con una visión conceptual más moderna, queda un camino largo a recorrer para fortalecer la programación, administración y evaluación de la ejecución presupuestaria, aunque, como se señala más adelante, se han logrado ciertos avances en el desarrollo de indicadores de producción e impacto. Pero el modelo de gestión sigue concentrado, básicamente, en la administración de medios.

[1] *Las características y magnitud de la afectación de recursos para el caso argentino fueron presentadas en el XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público (Vega 2005).*

2. PRESUPUESTO POR RESULTADOS

En los últimos años, y como una forma de superar las falencias arriba mencionadas, se han venido desarrollando los aspectos conceptuales de una nueva técnica presupuestaria: el presupuesto por resultados (Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos 2005).

Esta técnica recoge una de las características centrales del presupuesto por programas –como es que en el proceso presupuestario se deben expresar claramente las relaciones insumo-producto y que la definición de políticas es el marco para definir la producción pública– y enfatiza en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas

De lo anterior se infiere que, más que plantearse el uso de una nueva técnica, lo que se trata es de fortalecer la técnica del presupuesto por programas orientándola hacia resultados.

Este "renacimiento" del presupuesto por programas orientado a resultados debe ser encarado, a efectos de evitar errores incurridos con anterioridad, como parte de un proceso de modernización administrativa del Estado e interrelacionarse con los desarrollos que se estén llevando a cabo en materia de reforma de la administración financiera y de los recursos reales.

Si no se modifican los patrones esenciales actuales de la cultura organizacional –tanto de los órganos rectores de los sistemas presupuestarios como de sus contrapartes institucionales– y los modos tradicionales de administración, donde se privilegia el cumplimento formal de medios sobre la ejecución de fines, se estará ante un nuevo esfuerzo de reforma presupuestaria que será de carácter meramente formal, como han sido las experiencias llevadas a cabo hasta ahora.

Por tanto, el **presupuesto por programas orientado a resultados** debe ser concebido como una de las partes que posibilita la aplicación de un nuevo modo de gestión pública –la gestión orientada a resultados– y debe ser acompañado de la instrumentación de la planificación estratégica y de sustanciales cambios en los mecanismos de administración de recursos reales y financieros..

3. ¿EN QUE CONSISTE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS?

En forma esquemática, podemos señalar que la gestión y rendición de cuentas por resultados es un nuevo modelo de gerencia pública que tiene las siguientes características básicas (Makón 2000):

- Las decisiones cotidianas que se adopten en las instituciones públicas deben orientarse a lograr una estrecha relación entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse. Dichas decisiones deben ser adoptadas y estar basadas en un sistema de planificación.
- La toma de decisiones debe llevarse a cabo en forma descentralizada, en el marco de las políticas definidas e implica flexibilizar el uso de los recursos, sobre la base de la asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.

Su proceso de implantación implica:

- El desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas. No es objeto de este documento justificar la necesidad de contar, como un requisito básico, con

un sistema de planificación ni presentar sus características metodológicas. No obstante ello, se considera que no sólo es imprescindible la existencia de un sistema de planificación, sino también que la planificación estratégica situacional (Carlos Matus 1987), es la herramienta idónea para orientar y guiar las acciones que desarrollan las instituciones públicas

- La instrumentación de cambios metodológicos sustanciales en los procesos de formulación del presupuesto, que permitan lograr una vinculación efectiva entre los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica y los respectivos resultados a alcanzarse, con los productos a producirse en las instituciones públicas y los recursos reales y financieros que requieren. Esto hará posible que el presupuesto se transforme en una efectiva herramienta de programación y gestión.
- La optimización y descentralización de los procesos administrativos, a efectos de posibilitar que el gerente público gestione de la manera más adecuada el personal, programe de manera apropiada las compras y contrataciones, decida la magnitud, composición y oportunidad del gasto, así como disponga de información sobre la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real. Esto implica una profunda redefinición del rol y de las atribuciones de los responsables de las unidades ejecutoras, así como de su interrelación con la alta dirección y las áreas administrativas.
- La implantación de sistemas efectivos de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación que permitan el seguimiento de resultados y procesos a través del desarrollo de indicadores que midan el impacto de la gestión pública y que posibilite la identificación de los desvíos y sus causas, a efectos de introducir las medidas correctivas en el momento oportuno.

Por tanto la introducción de la gestión orientada a resultados no sólo implica, como ya se señaló, definir indicadores de producción e impacto durante la formulación presupuestaria y efectuar un seguimiento de su ejecución[2]. Conlleva la instrumentación de un nuevo modelo administrativo que trae aparejado cambios en los criterios tradicionales de programación y administración de recursos y de funcionamiento de las instituciones.

Este nuevo modelo recoge las ideas originales de la técnica del presupuesto por programas (vincular la prestación de servicios con los respectivos insumos que se requieren), de la reforma de la administración financiera (relacionar el proceso de administración de los recursos reales con los sistemas de registro e información y posibilitar que éstos últimos midan en forma sistemática y fidedigna la gestión económico-financiera pública) y de una nueva visión de planificación estratégica pública con características totalmente diferenciadas de la planificación normativa de los años 60. Todo ello enmarcado en profundos procesos de reforma administrativa basados en la simplificación de trámites administrativos y la aplicación efectiva del concepto de centralización normativa y descentralización operativa.

De las características mencionadas se deduce claramente que la instrumentación de este nuevo modelo administrativo es un proceso lento y que debe ser encarado con un horizonte de instrumentación de mediano plazo. Impacta sustantivamente en el funcionamiento tradicional de la administración pública y afecta valores culturales asentados en la concepción de privilegiar los

[2] *Visión «minimalista» de quienes asimilan presupuesto por resultados a gestión por resultados*

aspectos formales en materia de administración de medios, por sobre las demandas de la sociedad.

La sociedad demanda y exige una nueva administración pública que satisfaga sus requerimientos con eficacia, eficiencia y economicidad. Para ello dicha administración debe contar con mecanismos orientados a incentivar a los funcionarios y empleados en el cumplimiento de los fines o resultados, sin desmedro del necesario control del uso honesto de los recursos públicos.

4. CONDICIONES TÉCNICAS BÁSICAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

La instrumentación de este nuevo modo de administración requiere contar con una firme decisión de su aplicación en los más altos niveles de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que viabilice la ejecución de profundos cambios en la normatividad administrativa vigente y lograr que oriente su acción a rendir cuentas a la sociedad de los resultados de su gestión

Por otro lado, es necesario encarar un profundo cambio cultural por parte de la burocracia pública. Para esto es necesaria una revisión de las funciones que vienen desempeñando tradicionalmente los órganos rectores de los sistemas administrativos, de alta centralización de trámites administrativos que obstaculizan, muchas veces, la gestión de las instituciones y fortalecer su capacidad para la elaboración de políticas, dictado de normas y evaluación del cumplimiento de políticas y normas. Como contrapartida de ello se requiere un fortalecimiento de la gestión administrativa de las instituciones responsables de producir bienes y prestar servicios a los ciudadanos.

Los cambios en el marco legal vigente deben estar dirigidos a simplificar la relación Estado-ciudadanos y órganos rectores-instituciones. En el caso argentino, la revisión de la actual la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos es un requisito esencial para reducir, y en algunos, casos, eliminar trámites engorrosos e innecesarios.

En este capítulo se analizan las características que, a nuestro entender, deben reunir dos aspectos técnicos que consideramos relevantes para viabilizar la gestión orientada a resultados en las instituciones públicas: la programación presupuestaria –técnicas e indicadores de desempeño– y la gestión administrativa-financiera.

4.1 Programación presupuestaria

4.1.1 Técnicas presupuestarias

Como se mencionó en el capítulo 1 de este documento, a lo largo del tiempo se han venido utilizando diversas técnicas presupuestarias. Si bien la debilidad de su aplicación se debió básicamente a que no se modificó el modo de administración, no es menos cierto que cada técnica posibilita obtener resultados específicos y que, por tanto, no reemplaza a las otras. En un modelo de gestión orientada a resultados es aconsejable emplear un conjunto de técnicas a efectos de lograr la utilización al máximo de sus potencialidades.

El **presupuesto plurianual -** concebido como un instrumento de la planificación estratégica de las instituciones públicas y no sólo como un conjunto de proyecciones financieras, que expresan el programa financiero para el mediano plazo - es una herramienta que posibilita vincular la producción pública incluidas en el presupuesto anual con los resultados a obtenerse en el mediano y largo plazos. (Saldivia Alcides. 2002)

El **presupuesto base cero -** expresado parcialmente en el presupuesto preliminar que se está utilizando en el gobierno nacional - brinda elementos metodológicos para la fijación de prioridades en el proceso de definición de las políticas presupuestarias, tomando en consideración las

capacidades operativas de las instituciones públicas para instrumentarlas.

El **presupuesto por programas orientado a resultados** posibilita expresar la red de producción de las instituciones públicas y, por tanto, asignar y evaluar la utilización de recursos a centros de gestión productiva, distinguiendo los productos terminales que se vinculan y posibilitan lograr los resultados previstos en las políticas, de los productos internos que se requieran.

Por último, la **matriz de estructura lógica** - utilizada por los organismos internacionales como mecanismo para la elaboración de proyectos a ser financiados por ellos - es una herramienta idónea para ser utilizada por las instituciones públicas. Posibilita programar a nivel micro vinculando fines, objetivos, resultados, productos y actividades, presentando en cada caso indicadores y medios de verificación de su cumplimiento. (Comisión Europea. 2001)

En síntesis, las cuatro técnicas mencionadas son necesarias para que el presupuesto público sea una herramienta útil en el marco de un modelo de gestión orientado a resultados.

4.1.2 Indicadores de desempeño

La definición y uso de indicadores de desempeño es un requisito básico para programar y rendir cuentas por resultados.

Existen diversos tipos de indicadores que se deben utilizar en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Desde el punto de vista estrictamente presupuestario se pueden distinguir los indicadores de producción que reflejan la producción pública de bienes y servicios y los indicadores de eficiencia que relacionan dicha producción con los recursos reales y financieros que se utilizan y con la capacidad instalada que tienen las instituciones para llevar a cabo dicha producción. A su vez los indicadores de producción se los puede clasificar en aquellos que miden la contribución directa al logro de las políticas y resultados (producción terminal) de aquella que refleja producciones internas en el respectivo ámbito institucional (producción intermedia).

A su vez, los resultados de la gestión pública se miden a través de indicadores de eficacia ya que permiten vincular la producción terminal con el logro de políticas y objetivos previstos en los planes (Makón 1998).

La experiencia en nuestro país muestra avances en la definición de indicadores de producción y, en algunos casos, de eficiencia de la gestión presupuestaria, pero han sido muy escasos los logros en materia de la determinación de indicadores de resultados e impacto de la producción pública. En el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2007, se incluye, como información anexa, resultados a alcanzar en cinco programas presupuestarios correspondientes a cuatro Ministerios y un organismo descentralizado. Dicha información se encuentra publicada en la página Web del Ministerio de Economía y Producción y se considera que es un primer paso para iniciar el proceso de identificación de indicadores de resultado y su vinculación con indicadores de producción y recursos financieros requeridos, base fundamental para la introducción de la gestión orientada a resultados.

En el caso de Chile, se han logrado avances sustanciales en la instrumentación de un sistema de control de gestión, el que está conformado por los "siguientes instrumentos: indicadores de desempeño, evaluación de programas e institucional, fondos concursables para el financiamiento de programas públicos, programas de mejoramiento de la gestión y balance de gestión integral" (Dirección de Presupuestos Chile 2003). En lo que se refiere a indicadores de desempeño se ha desarrollado una metodología que permite definir indicadores de la producción pública y sus relaciones de causalidad con los resultados o impactos de dicha gestión (Dirección de Presupuestos Chile 2004).

El gran desafío que tiene el sector público es el de medir objetivamente los impactos de la producción pública en las políticas de desarrollo económico y social.

A la natural dificultad que se produce en la cuantificación de ciertos servicios públicos como, por ejemplo, las actividades de regulación –que requiere el uso de una serie de indicadores que los expliquen– se adiciona la circunstancia de que normalmente las relaciones de la producción pública con las políticas no tienen una relación causal uno a uno sino que pueden ser multicausales. Para el logro de una política se puede requerir el desarrollo armónico de un conjunto de bienes y servicios producidos por diversas instituciones públicas, o que una misma producción pública impacte en más de una política.

Por ejemplo, para lograr un incremento en la producción agrícola de determinado cultivo se requiere la prestación de servicios tales como asistencia técnica a los agricultores en el desarrollo de cultivos, producción de semilla certificada, créditos del sistema bancario público, investigaciones para el desarrollo de nuevas variedades, etc. Como ejemplo del segundo caso tenemos la prestación del servicio de comidas a los alumnos en los establecimientos educativos, que no sólo contribuye a disminuir los índices de deserción escolar y mejorar la calidad de conocimientos que reciben los alumnos en el marco de una política educativa, sino que también forma parte de una política de salud, ya que la buena alimentación es uno de los principales "antídotos" que posibilita la prevención de enfermedades.

4.2 Regímenes de incentivos en la gestión administrativo-financiera

El nuevo modelo administrativo implica un replanteamiento de algunos aspectos básicos en la administración de recursos reales y financieros.

No es posible plantearse mejoras en la gestión pública si se le otorgan tratamientos administrativos similares a todos los organismos públicos, actúen o no en forma eficiente y eficaz y cumplan o no con los objetivos y políticas que les han sido asignadas. Igual situación se presenta en el caso de los funcionarios y empleados públicos; es necesario motivar y estimular al funcionario y empleado eficiente y eficaz en su gestión, que lo distinga del que no lo es.

En el ámbito de la administración financiera es necesario eficientizar y simplificar la gestión administrativa, modificando los criterios tradicionales con que se ha venido instrumentando dicha reforma en la que se fijan procedimientos comunes para todos los organismos en materia de administración de recursos reales y financieros. Para instrumentar el nuevo modelo administrativo es necesario contar con procedimientos diferenciados de administración de recursos para los casos de los organismos que se incorporen a la programación y rendición de cuentas por resultados.

Estos procedimientos diferenciados en materia de ejecución presupuestaria y de administración de recursos humanos, materiales y financieros deben contemplar particularidades que posibiliten una mayor flexibilidad en la administración de medios para aquellos organismos o instituciones que cumplan con las políticas, objetivos y resultados a los que se han comprometido.

La instrumentación de regímenes de incentivos y sanciones a los organismos y a los funcionarios y empleados públicos, en función del nivel de cumplimiento o no de los resultados a los que se han comprometido es, por tanto, una de las herramientas idóneas para viabilizar el modelo de gestión orientada a resultados.

En nuestro país se cuenta en el ámbito nacional con la normativa legal básica que posibilita instrumentar incentivos.

La Ley 25152 "Administración de los Recursos Públicos" del 25/8/99 contempla en su

artículo 5º, inciso c) los acuerdos-programas. Esta figura jurídica consiste en un contrato entre el Jefe de Gabinete de Ministros y las unidades ejecutoras de programas presupuestarios en el cual se fijan las obligaciones de éstas últimas en cuanto al cumplimiento de políticas, objetivos y metas y se faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a otorgar incentivos tanto institucionales como a los funcionarios y empleados de las instituciones.

Como reglamentación parcial de dicha norma, se dictó en el año 2001 el decreto No.992 que definió los criterios básicos para la creación y funcionamiento de las unidades ejecutoras de programas, en el marco de su inclusión en el régimen de gestión orientada a resultados. Asimismo creó la figura del "gerente de programa" estableciendo los requisitos mínimos para su contratación, los derechos y atribuciones a los que estaban sujetos, así como la facultad de administrar incentivos monetarios para el personal bajo su dependencia y hacerse acreedor a un incentivo. Todo ello en función del efectivo cumplimiento de los compromisos de gestión que hayan asumido en el marco del respectivo acuerdo-programa que haya celebrado la institución con el Jefe de Gabinete de Ministros.

En este capítulo se mencionan algunos de los **incentivos** que se podrían considerar, tanto en el ámbito de las **organizaciones** como de los **funcionarios y empleados públicos** en el marco del nuevo modelo de administración. No significa la aplicación en todos los casos de todos los incentivos que se plantean. Según sean las características de los compromisos asumidos por las instituciones se podrán aplicar uno, varios o todos ellos.

4.2.1 Incentivos a la organización

El modelo administrativo tradicional vigente aún en nuestra administración pública está orientado al control de medios y está regulado por una profusa normatividad en materia de trámites y procedimientos administrativos que requieren llevar a cabo las instituciones públicas en su gestión diaria y cotidiana.

Este modelo se caracteriza por una concentración de trámites y decisiones en los niveles centrales de los organismos rectores de los sistemas administrativos horizontales o transversales (organización administrativa y administración financiera). Esta normatividad es de aplicación generalizada a todos los organismos públicos, independientemente de su especificidad y el nivel de eficiencia y eficacia que tenga su gestión.

No es discutible la necesidad de que todos los organismos públicos se rijan en su funcionamiento por normas de tipo común y de uso generalizado. Pero no es menos cierto que las características particulares del ámbito de actuación de los organismos y la introducción del nuevo modelo de gestión orientado a resultados, requiere el desarrollo de nuevos mecanismos e instrumentos que permitan premiar e incentivar la gestión eficiente y eficaz y castigar aquella que así no la fuera.

A continuación se presentan algunas **áreas** que podrían tomarse en consideración para introducir **incentivos** a las **organizaciones.** Estos incentivos deberían tener como denominador común la **instrumentación de flexibilidades administrativas como compensación de los resultados logrados en función de compromisos previamente asumidos**. Para precias las propuestas, se toman como referencia las normas existentes en Argentina a nivel del gobierno nacional.

En materia de **ejecución presupuestaria**, se cuenta con los regímenes de modificaciones presupuestarias y programación de la ejecución y con las normas sobre caducidad de créditos presupuestarios al cierre del ejercicio presupuestario.

El régimen de **modificaciones presupuestarias** está normado en el ámbito nacional por la Ley 24.156 de Administración Financiera y

Sistemas de Control del Sector Público Nacional del 30/9/92, las leyes anuales de presupuesto y las respectivas decisiones administrativas que aprueban la distribución administrativa del presupuesto de gastos. Dichas normas legales establecen, de manera común para todos los organismos, las autoridades facultadas para aprobar modificaciones presupuestarias según el tipo de modificación de que se trate.

Una forma de flexibilizar este régimen para aquellos organismos incorporados a la gestión orientada a resultados, es la delegación a sus autoridades de facultades para aprobar determinados tipos de modificaciones. Esta flexibilización operaría en el caso del efectivo cumplimiento de las políticas, objetivos y metas a que se comprometen. Por el contrario el no cumplimiento de las mismas implicaría una mayor centralización en la aprobación de dichas modificaciones al presupuesto. Como consecuencia de las modificaciones al artículo 37 de la Ley 24.156, aprobadas por el Congreso Nacional, que concentra en el Jefe de Gabinete de Ministros la facultad de aprobar traspasos de créditos presupuestarios, para instrumentar esta propuesta sólo se requiere que en las Decisiones Administrativas que anualmente ponen en vigencia las leyes de presupuesto, se definan las flexibilidades que, en materia de modificaciones presupuestarias podrán contener los acuerdos-programas que se celebren con los organismos o programas que se incorporen al régimen de gestión orientada a resultados.

En lo que se refiere al régimen de **programación de la ejecución** previsto en la Ley 24.156 antes citada**,** las cuotas para gastar se definen a un nivel similar para todos los organismos de la Administración Nacional. La flexibilización, en este caso, consistiría en la fijación de cuotas a un nivel mayor de agregación que el vigente en el ámbito general, como incentivo a los organismos incorporados al régimen de gestión orientada a resultados. Por ejemplo si las cuotas se fijan por institución, incisos y fuente de financiamiento, en estos casos, las mismas se fijarían en el ámbito de institución y fuente de financiamiento. Otro tipo de flexibilización sería el establecimiento de cuotas de gastos devengados de carácter indicativo. Los ajustes propuestos al actual régimen de programación de la ejecución, implicaría modificar el artículo 34 del Anexo del Decreto 1361/93 – Reglamento No. 3 de la Ley 24.156 y el dictado de una Resolución de la Secretaría de Hacienda que establezca los organismos o programas que tendrán la posibilidad de disponer de un tratamiento diferenciado en esta materia.

La tercera área del sistema presupuestario donde se podrían plantear incentivos se refiere a la **utilización de excedentes presupuestarios**.

Las normas vigentes –excepto en los casos de los Poderes Legislativo y Judicial– establecen que caducan los saldos de créditos presupuestarios no utilizados al cierre del ejercicio presupuestario. De esta manera se trata en forma similar a aquellos organismos que, habiendo sido ineficientes en su gestión, han utilizado la totalidad de los créditos presupuestarios, de aquellos organismos que habiendo sido eficientes en la utilización de recursos y cumplido con las políticas asignadas han logrado ahorros en sus presupuestos. Esta situación desincentiva cualquier política de optimización del uso de recursos. Por un lado, los ahorros presupuestarios obtenidos no pueden ser utilizados por los organismos para lograr un mejoramiento en su equipamiento y/o la posibilidad de destinarlos para incentivos salariales. Por el otro lado, se ven perjudicados en las asignaciones futuras de créditos presupuestarios ya que, como una de las variables tradicionales que se utilizan para la asignación de recursos presupuestarios es el nivel de gastos incurridos en años anteriores, su nivel de asignación será menor en forma relativa a la de aquellos organismos que utilizaron la totalidad de los créditos presupuestarios.

En este caso, el incentivo estaría dado por la posibilidad del uso de los saldos de créditos presupuestarios no utilizados en un ejercicio para

ser utilizados en el o los ejercicios siguientes para aquellos organismos incorporados a la gestión orientada a resultados que han cumplido con las políticas, objetivos y metas asignados y comprometidos a instrumentar. La introducción de esta operatoria –que actualmente se utiliza en forma generalizada, solamente para el Poder Legislativo, de acuerdo a lo establecido en la Ley 11672 T.O. por decreto 1110/05– requiere una modificación del artículo 42 de la Ley 24.156.

En materia de **tesorería** la flexibilidad a otorgarse a los organismos debería estar vinculada a las decisiones de pago de obligaciones contraídas. Actualmente, a pesar de que existen cuotas de pago, las decisiones de pago superiores a $ 50.000 son decididas por la Tesorería General, de acuerdo a lo que establece el decreto 2662/92. En este caso el incentivo estaría dado por la elevación o eliminación de dicho monto y la consiguiente transferencia de las decisiones a los organismos. Esto no implica la eliminación de los trámites de pago a través de la Cuenta Única del Tesoro, sino una menor intervención de la Tesorería General en las decisiones puntuales de los pagos realizar. Para ello se requiere la revisión del punto 2 del artículo 9 del Decreto antes citado, a efectos de aplicar esta propuesta en aquellos organismos o programas incorporados al régimen de gestión por resultados.

En el sistema de **compras y contrataciones** las mayores flexibilidades que se pueden plantear en los respectivos procesos asumen una complejidad superior a los temas arriba tratados, ya que, por ejemplo, incrementar los montos para aplicar las distintas modalidades de compras (licitación pública, licitación privada, concurso privado, contrataciones directas) puede afectar la transparencia y la equidad, temas básicos y centrales de un sistema de este tipo. Los incentivos en este caso estarían referidos a la promoción y asesoría del respectivo órgano rector, en materia de instrumentación de modernos sistemas de compras y contrataciones en los organismos incluidos en el régimen de gestión orientada a resultados, tales como las compras electrónicas, subastas inversas de bienes de uso común y la garantía por parte de la Tesorería Nacional de cumplir con las fechas de pago acordadas previamente con los proveedores y contratistas

En lo que se refiere a la **administración de recursos humanos** los incentivos organizacionales estarían vinculados a flexibilidades que se podrían acordar en materia de ocupación de vacantes y modificaciones a la respectiva estructura de cargos, sin incrementos, en ambos casos, de los créditos presupuestarios vigentes en el respectivo organismo. Esta flexibilidad debería estar contemplada en las leyes anuales de presupuesto en el artículo que se refiera a la ocupación de cargos vacantes, como una excepción al congelamiento de los mismos en los casos de los organismos o programas que estarán sujetos a este régimen.

Otra área donde se podrían establecer incentivos es el **organizacional,** en aspectos tales como aprobación de estructuras orgánicas y a la simplificación de procedimientos administrativos.

En materia de aprobación de estructuras orgánicas se podrían flexibilizar los trámites de su aprobación, transfiriendo facultades del respectivo órgano rector al organismo, siempre y cuando ello estuviere vinculado con el cumplimiento de las políticas, objetivos y metas acordadas. Para ello se requiere modificar el Capítulo VI "Del régimen aplicable a las estructuras organizativas – Régimen General del decreto 1545 de l994, de manera que sea posible introducir este mecanismo diferenciado.

En lo que se refiere a los procedimientos administrativos – sin desmedro de la necesidad de revisar y simplificar para la generalidad de los organismos la actual Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos, el incentivo se refiere a la priorización asignada al organismo incorporado al régimen de gestión orientada a resultados para recibir asistencia técnica en simplificación de procedimientos administrativos.

En síntesis, las flexibilidades organizacionales mencionadas en este punto cubren las diversas áreas y sistemas administrativos y tienen como objetivo transferir facultades, en la administración de medios a quienes son los responsables primarios de producir bienes o prestar servicios, en la medida que logren eficiencia y eficacia en su gestión y cumplan con los resultados a que se han comprometidos.

Es decir, se trata de "premiar" la gestión eficiente y eficaz, evitando trámites y aprobaciones ante los órganos rectores y, a la vez, incentivar el ahorro de recursos ya que, de cumplir con los objetivos y resultados acordados, los organismos no tendrían que acelerar su nivel de gastos al final de cada año para no "perder" recursos. Los recursos sobrantes los podrán destinar a mejorar su infraestructura física y/o la estructura salarial de sus empleados

4.2.2 Incentivos al personal

Estrechamente relacionados con los incentivos organizacionales se encuentran los incentivos a los funcionarios y empleados públicos.

Dichos incentivos deben estar directamente vinculados con el cumplimiento de los compromisos asumidos en el acuerdo- programa o contrato por desempeño a que se hayan comprometido y podrían consistir en incentivos materiales, tales como adicionales salariales, premios por productividad, ascenso de categoría escalafonaria, financiamiento de planes de capacitación, financiamiento de actividades recreativas o vacacionales y/o incentivos morales tales como el reconocimiento público de su gestión, premios otorgados por las autoridades políticas, etc.

Lógicamente este tipo de incentivos que se establezcan en los citados acuerdos-programas o contratos por desempeño, tiene que estar respaldado por evaluaciones del grado de cumplimiento de las responsabilidades asumidas. La metodología utilizada en Chile de evaluación de programas por parte de organismos públicos y profesionales evaluadores independientes especializados, es una solución adecuada a efectos de que los incentivos que se otorguen a los gerentes públicos y a su personal se sustenten en indicadores objetivos y verificables.

La experiencia de evaluaciones de personal de regímenes tales como el SINAPA ha demostrado debilidades, originadas, entre otros aspectos, en el alto componente subjetivo que tienen las mismas, a que el evaluador es el superior jerárquico del evaluado y a que no se sustentan en compromisos de cumplimiento de políticas, objetivos y metas previamente acordados.

Este sistema de incentivos debe conciliarse con las disposiciones constitucionales y políticas de empleo público establecidas en el país. La propuesta que se plantea no significa adoptar el modelo neozelandés de contratación de personal público sin estabilidad en el cargo. Ello ha demostrado que, además de los efectos perniciosos sobre la continuidad laboral y la incertidumbre a que están sometidos los empleados públicos, hace perder la "memoria institucional" por la excesiva rotación en los cargos.

La estabilidad debe garantizarse, pero quien demuestre eficiencia y eficacia en su gestión debe hacerse acreedor a incentivos que lo distingan de quien no tiene esos niveles de actuación. El marco jurídico actual (Ley 25164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional y Ley 24185 de Convenios Colectivos de Trabajo), así como cláusulas existentes en diversos convenios colectivos de trabajo y en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, constituyen el marco legal idóneo para la definición de criterios de desempeño del personal a incluirse en los acuerdos-programas que se celebren.

5. ROLES DEL PODER LEGISLATIVO Y DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL

El nuevo modelo de gestión planteado implica, a su vez, una profunda revisión de los criterios tradicionales utilizados por el Poder Legislativo, tanto en la aprobación de los presupuestos como en el análisis y tratamiento de la ejecución periódica presupuestaria y de la Cuenta de Inversión.

En primer lugar, es necesario **modificar el concepto** de que la **aprobación del presupuesto** consiste solamente en un conjunto de autorizaciones máximas para gastar. La aprobación del presupuesto implica definir una forma de vida de la sociedad. Implica aprobar no sólo los niveles y composición del financiamiento y gasto público sino también los bienes y servicios que se producirán y, por tanto, evaluar ex ante el impacto que la gestión pública tendrá en la satisfacción de las necesidades de la población. Para ello es necesario que en las discusiones con motivo de la aprobación del presupuesto, se cambie el eje tradicional de análisis de variaciones de gastos de un año con relación a años anteriores y se analice, evalúe y apruebe el presupuesto aplicando el viejo y tradicional concepto de aprobar "lo que el Estado ha de realizar con los recursos previstos". Ello implica que se debería priorizar en el tratamiento legislativo la evaluación de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas y su relación con las demandas de la sociedad y, en función de ello definir los niveles de gastos requeridos.

En segundo lugar, es necesario reforzar también la aplicación de la **rendición de cuentas por resultados** en el ámbito del Poder Legislativo. Esto implica que tanto en los informes periódicos de ejecución presupuestaria que se presenten al Congreso Nacional y que están previstos en el artículo 2 de la Ley 24.629 del 22/2/96, como en la Cuenta de Inversión, se priorice la cuantificación y análisis de los resultados obtenidos como consecuencia de la ejecución presupuestaria en aquellos programas o instituciones incorporados al régimen de gestión orientada a resultados. Dichos informes y Cuenta no sólo sirven para evaluar la gestión presupuestaria, sino que son un sustento importante en el proceso de discusión para la aprobación del presupuesto, con las características señaladas en el párrafo anterior. En lo que se refiere a la Cuenta de Inversión el artículo 95 de la Ley 24156 prevé que uno de los capítulos de la misma debe incluir informaciones sobre bienes y servicios producidos. Por otro lado el artículo 7 de la Ley 25152 establece que el Jefe de Gabinete de Ministros, conjuntamente con el Ministro de Economía, previo al envío del proyecto de Ley de Presupuesto deben presentar en una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, un informe sobre la Cuenta de Inversión y sobre el estado de ejecución presupuestaria. Esta información debe servir de insumo para el proceso de discusión del proyecto de presupuesto. Como se puede apreciar, se cuenta con el marco legal para que el Congreso Nacional lleve a cabo la evaluación exhaustiva de la ejecución presupuestaria.

En tercer lugar, y a efectos de que sea posible que el Congreso Nacional cumpla este nuevo rol en el análisis de la rendición de cuentas por resultados que le asigna el marco jurídico, es necesario lograr un **proceso de tecnificación en el Poder Legislativo,** incorporando especialistas en las diversas áreas de actuación del sector público, que apoyen con análisis y evaluaciones de las informaciones recibidas, los resultados programados y los resultados efectivamente alcanzados. Estos especialistas podrán formar parte de los equipos de asesoría de los legisladores o, como es el caso chileno, objeto de contratación para la evaluación de programas específicos. Todo esto no invalida que, en el futuro, como sucede en otros países, se cree una oficina de presupuesto en el ámbito legislativo con personal calificado.

En lo que hace a los órganos de control, es evidente que la instrumentación de una ges-

tión orientada a resultados implica una redefinición de sus roles tradicionales. Si bien deberán continuar con sus tareas de auditoria de estados contables y el control del uso honesto de los recursos públicos, deben apoyar, en el caso de la Sindicatura General de la Nación y las unidades de auditoria interna al Poder Ejecutivo y en el de la Auditoria General de la Nación al Poder Legislativo, en las evaluaciones del impacto de la gestión pública

Para ello dichos organismos deben concentrar sus actividades en la verificación de los bienes y servicios efectivamente producidos por las instituciones públicas, los impactos y resultados alcanzados y la eficiencia lograda en la utilización de los recursos reales y financieros. Es decir, verificar el cumplimiento de los acuerdos-programas celebrados por las instituciones con el Jefe de Gabinete de Ministros.

6. CONCLUSIONES

A manera de síntesis, se pueden extraer dos tipos de conclusiones generales del análisis realizado en este documento: a) las referidas a las técnicas presupuestarias y b) las que se corresponden con los requisitos que, en materia del propio sistema presupuestario y de otros sistemas administrativos plantea la gestión y rendición de cuentas por resultados.

En primer lugar, en materia de técnicas presupuestarias se considera que lo adecuado es la utilización de una combinación de aquellas que posibiliten programar, administrar y rendir cuentas tomando en consideración las relaciones insumo-producto que se requieren para la obtención de resultados. No existe una única técnica que sea autosuficiente para lograr dicho objetivo.

En segundo lugar, si no se produce una profunda revisión de los procesos de administración de recursos reales y financieros, no se logrará transformar el funcionamiento de la administración pública y la gestión y rendición de cuentas por resultados será una simple expresión de deseos y un nuevo intento frustrado de lograr una administración más eficaz y eficiente. Esa transformación debe estar orientada a lograr flexibilidades en la administración de medios para centrar su acción en plantear responsabilidades por la obtención de resultados. Para ello es necesario encarar una revisión del marco legal vigente en lo que se refiere a procesos administrativos y de recursos reales y financieros.

Para que este nuevo modelo de administración sea viable, se requiere que el Poder Legislativo como representante de la comunidad y el o los órganos de control como responsables de velar por la eficacia, eficiencia, transparencia y economicidad de la gestión pública, modifiquen su tradicional intervención en la gestión pública en aspectos vinculados en forma exclusiva con el manejo de los recursos financieros y prioricen el análisis y evaluación del cumplimiento de resultados de dicha gestión.

Una Reflexion Final**.** Todas las propuestas presentadas en este documento, cuyo objetivo es el de brindar algunos aportes orientados al logro de una efectiva viabilización de la gestión por resultados, podrán tener una concreción real en la medida que se produzca un cambio fundamental en el comportamiento de los niveles gerenciales y operativos de la administración pública.

Esto significa:

a) Un sustancial modificación de los roles actuales de los órganos rectores de los sistemas administrativos, a efectos de que concentren su gestión en la elaboración de propuestas de políticas, dictado de normas y metodologías y supervisión del cumplimiento de las mismas (centralización normativa) y no a coadministrar en aspectos operativos de responsabilidad de las instituciones.

b) Que dicho traspaso de responsabilidades no sea generalizado, sino que se produzca en aquellos casos donde las instituciones tengan capacidad administrativa instalada para absorber una

mayor responsabilidad en la administración de recursos reales y financieros (descentralización operativa) y hayan cumplido con los resultados comprometidos a alcanzar.

c) Un cambio de actitudes de los funcionarios y empleados públicos donde se privilegie la atención y resolución de los problemas que plantea la sociedad, por sobre el cumplimiento de formalidades intrascendentes.

d) Una revalorización de los funcionarios y empleados públicos, lo que significa que la eficiencia y eficacia en su gestión, conjuntamente con la honestidad en el uso de los recursos públicos, sean los parámetros básicos que se tomen en cuenta para su evaluación.

Si estas condiciones mínimas no se logran, continuaremos contando con una administración lenta, pesada y a espaldas de las necesidades de nuestro pueblo, independientemente de la calidad de los desarrollos técnicos y metodológicos que se diseñen e instrumenten.

BIBLIOGRAFIA

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 1999. *La Gestión por Resultados en la ACDI: Guía de Introducción a los Conceptos y Principios*. Obtenido en la Word Wide Web: http: ACDI-cida.gc.ca

Bonnefoy, Juan Cristóbal. 2006-*¿Hacia dónde va la acción pública orientada a los resultados en América Latina? : La transición de un presupuesto por resultados a una gestión por desempeño.* En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 40

Comisión Europea. Oficina de Cooperación.2001. *Manual del Ciclo de Proyectos.* Comisión Europea.

Decreto Nacional No.103/2001. *Aprobación del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional*. República Argentina.

Decreto Nacional No.992/001. *Creación de un sistema de administración de unidades ejecutoras de programas*. República Argentina.

Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. 2005. *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena.* Word Wide Web: http./www.dipres.cl

Gobierno de Chile. Dirección de Presupuestos. *Notas Técnicas* – Obtenido en Diciembre 2004 en la Word Wide Web: http./www.dipres.cl

Ley 19.549. *Procedimientos Administrativos*. República Argentina.

Ley 24.156. *Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.* República Argentina.

Ley 25.152. *Administración de los Recursos Públicos.* República Argentina.

Makón, Marcos Pedro. 1998. *Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/ILPES. Serie: Políticas Presupuestarias y Tributarias.

——— 1998. *Medición de la producción e indicadores de la gestión presupuestaria.* En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 20.

——— 2000. El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional. Santo Domingo. V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.

——— 2002. *Gestión por resultados en Argentina – Lecciones y aprendizajes*. México. XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público

——— 2003 *Hacia la formulación de un modelo de gestión pública – Análisis crítico*. La Habana. XXX Seminario Internacional de Presupuesto Público - Junio 2003

Martner, Gonzalo. 1967. *Planificación y Presupuesto por Programas*, México. Editorial Siglo Veintiuno Editores.

Matus, Carlos. *Planificación de Situaciones*.1977. Caracas. Libros Alfar

——— *Política, Planificación y Gobierno.* 1987. Washington. Oficina Panamericana de la Salud.

——— *Teoría del Juego Social.* 2000. Caracas Fondo Editorial Altadir

Matus Carlos, Makón Marcos y Arrieche Víctor. 1976. *Bases teóricas del presupuesto por programas.* Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Hacienda. 1992. *Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental.* Buenos Aires

——— *El sistema presupuestario público en la Administración Nacional de la República Argentina.* Word Wide Web: http//capacitación.mecon.gov.ar/manuales.php.

Mora Quirós, Mario. Responsabilización0 por el control por resultados. Word Wide Web: http//unpan.un.org.

Petrei, Humberto, Ratner Gabriel y Petrei Romeo. 2005. Presupuesto y Control. Las mejores prácticas para América Latina. Editorial Buyatti

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Oficina de Evaluación. 2002. *Manual de seguimiento y evaluación de resultados.*

Programa Gasto Público y Rendición de Cuentas. Gestión de las Finanzas Públicas 2005. *Marco de referencia para la medición del desempeño.* Banco Mundial.

Pyhrr, Peter A. 1977. Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos. México. Editoral Limusa

Rampersad. Hubert. 2003. *Cuadro de mando integral, personal y corporativo. Una revolución en la gestión por resultados.* Madrid. Mc. Graw Hill

Saldivia Alcides. 2002. *El presupuesto Plurianual en Argentina*. World Wide Web: http//capacitación.mecon.gov.ar/manuales.php.

Schivndt, Enrique. 1995. *Presupuesto por programas en la administración municipal. Bases teóricas y aplicación práctica*. Editorial Estudios Municipales y de Administración.

Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público.* Word Wide Web: http//www.sgp.org.ar

Vega Susana. 2005. *Inflexibilidades: rigideces y afectaciones presupuestarias y otros aspectos. Experiencia argentina*. Lima. XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público

GESTION PÚBLICA BASADA EN RESULTADOS Y SISTEMAS DE APOYO

Dr. Oscar Oszlak

En los conocidos *Papers de los Federalistas*, que tuvieron fuerte influencia sobre el constitucionalismo norteamericano se planteaba que "si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno. Si los ángeles tuvieran que gobernar a los hombres, no serían necesarios controles externos o internos." Y se concluye que "en el diseño de un gobierno que será administrado por hombres con autoridad sobre otros hombres, la gran dificultad estriba en lo siguiente: primero debe permitirse que el gobierno controle a los gobernados; y a continuación, obligarlo a que se controle a sí mismo".

También la Constitución Francesa de 1793 afirmaba que "la garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y si la responsabilidad de todos los funcionarios no está asegurada".

Estas advertencias han planteado en nuestro tiempo una preocupación similar, que suele expresarse en la "cuestión de la *accountability*, mal traducida por *responsabilización*. La responsabilización por la gestión es el requisito mínimo que toda sociedad debe asegurar para que, quienes asumen responsabilidades por la producción de valor público, conozcan los límites de su actuación y respondan por sus resultados.

La cuestión de la responsabilización ha sido planteada como tema central de las teorías sobre la democracia; y esto no es casual. Los totalitarismos de cualquier signo no rinden cuenta a la sociedad. Se trate de autoritarismos militares o tradicionales (en sus formas patrimonialistas), el poder se ejerce de manera omnímoda. La coerción, y no el consenso, es el mecanismo fundamental de la dominación estatal. Vista como ámbito de análisis de opciones, negociación y acuerdo, la escena política es vedada a la mayoría de las instancias y organizaciones de representación social. Naturalmente, la participación directa de los ciudadanos en la vida política también está ocluida y, consecuentemente, no existe ejercicio alguno de control ciudadano sobre los resultados de la actividad estatal o sobre la correcta aplicación de los recursos que la sociedad le confía para la creación de valor público. Ni siquiera existen manifestaciones libres de la opinión pública, expresadas a través de los medios de comunicación, que además de actuar como voz legítima de la sociedad, podrían servir como retroalimentación de las decisiones estatales.

Con el colapso de los regímenes militares y la gradual sustitución de los neopatrimonialistas, se instalaron sucesivamente, en América Latina, formas de gobierno democráticas que, en su primera época, se caracterizaron por sus manifestaciones esencialmente procedimentales. La progresiva consolidación de estos regímenes, el afianzamiento de sus instituciones, el desarrollo de valores sociales consustanciados con las libertades públicas y los derechos humanos, fueron luego dando paso a una creciente presión de la ciudadanía por una mayor transparencia de la gestión pública y a la incorporación de novedosos mecanismos internos y externos de auditoría y evaluación, complementados por formas también innovadoras de contralor ciudadano. Además, las técnicas de autoevaluación, balanced scorecard, prismas de desempeño, valor económico agregado, ganancia económica o costos basados en actividades, han facilitado la medición de resultados.

El fortalecimiento y vigencia de estas nuevas condiciones pasó así a convertirse en un novedoso aspecto de la institucionalidad democrática. La transparencia y la publicidad de los actos de gobierno o la condena a la corrupción, fueron ocupando, al menos discursivamente, un lugar importante en la agenda estatal. Asimismo, las transformaciones en el rol del estado que pronto acompañaron a la reinstauración de regímenes democráticos, comenzaron a producir cambios en la división social del trabajo entre los sectores público y privado, en las funciones de los agentes estatales y en los mecanismos de gestión. Poco a poco comenzó a colocarse un énfasis creciente en la necesidad de flexibilizar el modelo y el estilo de gestión pública, dotando a los funcionarios de un mayor poder de decisión para poder así potenciar a fondo su idoneidad y capacidad innovadora. A la vez, se procuró reforzar el control y la responsabilidad de estos funcionarios, para contrarrestar, en parte, los riesgos de la flexibilización y autonomía.

Pero esta doble y contrapuesta tendencia suele aumentar la complejidad de la gestión. La multiplicación de los centros de poder y la mayor autonomía de los funcionarios, vuelven más complicado el control sobre sus actividades, aún cuando ello se vuelve imprescindible para reducir la tendencia a la concentración de poder, causa importante de la irresponsabilidad de los administradores públicos.

Esta observación sugiere una breve disgresión. Cuando se observan los muy diversos instrumentos utilizados en los procesos de responsabilización, resulta evidente que su intencionalidad no se limita a la rendición de cuentas de las agencias y funcionarios con relación a los resultados que debieron haber logrado. Explícita o implícitamente, en varias de sus modalidades, también se proponen fijar límites a la posible arbitrariedad de esas agencias y funcionarios, lo cual es un modo diferente de aludir a su poder. La democracia es, precisamente, un sistema político que al establecer diferentes mecanismos de controles y equilibrios entre poderes, busca restringir su excesiva concentración en manos de aquellos que asumen la responsabilidad de producir valor público. Por lo tanto, la responsabilización no puede restringirse al desempeño sino que también debe alcanzar a una de las causas principales de su frecuentemente insatisfactorio resultado: el excesivo poder burocrático.

Las facultades regladas de los funcionarios públicos, por oposición a las discrecionales, permitirían atribuirles más fácilmente responsabilidad por sus actos, ya que a una mayor especificación y formalización de las facultades, competencias y objetivos de la gestión corresponde, en general, una menor ambigüedad en la responsabilización del funcionario o agencia en cuestión. Pero la tendencia actual se orienta al otorgamiento de mayor discrecionalidad a los funcionarios, para acelerar y flexibilizar la gestión, dada la velocidad que la ciudadanía exige al estado como productor de bienes y servicios. Así, se tiende a evaluar los resultados de la gestión, abandonando a la vez la consideración de los medios y procedimientos utilizados para lograr dichos resultados, lo cual dificulta el control de las posibles consecuencias del abuso de poder, como la corrupción, el gobierno por decreto o la falta de convocatoria a la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas.

Hecha esta digresión, retomo el hilo del análisis que venía efectuando. Desde comienzos de los años 90s, y en forma paralela al desarrollo de los procesos que comento, la literatura especializada –sobre todo, la inscripta en la llamada Nueva Gestión Pública, proporcionó el sustento conceptual, normativo y tecnológico de esta nueva preocupación por la responsabilización, aunque la preocupación es casi tan vieja como la propia existencia del Estado. El tema se acopló, casi naturalmente, con el de los cambios que debían producirse en la administración de lo público. Se advertía que a una mayor delegación de poder a los administradores debía corresponder una mayor exigencia de desempeño responsable frente a

los administrados, a los funcionarios electos y las agencias públicas encargadas del control. Las corrientes neoinstitucionalistas, con su acento en la necesidad del cambio en las reglas de juego propias de las relaciones estado-sociedad, también contribuyeron al debate. Más recientemente, sobre todo en América Latina, la perspectiva de la gobernabilidad y la ética pública, colocaron la cuestión de la *accountability* entre sus preocupciones centrales.

En América Latina, con matices político-ideológicos diferentes, estas distintas corrientes de pensamiento tendieron a coincidir en un punto central: la suerte de la democracia y, en cierto modo, del "buen gobierno", está indisolublemente unida a la posibilidad de instaurar efectivos mecanismos de responsabilización de la función pública. La incompleta institucionalización democrática impide que las opciones y orientaciones políticas sean un legítimo reflejo de las preferencias ciudadanas, por lo cual el producto de la acción del estado suele desviarse de los objetivos formalmente anunciados. En la medida en que no existen adecuados instrumentos de asignación de responsabilidades, resulta difícil establecer quiénes son los sujetos de la responsabilización y cuál es el objeto de la misma. Por otra parte, la débil capacidad institucional existente para exigir el cumplimiento de los compromisos, en el supuesto de que pudieran atribuirse y asumirse, conspira contra la efectiva implantación de una gestión responsable.

Existe, también otra dificultad. Hace poco, Robert Behn, de la Harvard University, relataba que un gobernador de los Estados Unidos le dio una vez un consejo: "nunca pongas juntas una fecha y una cifra". O sea, nunca prometas que lograrás un resultado cuantificable en un momento determinado. ¿Por qué someterse al escrutinio público? ¿Por qué ser blanco de la observación de otros? ¿Por qué distribuir munición gratis a posibles enemigos? En definitiva, ¿por qué asumir en forma transparente una responsabilidad por resultados? Y sin embargo, un liderazgo ejecutivo orientado al desempeño no puede prescindir de la fijación de objetivos. O sea, el dilema es que no puede motivarse el aumento del desempeño sin establecer metas de desempeño; pero en cuanto las fijamos, invitamos automáticamente a que nos observen y nos critiquen.

Esta renuencia a exponernos es una actitud natural del ser humano y, sobre todo, del funcionario público. Ya Weber hablaba del secreto, que es un exacto reverso de la transparencia. Esta observación me lleva a analizar el tema de la responsabilización desde la perspectiva del individuo y no desde la de la gestión pública global.

Cuando la cultura de una sociedad no registra ciertos valores y conductas vigentes en otros contextos, el idioma por lo general no les reserva locuciones para designarlos. Sólo aquéllas culturas en las que esos comportamientos y su fundamento axiológico forman parte del "sentido común" de la interacción social, surgen conceptos que, con una sola palabra, transmiten el sentido y valoración que recibe su vigencia efectiva. El término "responsabilización" es un caso típico, ya que a pesar de que lentamente se está incorporando a la cultura de la gestión pública para designar a su supuesto equivalente *"accountability"*, algunos autores prefieren seguir empleando el término inglés, tal vez por considerar que su traducción no expresa fielmente el sentido del original.

A mi juicio, con el término "responsabilización" se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (v.g., logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos). En cambio, *accountability* connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla. Esta distinción es crucial, porque implica que la obligación forma parte, en primer lugar, de los valores (y, por extensión, de la cultura) del sujeto y no depende de que la mis-

ma resulte exigible por otros. Si no se aprecia esta sutil diferencia, es posible que las estrategias orientadas a instalar la *accountability* como valor y como práctica, acaben errando el sujeto y el objeto de la relación entre quienes deben rendir cuentas y quienes tienen el derecho de exigirlo. En tal sentido, propongo la expresión "respondibilidad" por considerar que podría reflejar mejor el sentido del original, en tanto denota acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello.

Algo similar ocurre con otras expresiones que tampoco han sido incorporadas plenamente a los idiomas latinos –como *delivery*, *responsiveness*, *ownership* o *empowerment*–, las que aluden a otras formas de asunción de responsabilidades por parte de agencias y agentes gubernamentales y en las que también se requiere una adecuada distinción conceptual entre sujetos y objetos de las relaciones implicadas por esos términos.

Propongo distinguir entre la responsabilidad asumida por un agente frente a un principal, y la responsabilización, entendida como la exigencia impuesta por el principal a su agente de que rinda cuentas por lo realizado en el marco de un contrato (explícito o implícito) que los vincula. Es decir, existe un momento inicial en esta relación, en el que alguien, que las corrientes actuales denominan *principal* pero que a su vez puede ser representante de otro principal o mandante (v.g. la ciudadanía), encomienda a un *agente* que produzca y entregue ciertos bienes o servicios (y le entrega recursos para ello) a cambio de una recompensa material o moral o, simplemente, de mayores grados de libertad para desarrollar su gestión. Y existe otro momento, en el cual ese principal puede exigir a su agente que responda por el cumplimiento de la responsabilidad asumida, sea por los productos entregados, metas alcanzadas, resultados logrados o recursos invertidos en su obtención. A esta última facultad del mandante o principal, suele aludirse con la expresión *responsabilización*, o sea, el acto o efecto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos.

Respondibilidad, en cambio, tiene a mi juicio otro sentido. Si nos atenemos al significado propio de su similar *accountability*, significaría algo así como la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida, en función de un acuerdo implícito o formalizado. En contraste con el concepto de responsabilización, la respondibilidad mostraría dos diferencias significativas. Por un lado, invertiría la dirección de la exigencia, en el sentido de que sería en primer lugar el agente, y no el mandante, quien demostraría su voluntad de rendir cuentas, sea por un imperativo moral, una autoexigencia ética o, simplemente, una pauta cultural enraizada en su conciencia. Por otro lado, y recíprocamente, el principal no necesitaría acudir, de existir respondibilidad en el sentido que recién indiqué, a la imposición de una exigencia de rendición de cuentas, más allá de que el contenido de esa rendición voluntaria fuera o no pasible de evaluación y eventual sanción.

En este sentido, un aspecto importante de la distinción es que la voluntad de rendir cuentas precede al acto de asumir la responsabilidad y, por lo tanto, al hecho de que este compromiso resulte luego pasible de una exigencia de responsabilización. El sujeto de la respondibilidad posee, desde antes, un compromiso moral de responder por el alcance de los productos o resultados de que se hace cargo, o de los insumos que emplea para ello, sin que medie exigencia externa alguna. En cambio, cuando esa condición previa no está presente, el único instrumento capaz de garantizar el cumplimiento de objetivos y metas, la obtención de productos y/o la aplicación eficiente de los recursos, es la responsabilización, que conlleva (o debería conllevar) alguna penalización por incumplimiento o algún reconocimiento –pecuniario o no– por los resultados comprometidos y logrados.

Por su parte, cada uno de estos conceptos parecería tener una referencia temporal diferen-

te. La responsabilización se plantea principalmente con relación al *pasado*, es decir, pretende juzgar si lo efectivamente logrado responde a los resultados realmente comprometidos o esperados. En cambio, la responsabilidad y la respondibilidad, tienen lugar en una suerte de *presente continuo*: la responsabilidad se asume y no desaparece hasta tanto se juzga lo conseguido; y la respondibilidad es, de igual modo, una actitud o disposición permanente de la conciencia. En cierta forma, la respondibilidad es la contracara de la responsabilidad: si no hay respondibilidad, no hay responsabilidad realmente asumida, por más que exista responsabilización.

Estas son, a mi juicio, las distinciones básicas entre los tres conceptos analizados. Ahora bien, las manifestaciones de responsabilidad asumida por un agente frente a un principal pueden ser muy diversas. O tal vez, para plantearlo de una manera más precisa, la responsabilidad por la gestión, por lo general, no se limita exclusivamente a lograr metas y resultados, o a hacerlo con el mínimo de recursos, sino que puede adoptar otras modalidades. Si por un momento dejamos de lado la consideración de los agentes que individualmente encarnan los diferentes ámbitos de responsabilidad en el aparato estatal y observamos esta variable desde un plano más general, un estado responsable sería aquel que da respuesta a las necesidades o demandas de los ciudadanos; además, les entrega bienes y servicios; se apropia de los cambios tecnológicos y culturales que tienden a mejorar su desempeño; su gestión es visible para el conjunto de la ciudadanía; asume como propias las reivindicaciones de ciertos sectores sociales débiles o con menor representación política; y se hace cargo de los poderes que se confían a sus unidades para cumplir más eficazmente con sus respectivas misiones y funciones.

Es decir, no sólo interesa conseguir los resultados comprometidos, sino también hacerlo respetando los demás deberes y condiciones implícitos en los procesos recién mencionados. Para explicitarlos, tuve que emplear descripciones con mayor o menor grado de precisión y no, sencillamente, términos simples o palabras que, singularmente, expresen el sentido o significado del concepto aludido. Me refiero a locuciones tales como *responsiveness*, *delivery*, *ownership*, *transparency*, *advocacy* y *empowerment*, que no son sino los equivalentes ingleses de esas descripciones, y que a su vez son expresiones de una cultura que ha asimilado en su lenguaje la vigencia de los valores y actitudes subyacentes.

Desde esta perspectiva, la responsabilización sería un concepto incompleto, en el sentido de que no todas estas manifestaciones de un estado responsable (o las de los agentes que lo encarnan) serían pasibles de exigencia por parte del principal (v.g. la ciudadanía). Es especialmente en este aspecto donde surge una diferencia importante entre la responsabilización y la respondibilidad, porque esos otros componentes del estado responsable casi nunca son objeto de la aplicación de mecanismos formales de rendición de cuentas.

Tal vez por eso, así como por las dificultades de establecer con precisión qué es un resultado y cómo sabemos si lo hemos logrado, la gestión pública basada en metas e indicadores está todavía en pañales. Hace un par de meses publiqué un libro sobre la gestión pública en el gobierno federal de los Estados Unidos, en el que dedico una sección a este tema. Durante la década de los 90s. se produjo en ese país un resurgimiento del interés por la productividad, tanto en el sector privado como en el público. En el público, el gobierno de Clinton bregó denodadamente para que la gestión pública medida en simples términos de producto (v.g., cantidad de enfermos atendidos, de estudiantes graduados, de expedientes despachados) y de cumplimiento estricto con los procedimientos establecidos, se orientara en función de los resultados y efectos logrados (v.g. enfermos curados, calidad de los profesionales formados). El debate legislativo fue largo e intenso pero, finalmente, el gobierno logró imponer los nuevos criterios.

No obstante, han transcurrido ya unos cuantos años desde ese polémico debate y el problema de la productividad gubernamental en la provisión de mejores servicios continúa siendo un "imperativo", según lo denomina un informe de la consultora internacional McKinsey, publicado en 2006. Peor aún, el gobierno no tiene manera de determinar si está en condiciones de enfrentar ese desafío. Debido a recortes presupuestarios, la Oficina de Estadísticas Laborales dejó de efectuar el seguimiento de la productividad gubernamental en 1994, lo cual dificultó la evaluación del desempeño global del gobierno. Las estadísticas disponibles sugieren que hasta ese entonces, el gobierno tenía una menor productividad que el sector privado y, según el informe McKinsey, la hipótesis más plausible es que desde entonces, la brecha ha crecido. En opinión de estos consultores, la Casa Blanca y el Congreso deberían fijar una "meta de productividad para el conjunto del gobierno", a ser alcanzada en ocho años.

Por cierto, el concepto de productividad que estamos manejando es muy elusivo y los especialistas suelen referirse al mismo en términos de mejoras de carácter cuantitativo y cualitativo en la producción de bienes o en la prestación de servicios, dada una determinada cantidad de insumos. Sin embargo, existe una tendencia a suponer que los recortes en el gasto o las reducciones en la dotación de personal implicarán aumentos de productividad, cosa difícil de establecer cuando se trata de bienes públicos.

Los esfuerzos por aumentar la productividad gubernamental, que habían formado parte del Programa de Desempeño y Resultados de Clinton, fueron retomados por Bush en su Agenda de Gestión Presidencial, cuando transcurría el año 2001. La Agenda definió cinco prioridades principales en lo relativo a metas a lograr en materia de: gestión estratégica de recursos humanos, competencia administrada entre la oferta pública y privada de bienes y servicios, mejoramiento del desempeño financiero del gobierno, expansión del gobierno electrónico e integración entre presupuesto y desempeño, criterios que se vinculan estrechamente con los discutidos en este seminario.

Dentro de su plan de mejora integral de la administración gubernamental, la Agenda Presidencial confió a la OMB la tarea de efectuar un seguimiento de la calidad de la gestión gubernamental, utilizando para ello una herramienta metodológica denominada PART (Program Assessment Rating Tool). La OMB definió una serie de criterios para cada una de las cinco prioridades de la Agenda y puso en práctica tarjetas de puntuación rojas, amarillas y verdes, para asignar públicamente grados a cada una de las agencias principales cada trimestre.

El primer ejercicio de puntuación (*scorecard*), realizado en Febrero de 2002, calificó virtualmente a todas, excepto una de las 26 agencias gubernamentales principales, con "rojo" en cada uno de los cinco criterios de evaluación. Una agencia (la *National Science Foundation*) recibió un "verde" en uno de sus cinco elementos; un total de otros 19 elementos fueron calificados de amarillo en el resto de las agencias.

Sabiendo que el progreso en alcanzar los criterios exigidos por las Tarjeras de Puntuación de Management sería lento, la OMB también creó otro *scorecard* para evaluar el grado de avance. El *Scorecard* de Progreso tiene más "luces verdes", pero ello aún no demuestra si las agencias están mejorando. De manera que a mediados de 2003, el nuevo subdirector de Management de la OMB, Clay Johnson, definió por primera vez qué significa "amarillo", para luego desafiar a las agencias a alcanzar al menos ese standard para el 1º de Julio de 2004. En otras palabras, comenzó a definirse un conjunto de indicadores de desempeño para cada criterio, fijándose para un "verde" –en un lenguaje no exento de significativas connotaciones movilizadoras– los logros que "estaríamos orgullosos de alcanzar".

Según Kamenski (2003), declarado entusiasta de esta metodología, el PART sobreviviría

como una medida objetiva de desempeño y no caería, como suponían algunos observadores políticos, en posibles manipulaciones cuando se iniciara la campaña presidencial para la reelección, que tendría lugar un año después de publicada su nota. Hasta ese momento, según ese autor, los escépticos se equivocaban: no se habían producido "conversiones mayoristas" al verde, y ni siquiera al amarillo. En efecto, al 30 de Junio de 2003, el número de "luces rojas" sólo había caído de 111 a 87. Tres agencias compartían un total de 4 "luces verdes" mientras otros 39 elementos eran calificados como amarillos. En el Gráfico se muestran los resultados de esa medición según las agencias y criterios mencionados.

Sin embargo, un año después, en plena campaña electoral, los "rojos" disminuyeron a 40 y los "verdes" subieron a 32, resultados que no dejaron de resultar sospechosos y aumentaron el escepticismo de la oposición. Hasta los medios periodísticos se hicieron eco de este insólito "progreso", considerando improbable que en tan corto espacio de tiempo, pudieran haberse producido mejoras de esa magnitud. Por otra parte, no puede dejar de mencionarse que cuando se efectuó la primera medición, que tomó como base el año 2001, sólo habían transcurrido unos meses desde que Bush iniciara su primera presidencia. Por lo tanto, los resultados negativos que surgían de esa "línea de base", sólo podían ser atribuibles a la gestión del anterior gobierno demócrata, de manera que cualquier mejora futura que se produjera a partir de esa línea de base sería considerada como logro del nuevo gobierno republicano. Esta otra observación también sugeriría la potencial utilización del PART como instrumento de manipulación política, en caso de que las mediciones no fueran realmente objetivas.

Tal vez el Informe de la firma Mackenzie, pueda ayudar a esclarecer el asunto. En el mismo se reconocen los esfuerzos por incrementar la presión sobre las agencias de gobierno para lograr mayor *accountability*, tanto por parte de Clinton (a través de la *Government Performance and Results Act*) como de Bush (mediante el PART). Pero se señala que estos instrumentos no han sido capaces de alterar la dinámica política del proceso presupuestario, por lo que toda inquietud acerca de las decisiones políticas en materia de resultados, ha quedado subordinada a un segundo plano. Los consultores creen que sólo un marco de transparencia radicalmente mejorado podrá combatir esta situación, convirtiendo a los resultados en un imperativo político y, a la vez, creando suficiente presión para un mejor desempeño.

El informe analizado agrega otros datos interesantes. La información disponible refleja más las variaciones en los insumos que en los productos, sobre los que prácticamente no existen datos. Además, se cuestionan los datos existentes y su fuente, sobre todo porque no satisfacen los requisitos de comparabilidad, accesibilidad e independencia. Tal vez, más que en su objetividad, su valor resida en su valor simbólico en tanto sirven para "nombrar y avergonzar". A nadie le gusta estar alumbrado por una luz "roja" en un *scorecard*. Agregaría que si esa luz alcanza a todos o a la mayoría, no hay mayor problema. Pero si los "verdes" y "amarillos" comienzan a crecer, los "rojos" quedan mucho más expuestos a la luz pública.

La retórica de la rendición de cuentas en el gobierno federal es un hecho generalizado, pero mucho de su real potencial está dirigido a denunciar el fraude, desperdicio, abuso y escándalo supuestamente existente, y no a resultados. Tanto el GPRA como el PART han introducido mejoras en la medición y, sobre todo, han creado una cultura de la medición de efectos. Pero no ofrecen una base suficiente para contrastar los datos con indicadores de desempeño. Por otra parte, las agencias no utilizan la información para mejorar su gestión. Responden, sin duda, a una exigencia del Congreso o de la Casa Blanca, pero no por ello los gerentes cambian su forma tradicional de operar. El énfasis sigue puesto en el presupuesto, en los recortes del gasto y la reducción del personal estatal, sin lograrse el objetivo de in-

tegrar el presupuesto con el desempeño. Y el Congreso ha revelado escaso interés en esta integración. Un indicador de ello es que no se han alineado aún los plazos de las revisiones del PART con los de las revisiones de programas que debe realizar el Congreso.

Evidentemente, está en juego aquí el típico conflicto entre la racionalidad técnica de una buena gestión y la racionalidad política de lo que es necesario y posible bajo determinadas circunstancias. El presupuesto trata acerca de lo que uno puede obtener, más que sobre lo que uno necesita. Para algunos programas, lograr resultados no tiene real impacto sobre el logro de recursos presupuestarios; para otros, lograr resultados es necesario pero no suficiente. Por lo tanto, la relación entre presupuesto y resultados es todavía débil. No parece ser ajeno a esta situación el hecho de que el *staff* de la OMB tenga 60 personas para la evaluación del *management* de las agencias y 360 personas para la evaluación presupuestaria. Ni el hecho de que son en su mayoría estas últimas las que realizan la evaluación para el PART, con los consiguientes sesgos.

En definitiva, no existen evidencias como para considerar que el gobierno federal norteamericano es una institución productiva. Sus numerosos organismos de control, especialmente la GAO, los poderes de control e investigación del Congreso, de la Agencia a cargo de auditar los Contratos de Defensa y de los Inspectores Generales de los Departamentos, han concentrado su atención en los problemas gerenciales que presentan, particularmente, la comunidad de inteligencia y de la CIA, la gestión de las actividades de reconstrucción en Irak, el funcionamiento del FBI, la Administración Nacional de la Aeronáutica y el Espacio y el Departamento de Seguridad Interior. Más recientemente, han observado críticamente la respuesta de la Administración a situaciones de emergencia por parte de la FEMA (Agencia Federal de Manejo de Emergencias).

Para concluir, si en la Meca de las metodologías y técnicas para la gestión pública basada en resultados, su aplicación presenta estos niveles de implementación y confiabilidad, no podemos esperar que en nuestros países los avances sean más veloces, sobre todo cuando ni la respondibilidad ni la institucionalización democrática –condiciones básicas de su éxito– han sido plenamente instaladas.

Muchas gracias.

EL CONTROL ES LA ANTESALA DE LA RESPONSABILIDAD

Dr. Jorge Reinaldo Vanossi

Trataré de dar una visión testimonial de lo que he observado respecto del tratamiento anual del presupuesto y las conclusiones a las que voy a arribar como consecuencia del análisis de esa percepción.

Este año me toca asistir por decimotercera vez al tratamiento de la ley de presupuesto: aclaro que en períodos discontinuos. Tuve una primera vida parlamentaria en otra etapa de mi vida política, pero en total durante trece oportunidades estuve presente en la sanción de la Ley de Presupuesto y de otras leyes afines relacionadas con el gasto público, la inversión, etcétera, de modo que puedo dar testimonio de muchos debates.

Creo que cabe aplicarle a lo que estamos asistiendo, la afirmación del escritor colombiano García Márquez, cuando afirma que en muchas partes del mundo, pero esencialmente en Latinoamérica, la realidad supera a la más febril de las imaginaciones. Lo que es una fina ironía de este escritor, ocurre en materia legislativa y también, concretamente, en materia presupuestaria. Asistimos a una evolución en el concepto de presupuesto y a una transformación en la forma de instrumentarlo legislativamente, que ni el más audaz de los pensadores que profundizó sobre la teoría del presupuesto pudo haber concebido. Hoy citaba Floria al maestro Rafael Bielsa, gran profesor de Derecho Administrativo en la UBA, que hacía del tema del presupuesto un capítulo muy especial en la enseñanza del Derecho Público, partiendo de la base de aquella vieja afirmación, aún hoy válida y valedera, que el Congreso sanciona muchas leyes, pero la "Ley de leyes" es la Ley de Presupuesto, por lo abarcadora y por sus implicancias, desde el punto de vista que debe reflejar toda una concepción general en torno a lo que ha de ser la administración de los recursos que dispone el Tesoro nacional y los Tesoros provinciales.

El debate actual esta circunscrito al tema de los "superpoderes" y a las "delegaciones". Ya ha habido debates de esa índole, pero no vinculados con la deformación patológica que estamos percibiendo como una profundización cada vez mayor de la parte negativa de lo que puede quedar incluida en una Ley de Presupuesto como norma válida y aplicable. Lo que se discutía anteriormente eran delegaciones que, dentro del Poder Ejecutivo, autoridades de mayor rango podían hacer en organismos de menor jerarquía, pero teniendo siempre presente que el delegante puede revocar lo que ha concedido al delegado, que debe controlar y tener límites en el tiempo y que debe estar limitado en el *quantum* y con partidas muy ceñidas. Recuerdo que en 1987 tuvo lugar un debate muy interesante y fructífero en torno a este tema, pero nadie soñaba en esa época con una delegación como la que hoy se conoce popularmente con el nombre de "superpoderes", que es en apariencia una inocente reforma a un artículo de la Ley de Administración Financiera, pero que tiene implicancias verdaderamente gigantescas.

El tema de fondo, cuando se habla de la "ley de leyes", es determinar quién tiene incumbencia en fijar la orientación del gasto e inversión de los recursos con los que el pueblo contribuye a la formación del Tesoro nacional. Si eso es una facultad de los representantes del pueblo en la

Cámara de Diputados y los representantes de las autonomías provinciales en el Senado, o es algo que se puede delegar como poder total en el Poder Ejecutivo que, por la Constitución Nacional, ejecuta el presupuesto; puesto que eso está dicho en cláusulas cuyo sentido se quiere tergiversar ahora: que ejecutar quiere decir hacer lo que se quiera, y no es así.

La doctrina tradicional, la doctrina de la separación de los poderes, la doctrina presupuestarista clásica, la doctrina de la concepción de lo que es un gobierno representativo, la doctrina democrática (para resumirlo en una sola palabra) o para ser mas preciso, republicana y democrática, sostiene que las grandes orientaciones, y, por lo tanto, decidir en qué se debe gastar, corresponde al Poder Legislativo. Si se va a gastar más en educación que en publicidad de gobierno, si se va a gastar más en salud y vivienda que en gastos suntuarios, todo eso lo tiene que decidir el Legislativo, y eso es lo que debe cumplir, es decir ejecutar, el poder administrador, que existe justamente para dar cumplimiento a las leyes que sanciona el Congreso.

Esto va unido con una carga, pero también al reconocimiento de que el Congreso tiene (así como el Ejecutivo) que cumplir el Presupuesto. El Congreso tiene que sancionar en tiempo oportuno una Ley de Presupuesto, que sea viable, que pueda realmente ponerse en práctica. Es por eso que se han tratado de evitar los dos extremos: por un lado, que el silencio del Congreso signifique la no existencia de un presupuesto y, por otro lado, tener que repetir el anterior hasta tanto el Congreso sancione el nuevo. Se citaba muy bien al General De Gaulle, y la Constitución de la Quinta República, de la cual yo soy un admirador. De Gaulle fue muy coherente, no improvisó; ya estaba casi todo dicho en su discurso de Bayeux en 1946, es decir, doce años antes, cuando él se retira por primera vez del poder. Hay escritos del general De Gaulle, por entonces coronel, de la década del 30´: se trata de unos sesudos estudios sobre la necesidad de la reforma Constitucional del sistema parlamentario francés, de la Tercera República. Y cuando publica sus "Memorias" hay un volumen entero dedicado a las Instituciones (memorias tan o mejor escritas que las de Churchill, al que le dieron el Premio Nobel de Literatura como premio consuelo porque no le habían dado el Premio Nobel de la Paz; y en cambio De Gaulle, que tenía un lenguaje mucho más decantado, no le dieron ningún Premio Nobel, pero fue uno de los grandes estadistas del siglo XX).

En la Constitución de 1958 hay una cláusula por la que el silencio del legislador autoriza la aprobación por el Ejecutivo. Esa cláusula se aplica a una serie de normas, para evitar la discontinuidad del Estado y poder asegurar la normal administración; y, luego, el Parlamento puede ratificar o rectificar, pero si no dice nada, no puede el Estado quedarse sin presupuesto. El extremo opuesto es el rechazo, liso y llano, del presupuesto: la Argentina tiene un no muy feliz antecedente que es lo que se produjo entre 1965 y 1966 con el Presidente Illia, por el rechazo del proyecto del Ejecutivo y una maniobra parlamentaria que provocó una aceleración del movimiento conspirativo que terminó con el derribamiento del gobierno Constitucional: fue el desplazamiento liso y llano de un proyecto de presupuesto y la sanción de otra norma sustitutiva. Ha habido otras oportunidades en las que el presupuesto no ha contemplado gastos que excepcionalmente y por situación de estado de necesidad hay que afrontar, y donde la falta de apoyo parlamentario ponía en figurillas al presidente de turno a efectos de cumplir con la ley, pero sin tener los recursos suficientes para hacerlo. Citaré un caso muy famoso que vale la pena traerlo a colación para ver cómo la Argentina era creíble y había confiabilidad en el país en ciertos momentos de la historia, lo que demuestra que no siempre se nos vio así en forma recalcitrante como gente incumplidora que altera las reglas del juego, que viola los compromisos preexistentes y la continuidad jurídica. Hubo momentos en la Argentina de alta confiabilidad. Durante la presidencia de Alvear,

el Ministro de Hacienda (no recuerdo si en ese momento era Molina o Herrera Vegas) lo visita al presidente y le dice que hay un desfasaje en el presupuesto y que no se puede afrontar un gasto imprevisto que había tenido lugar. Ante eso, el presidente había sacado plata de su bolsillo con motivo de haber visitado el país el Príncipe de Gales, y no había partidas presupuestarias para un protocolo tan costoso como ese; y el exceso lo pagó de su bolsillo (también hubo presidentes que donaron su sueldo entero, completo, a sociedades de beneficencia, como fue el caso de Yrigoyen). Entonces, el presidente le pregunta al Ministro: ¿Qué hacemos si no hay partida y no hay posibilidad que el parlamento modifique el presupuesto porque no tenemos mayoría en el Congreso? Entonces el Ministro le sugiere: acudir a un préstamo temporario, un empréstito temporario. El Presidente medita un instante y le dice: bueno, mande un cable a la banca a ver en qué condiciones y por cuánto tiempo nos darían un empréstito, hasta que el Congreso, en el período siguiente pueda modificar esa situación. El Ministro va a su despacho (en esa época no había fax ni e-mail) y manda el cable. La banca en ese entonces era Londres, naturalmente. La respuesta es instantánea. Para la Argentina: ilimitadamente, punto. No teníamos que ponernos de rodillas, la Argentina tenía crédito y se pudo superar esa situación. Entonces, la pregunta, para ir concretamente al hoy y aquí, es si tiene sentido el debate que empezó ayer, siguió hoy y culminará con la votación, pasará al Senado, y se reproducirá con figuras chinescas el mismo escenario: discutir pormenorizadamente la Ley del Presupuesto, como se ha hecho todos los años, pero ahora, con el atajo mediante de la mal llamada Ley de superpoderes o de hiperpoderes o de suma del poder público, que permite al Jefe de Gabinete, redistribuir, modificar y cambiar libremente las partidas previstas para asignaciones concretas destinadas a cada Ministerio, a cada rubro, a cada ramo. En rigor de verdad, como hemos dicho reiteradamente, podríamos reducir la Ley de Presupuesto a dos artículos. Artículo primero: el cálculo, que es lo que la Constitución indica cuando habla de presupuesto, o sea, la estimación de los recursos que ingresarán al Tesoro federal. Allí ya se miente, pues van varios años que se pone menos de lo que se recauda, ¿por qué? ¿Por humildad, por modestia? No, para manejar libremente y disponer discrecionalmente el super plus de lo que se recauda por encima de lo estimado y de lo cual tampoco se rinde cuentas. Y cuando se cumple con ese deber, la aprobación de la rendición de cuentas tarda años en llegar, y para esa época ya la gestión presidencial finiquitó o el presidente murió o nadie se acuerda de esto. Pero supongamos que ahí se practica una estimación de recursos que ya sabemos todos que va a ser en la realidad mayor y que se va a disponer libremente de eso. Pues entonces, todo el resto del articulado se suprimiría y se reemplazaría por uno que diga: "con todo eso, hágase lo que se quiera". Lisa y llanamente, así nomás…!

¿Qué diferencia hay entre esta delegación y las modestas delegaciones de antaño? Hay una diferencia en el texto de la Constitución y que está escrita con sangre: artículo 29 de la Constitución. Las delegaciones se pueden hacer, se han hecho en la historia argentina, están previstas en la Constitución reformada en 1994 con ciertos límites y requisitos, como están previstos también para los Decretos de Necesidad y Urgencia, pero que no se cumplen. Ahora existe una Comisión Bicameral Examinadora que, por la composición que tiene, desde ya está visto que se ha de transformar en una estructura de convalidación, es decir, que dirá "amen", haya o no necesidad y urgencia y haya necesidad o no de una delegación legislativa. Pero el artículo 29 pone el límite: es la suma del poder, cuando se delega la totalidad del poder. Eso es nulo, y hay una pena equivalente, (no es que sea "traición a la patria" como se suele repetir, sino la penalidad del Código) a la de "traición a la Nación", que consiste únicamente en alzarse en armas o unirse a los enemigos en caso de guerra. La pena es grave por supuesto. El artículo 29 traza un límite que es muy claro y muy terminante; y, además, son pasibles de esa pena

no sólo los que conceden sino también los que consienten y ejercen esos poderes al extremo de "la suma del poder" público delegado. Pero hay algo más, por el hecho de que tanto poder se concentre en un funcionario, que no es ni siquiera el presidente de la República, pues no es el titular del Poder Ejecutivo. Nuestro Poder Ejecutivo es unipersonal, tenemos un sistema presidencialista; existen los ministros, a diferencia de otras Constituciones presidencialistas como la de Filadelfia que no los preveía; también existe el gabinete y ello está regulado en la Ley de Ministerios. Pero el Poder Ejecutivo es unipersonal: es el presidente de la República, nos guste o no nos guste. Es muy grave que un funcionario, y no el Poder Ejecutivo, pueda disponer discrecionalmente, como ya se vienen haciendo, con una Ley de Superpoderes que ni se pensó en plena crisis del 2002, que no la hubo en plena fogata, en pleno incendio. Una ley como ésta, tiene otra secuela de muy mala enseñanza desde el punto de vista de la política del país y de la ejemplaridad, es decir, de los paradigmas que se irradian desde el poder, hacia el pueblo, hacia la sociedad. Después no nos quejemos si los chicos nos preguntan ¿es cierto que "todo vale", que todo se puede, que cualquier cosa se puede hacer? Un alto funcionario del país está ya eximido por anticipado del delito de malversación de caudales públicos, ya que mientras todos los demás funcionarios pueden ser acusados y condenados por malversar caudales públicos, pero hay uno que no, pues el Jefe de Gabinete está amnistiado anticipadamente. Equivale a decir: "esta partida de 100 millones la saco acá y la mando para allá", "estos 200 millones van para ATN", "van para el gobernador tal, van para el intendente tal", van para quien sea, el amigo o el no amigo fulano de tal, el organismo "equis", "i griega" o "zeta". ¡Esto es terrible! Podría haber habilitaciones, para prever las emergencias y las contingencias (un siniestro, un terremoto, como el terremoto de San Juan del ´44), lo que se ha hecho por ejemplo en el orden de la Ciudad de Buenos Aires, y que también se autoriza en otros países, porque está en la Constitución. Incluso en países limítrofes, de los cuales nos burlamos a veces, porque decimos que no tienen la calidad institucional que tenemos nosotros, nos burlamos de Paraguay, de Perú y otros, pero ellos tienen previsiones y por lo menos dos, a saber: que respeten la pauta de la razonabilidad, la que entre nosotros se infiere del artículo 28 de la CN y que es una doctrina que le ha permitido elaborar a la Corte en más de cien años el fundamento para declarar la inconstitucionalidad de las leyes cuando su contenido no guardan debido respeto con la proporcionalidad entre el medio elegido y el fin perseguido. Si el medio elegido es proporcional al fin que hay que alcanzar, entonces hay razonabilidad; pero si el medio es desproporcionado no hay razonabilidad. Y el segundo recaudo que imponen es: que se puede transferir partidas pero por tiempo determinado y con un límite (un tope de porcentaje dentro del Presupuesto Nacional). Aquí no se respeta ni lo uno ni lo otro. Y lo que más llama la atención, lo que nos transporta de la república a la monarquía, es que esta ley es para siempre: la reforma a la ley 24.156 en este artículo 37 es de vigencia permanente. Estamos ante una pretensión monárquica: de aquí a la eternidad, a perpetuidad, se podrá hacer lo que se quiera. Y nos preguntamos entonces si no estamos pasando por alto el artículo 1º de la Constitución Nacional que al enunciar nuestra forma de gobierno habla de la República, que implica las seis famosas características constituyentes de la forma republicana de gobierno en las inmortales definiciones de Aristóbulo del Valle en la Argentina y de Hamilton, Madison y Jay en El Federalista, en los albores de la nacionalidad estadounidenses. Dichas características se colocaron como notas distintivas divisorias entre la República y la monarquía, entre la República y el autoritarismo (soberanía popular, división de poderes, igualdad ante la ley, periodicidad, publicidad, responsabilidad). ¡Cuidado! Esta ley es para siempre, salvo que el país decida lo contrario y otro Congreso vote la derogación.

Creo con esto dar cumplimiento a lo que

se me ha encomendado y señalo dos ideas a manera de conclusión, que están radicadas en el pueblo y por eso soy un poco más pesimista que Carlos Floria. Primero, creo que hay en la sociedad argentina una tendencia a tolerar que los gobernantes, sea cual sea el signo político al que pertenezcan, confundan el peculio privado con el erario público, cuando ellos están para cuidar el erario publico y no lo pueden manejar como peculio privado. Si lo hicieron durante 12 años, en algún lugar remoto del país (muy respetable como cualquier otro rincón del país) es una cosa; pero el pueblo argentino en su conjunto tiene el deber de tomar conciencia que el erario público no se puede manejar como el peculio privado. El erario del Estado no es lo mismo que el peculio de las personas que pueden ir al casino y gastarse una fortuna y pueden comprar y vender lo que quieran, ya que son actos privados, que corresponden a la esfera de la autonomía de la voluntad. Los gobernantes no tienen libre albedrío para hacer lo que quieran, pues en el Constitucionalismo hay limitaciones al poder, igualmente obligatorias no sólo para los gobernados sino también para los gobernantes. Son normas imperativas, de "orden público" en el sentido más estricto de esa categorización de normas.

Y la segunda meditación es que hay aquí una contradicción muy grande entre dos afirmaciones que se sostienen frívolamente, impúdicamente y a diario: salimos de la crisis, ya estamos fuera de la crisis, se va acabando la crisis, se terminó la crisis, pero se invocan permanentemente normas de excepción sobre la base de la crisis. Se va a prorrogar la emergencia de nuevo, no estamos en 2001, 2002, 2003; estamos en 2007 llegando al 2008: no se puede invocar la crisis como una habitualidad, porque la crisis da lugar a medidas restrictivas, anormales, temporarias, mientras dure la crisis. Como diría Umberto Eco, a lo mejor estamos incurriendo ya en una falla cultural muy grande: que de tanto hablar de crisis vamos a poner en crisis al concepto mismo de crisis. Creo que es hora de reajustar el concepto de crisis, y reservar el medicamento para la crisis; porque sino el día que se tome una aspirina no calmamos los males o pequeños males que se sienten cuando uno se ve obligado a tomar una aspirina. Habrá que hacer cirugía, cada vez mayor, y cuanto mayor sea la cirugía y mas graves sean las medidas de emergencia, sólo nos queda un refugio de esperanza: que el intérprete final de la Constitución, el Tribunal de Garantías Constitucionales, que es la Corte Suprema, diga que no se puede mentir más –si bien el legislador puede atreverse a prorrogar una emergencia cuando ya no hay crisis–, no hay crisis y no hay emergencia. ¿Alguna vez lo hizo? Sí, en 1924, en tiempos de plena república la Corte, en el caso Mango vs. Traba, dijo que era inconstitucional mantener o prorrogar la ley de emergencia que había sido sancionada en 1917 en plena guerra mundial –por la crisis habitacional en la Argentina–, y se fulminó la ley porque tal como la Corte lo dijo, se había acabado la crisis.

¿Tendrán los jueces de hoy atributos de energía jurisdiccional suficiente para poner sobre la mesa y decir lo mismo? Dejo el interrogante: son ellos los que tienen que hablar. Tengo mis dudas.

XXI SEMINARIO NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

- La gestión por resultados en la administración pública
- Administración pública de la salud
- Situación presupuestaria y financiera de las provincias

26 al 29 de Junio de 2007

Ciudad de Mendoza

Patrocinantes

Gobierno de la Provincia de Mendoza

SENASA
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

ARGENTINA
Secretaría de Turismo

CONAE

SEDRONAR

Federal Software

ACTO DE APERTURA
Mendoza - 2007

Licenciado Alejandro Gallego
Ministro de Hacienda de la provincia de Mendoza

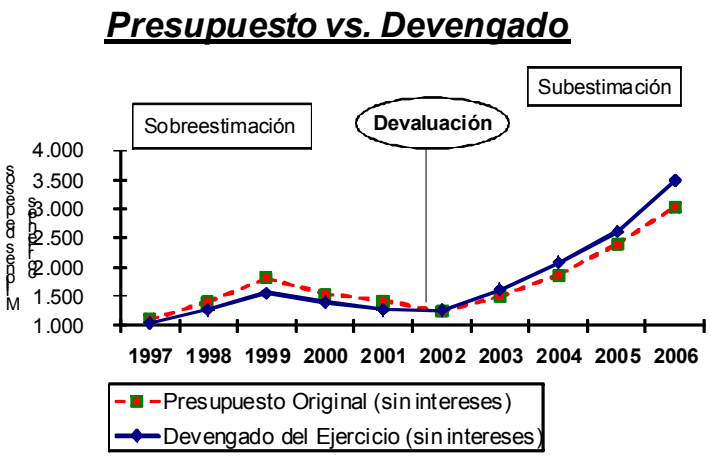
Señor Martirene, Presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto; funcionarios de la Asociación Argentina de Presupuesto; funcionarios de Mendoza y de otras provincias; público en general:

Quiero darles la bienvenida a este XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público, que estará trabajando hasta el viernes; también darle las gracias a la Asociación, por haber elegido a nuestra provincia como sede de este encuentro.

Para la provincia de Mendoza es muy importante la institución del Presupuesto. Históricamente, nosotros le hemos dado mucha importancia. En mi escritorio tengo el Presupuesto de 1872; es muy interesante. Es prácticamente una clase magistral, porque va oficina por oficina, hablando de la cantidad de empleados y de los gastos que realizan, en una hoja de diario, grande. Cuando nos empezamos a complicar con el Presupuesto, siempre miramos esa hoja y decimos: se ve que nuestros antepasados lo tenían muy claro.

Está claro que la realidad se va complicando cada vez más y nos toca vivir una realidad mucho más compleja que en aquella época. Pero es importante recuperar la visión simple, que es que el Presupuesto tiene que informar y dar transparencia a la gestión de gobierno.

Este gráfico que exhibo es, para mí, muy simbólico. Ahí, lo que tratamos de ver es el Presupuesto original, con la ejecución de los presupuestos desde 1997 hasta 2006 en la provincia de Mendoza. Creo que si vemos este mismo gráfico aplica-



do a otras provincias o al Gobierno Nacional, va a ser muy parecido en todos los casos. Nos vamos a encontrar con una sobreestimación de los presupuestos hasta el 2002, cuando existía la recesión, cuando caían los recursos. Seguíamos estimando incrementos de recursos y esto implicaba no cumplir con los compromisos que asumíamos con la sociedad. Creo que hasta el 2002 tuvimos presupuestos que no se cumplían en su totalidad. Después de la devaluación, tuvimos presupuestos que no estimaban la totalidad de los recursos que en realidad se iban generando. Como decimos nosotros, la realidad superaba a la estimación más optimista que podíamos tener enfrente. También esto generó muchas discusiones, muchos debates sobre qué se hacía con el excedente de los recursos. Lo hemos vivido en todas las provincias y en la Nación.

Hoy nos encontramos en una situación de crecimiento económico muy alto y una inflación de dos dígitos, lo cual vuelve realmente muy difícil la tarea de proyectar y presupuestar. Todos sabemos que este proceso de inflación es realmente controlable y tenemos confianza en que se lo logre controlar en el corto plazo.

Pero eso significa que en el corto plazo, en la ejecución del Presupuesto, esas dos líneas en algún momento se van a encontrar; y en la medida que no trabajemos estos presupuestos con los insumos y la profesionalidad suficientes, los errores de estimación se van a pagar muy caros, porque cuando proyectamos más recursos y más usos de los que realmente se pueden financiar, después es muy difícil disminuir el gasto.

Creo entonces que las jornadas de este Seminario son muy importantes y nos van a servir a todos para mejorar las proyecciones en cuanto a recursos y gastos.

Espero que la pasen muy bien en nuestra provincia, que se diviertan, además de trabajar, y los voy a seguir molestando en unos minutos con otra exposición.

Muchas gracias.

LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PANEL

LIC. ALBERTO BONIFACIO

DIRECTOR DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA NACIÓN

Buenas tardes. En primer lugar, un agradecimiento a la ASAP en la persona de Roberto Martirene, por la oportunidad de participar por primer vez en este Seminario. También, al gobierno de la provincia de Mendoza, organizador de este evento.

La reflexión que me fue propuesta es sobre la «**Gestión por Resultados del Servicio Público**».

Después de decir que tomaría el tema con esa denominación y que no me centraría en los recursos humanos, me vino a la memoria que el 23 de junio fue declarado en el 2002 por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día del Servicio Público. Un comité de expertos, que se reunió en el ámbito de la división de la Administración Pública, lo había propuesto tres años antes. Y algo de

Contexto de la innovación

- La innovación de la gestión pública es una variable dependiente de un contexto institucional, que provee las condiciones necesarias para implantar la gestión por resultados.
- Se procura establecer argumentos plausibles sobre las variables independientes que intervienen en el proceso de innovación, y no de medir su grado de eficacia
- El análisis ofrecerá puntos de apoyo para explorar las condiciones a ser movilizadas en procura de mejorar la gestión pública.

burocracia hay, porque yo participé de esa reunión proponiendo la denominación de Servicio Público, o sea que le llevó tres años a la Asamblea fijar el 23 de junio como el día del Servicio Público de las Naciones Unidas. Y me parece que es simpático acordarse del Servicio Público en esta oportunidad, porque estamos reunidos casi en la misma fecha.

El punto de partida de esta conversación sirve señalarlo porque es un indicador, un indicio de la preocupación de todos los gobiernos. Y esto llega a los foros internacionales reconociendo la multiplicidad de esfuerzos que se realizan en los países para mejorar la capacidad de actuación de sus Estados, de sus administraciones públicas, para asegurar el interés público, el bien común, como destacaba Roberto Martirene en su apertura.

Definitivamente, son muchos los esfuerzos que se hacen en muchas partes y las experiencias realizadas. Lo que vamos a tratar de repasar ahora, brevemente, son algunos de los rasgos característicos de las experiencias orientadas a la innovación en la gestión pública, en particular con proyecciones en la Gestión por Resultados, haciendo una serie de acotaciones.

El tema de **Gestión por Resultados** está en el contexto de una serie de reformas que caracterizan a lo que se conoce como la nueva gestión pública. Algunos creen que esto es un nuevo paradigma, y lo han destacado como tal. O sea, como si en las ciencias de la administración se hubiera producido una revolución de las ideas, que viene a ser tenida en cuenta para orientar los procesos de reformas.

En el otro extremo, más modestamente, la otra parte de la biblioteca se inclina por apreciar que, en realidad, la nueva gestión pública es algo así como la sistematización de los esfuerzos que los gobiernos del orden nacional, provincial y local vienen haciendo para resolver las demandas que les plantean sus ciudadanos.

Osborn, uno de los mentores de la creación del programa de las Naciones Unidas para la gerencia, sintetizó las ideas que estaban en torno a la administración orientada a resultados, vinculándola a una serie de conceptos que aquí están, de alguna manera, resumidos:

- Devolver autoridad, es decir, descentralizar lo que se había concentrado en los gobiernos.
- Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad.

- Desarrollar la competencia y la elección.
- Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos.
- Mejorar la gerencia de recursos humanos.
- Explotar la tecnología de información.
- Mejorar la calidad de la regulación.
- Fortalecer las funciones del centro del gobierno.

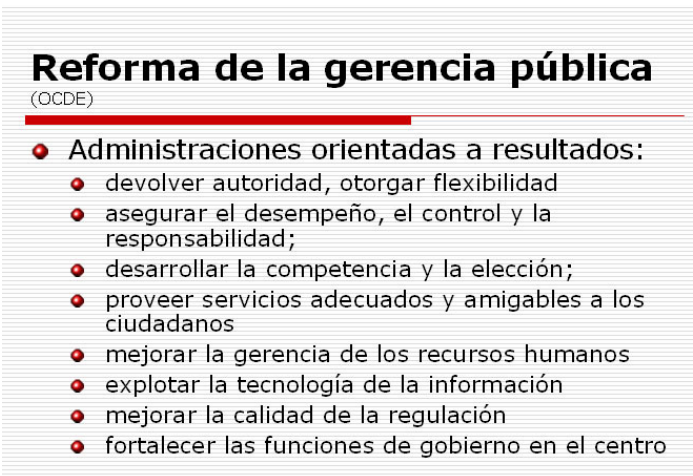
Osborn, participa de esta idea: en sentido estricto, la nueva gestión pública es en realidad un conjunto de experiencias desarrolladas por países de culturas diferentes, de tradiciones administrativas diferentes, de historias distintas, que inciden fuertemente en las posibilidades de desarrollar los cambios, las innovaciones en la gestión, en uno o en otro sentido.

Por cierto, la nueva gestión pública, o lo que se llamó la nueva gerencia pública, tiene desarrollo originalmente en los países anglosajones, que tienen culturas administrativas y una estructura jurídica muy particular, muy diferentes a la de los otros países. No obstante, la revolución gerencial fue bastante arrolladora, se extendió por muchas partes del mundo y así nos ha llegado a esta mesa, a esta discusión y a este intercambio de experiencias.

No vamos a ser deterministas en esto, sino que las **hipótesis** que vamos a proyectar tienen el sólo propósito de alcanzar como máximo una plausibilidad que las haga válidas para el debate y para el intercambio. Y las vamos a hacer jugar como variables independientes, en este proceso.

¿Cuáles son las **variables** que me parece que debieran ser tenidas en consideración, para ver cómo operan y en qué medida? Si se comportan de una u otra manera, ¿podrían estar favoreciendo o dificultando la introducción de las innovaciones que todos creemos que son necesarias, a efectos de que la administración pública, de manera más eficiente, esté en condiciones de cumplir los cometidos de bien común a consecuencia de la dirección política que el Gobierno le da a la administración, ya que es el que tiene, democráticamente hablando, la legitimidad popular de la sociedad para fijar esos objetivos?

El primero es el **liderazgo**, y luego la **cultura**, la **burocracia**, las **normas**, las **estrategias**, la **formación**, la **profesionalización**, los **incentivos**, las **instituciones**, la **gobernanza** y la **política**.



Liderazgo

Con el mayor compromiso personal del liderazgo presidencial en el proceso de reformas para mejorar la gestión pública, aumenta la probabilidad de implantación de las políticas concernidas y su permanencia en el tiempo.

Sobre el **liderazgo**, ¿cuál es la hipótesis?.

La afirmación que hago es que, con el mayor compromiso personal del liderazgo presidencial en el proceso de reformas para mejorar la gestión pública, aumenta la probabilidad de implantación de las políticas concernidas y su permanencia en el tiempo. En buen romance, la innovación es posible de ser promovida y dentro de ella, la Gestión por Resultados, si hay un compromiso explícito del liderazgo político en el más alto nivel.

Creo que este punto es crítico. Hay bastante experiencia en la tradición administrativa acerca de este enunciado, podríamos decir bastante prueba empírica. Recordarán que en los años '60, '70, se hablaba de las reformas administrativas, las que habían intentado introducir unos cambios en la gestión, en el presupuesto, buscando instalar el presupuesto por programa, la gestión del personal con métodos gerenciales; la planificación transversal a toda la administración pública, etcétera. Cuando uno revisa esa literatura, se encuentra que el nivel de frustración que se obtenía era muy grande. Y había un lugar común: se decía que esta reforma careció de apoyo del liderazgo político.

Naturalmente, la Administración Pública, los Estados, son instituciones complejas y tienen algunas, no todas, capacidad de aprendizaje. Y en reformas posteriores se buscó reinstalar el liderazgo, ya sea de las reformas o de las políticas prioritarias. Por ejemplo, en los '80, con la emergencia de la pobreza al tope de la agenda de las preocupaciones de la sociedad, muchos países inventaron aquello que se llamó «fondos de inversión social». Estos eran áreas de trabajo del Estado que tenían un grado discrecional de autonomía en la decisión, en el manejo de los recursos y del presupuesto, dependiendo directamente del Presidente. Normalmente, un allegado de la más alta confianza o hasta un familiar, cuando no el mismo Presidente, presidía los fondos de inversión social, que todavía subsisten en algunos países de América latina.

Más adelante, la instalación institucional de la política de reforma o modernización en los Estados, también encontró que los ámbitos en los que se la buscó acomodar, abrevando en aquella experiencia del pasado, tenían que ver con la experiencia frustrada de los años '60 o '70. Entonces, la mayor parte de los programas de modernización, secretarías de la función pública, comisiones presidenciales de modernización y demás están lo más cerca posible del Presidente.

Como con tantas otras cosas, la cercanía al presidente pareciera ser una condición necesaria. Pero a veces esa proximidad en el organigrama institucional –sabemos- no es suficiente para darle eficacia a las políticas. No obstante, la afirmación es esta: la

Zelaya dice que evaluación "no es la santa inquisición" y que no despedirá, por ahora, a los aplazados

Tegucigalpa – La mayoría de los ministerios han resultado aplazados en la evaluación del primer trimestre de 2007 efectuada por el Sistema de Gerencia Basado en Gestión por Resultados, hecha pública hoy por la Unidad de Desarrollo y Apoyo Técnico del Ministerio de la Presidencia.

08 de mayo de 2007

vigilancia por parte del Presidente estaría asegurando que los organismos técnicos responsables de llevar adelante esas políticas tuvieran un liderazgo y un apoyo, una ayuda y una colaboración del Presidente. De hecho, se lo está viendo así en América latina en la actualidad y en muchos programas nacionales.

Asimismo, es simpático esto que encuentro en un periódico de Honduras, donde el Presidente dice que la evaluación no es la Santa Inquisición y que no despedirá por ahora a los aplazados. Esta nota se publica en mayo, porque en enero había echado a dos ministros y a dos presidentes de organismos descentralizados, por no cumplir con los resultados que se pactaron. Más tarde se publica que «la mayoría de los ministerios ha resultado aplazado en la evaluación del primer trimestre efectuada por el sistema de gerencia, basado en Gestión por Resultados, hecha pública hoy...».

Por favor, no digan que yo puse esto como ejemplo de nada. Solo digo que efectivamente está montado sobre el asunto y tiene tomado del cuello a los ministros, por la Gestión por Resultados. Por lo menos, en términos de la eficacia, pareciera haber un avance.

Sobre la **cultura**, ¿cuál es la hipótesis?

Cultura

"Las orientaciones valorativas de la sociedad influyen sobre el comportamiento de los individuos que trabajan dentro de las organizaciones y sobre la manera como se estructuran y manejan esas organizaciones. La cultura política también influye parcialmente sobre las relaciones existentes entre las elites políticas y las burocráticas, y entre la población y la burocracia. Por último, la orientación general de la sociedad hacia la gerencia y la autoridad impersonal de las organizaciones afecta también el comportamiento de los funcionarios públicos."

G. PETERS

La dimensión cultural influye sobre el comportamiento de la Administración Pública generando restricciones en el proceso de cambio, en el modelo de gestión. Van a encontrar en esta y en otras aseveraciones, verdades de Perogrullo. Pero, en la literatura hay muchas referencias a la influencia.

Peters, por ejemplo, dice que la cultura social, política y administrativa influyen sobre el comportamiento de la Administración Pública. Incluso, siguiendo a Vendix , dice: «hay administraciones empresariales y burocráticas». Las primeras están basadas en lo que ahora se llama, y es un concepto bastante de moda, la «confianza interpersonal», que permite los liderazgos individuales (esto es propio de la cultura anglosajona), versus las burocráticas, que están centradas más en la norma y el respeto casi religioso a la norma y donde, como ya veremos más adelante, a diferencia de nuestro medio, la ley, es la ley.

En este sentido, sería posible encontrar que nosotros carezcamos de estos puntos de referencia tan sólidos, a propósito de cuál es el tipo de cultura que influye sobre nuestro modelo. Pero algunos comentarios al respecto, vamos a hacer.

Tenemos quizás, probablemente, una orientación más claramente marcada, incluso por nuestra tradición de administración, hacia el sistema europeo continental, más basado en los cuerpos legales, más profuso en la normativa. Pero lo cierto es que si un sistema está basado en la ley, y esta tiene sentido como consecuencia de un proceso de regateo entre los actores, seguramente el final predecible no será el éxito en el desempeño de la administración.

A cada una de las hipótesis, le he procurado encontrar un referente del pensamiento con cierto prestigio dentro de las ciencias administrativas.

Ya lo he citado a Peters, donde dice que las orientaciones valorativas de la sociedad influyen sobre el comportamiento de los individuos que trabajan en las organizaciones, y habla sobre la manera cómo se estructuran y manejan esas organizaciones. La cultura política también influye parcialmente sobre las relaciones existentes entre las élites políticas y las burocráticas, entre la población y la burocracia, etc.

Respecto de que estamos contando con una tradición administrativa burocrática, espero no estar dando aquí una noticia. Pero eso no es cierto. Es vasta la literatura que demuestra que particularmente nuestras administraciones públicas han sido dominadas por elementos patrimoniales, clientelares, buropatológicos y corporativos, ante la ausencia de una racionalidad burocrática y una seguridad jurídica, que sí son importantes para las refor-

Cultura

La dimensión cultural influye sobre el comportamiento de la administración pública generando restricciones en el proceso de cambio del modelo de gestión.

mas gerenciales. Y me anticipo: definitivamente, el desarrollo fuerte de la nueva gestión pública ha tenido que ver con la existencia previa de condiciones de burocracias profesionales altamente desarrolladas. De ahí, van a venir diversas advertencias.

Hay muchos trabajos de mayor importancia, y se pueden ver a veces en el fracaso. Conocemos la experiencia del SINAPA, que incorporó la evaluación del desempeño del personal. La evaluación del desempeño del personal, si bien no es una mala idea, hay muchas formas de hacerla. Como sea, si no está instalado en la cultura el valor social del desempeño como tal, difícilmente cualquier organización de la sociedad lo vaya a asumir.

Hay un muy interesante trabajo de una experta brasileña, Barbosa, quien habla de la meritocracia y la dificultad de implantarla en Brasil. De hecho, estos conceptos de evaluación del desempeño se han desarrollado más fuertemente en las culturas sajonas. Las administraciones como la francesa y la española, siempre han tenido serios problemas para desarrollar la evaluación. El nuevo estatuto jurídico de la Administración Pública de España, de hace uno o dos meses atrás, vuelve a insistir otra vez en la necesidad de poner la evaluación, pero siendo que han progresado fuertemente, en este plano no lo han logrado todavía.

De modo que, a veces, cuando los sistemas son forzados para ser incorporados, porque se los considera en sí mismo como benévolos, tienen el problema de que no se corresponden con los valores de la gente. Yo decía lo del SINAPA: no está mal la evaluación. Pero los jefes no evalúan, no devuelven las evaluaciones, no hacen planes de trabajo con los evaluados y, en definitiva, nadie cree en la evaluación. Y si alguien fue evaluado como destacado, los demás saben que no lo es; y si además se le entrega un incentivo por el desempeño, al año que viene le toca a otro y a otro, para más o menos nivelar y compensar. Y estamos todos tranquilos y contentos con el funcionamiento de la evaluación. O sea, mal que mal, se sale adelante. Pero la institución de la evaluación se destruyó.

Sobre la importancia de la **burocracia** se tiene una hipótesis provocativa. El desarrollo de una Administración Pública burocrática aporta una infraestructura institucional que facilita la introducción de reformas gerenciales; y con ello, estoy diciendo también la Gestión por Resultados.

De lo primero que estoy partiendo es de que nosotros no tenemos en nuestra infraestructura institucional, y cuando digo nuestra, no me refiero a la Argentina en particular, sino en general a América Latina, burocracias profesionales del tipo weberiano.

Burocracia

El desarrollo de una administración pública burocrática aporta una infraestructura institucional que facilita la introducción de reformas gerenciales.

Burocracia

"En realidad, en América Latina faltaban las condiciones que el propio Weber estableció para que pudiera darse una verdadera racionalidad burocrática y en cuya ausencia sólo pueden emerger burocracias patrimoniales muy imperfectas, independientemente de su mayor o menor grado de competencia técnica."

J. PRATS

Ya no es para nadie un misterio en el mundo, y hay vasta investigación empírica que lo documenta, que hay un alto nivel de correlación entre burocracias weberianas y niveles de desarrollo económico y social, en los países. Entonces, estas verdades, no son verdades a medias. Tienen fundamento por detrás. Ahora, quienes han desarrollado instituciones burocráticas de estas calidades, sí están preocupados por mejorar la burocracia. El problema es que, si nosotros nos paramos en el lugar de ellos, apreciemos las diferencias; porque estamos parados en un lugar diferente. Esta es la idea.

Entonces, la burocracia se apoya en normas. Y cuando estamos hablando de normas, no estamos hablando de mercaderías de descarte. Las normas están para ser seguidas, cumplidas, respetadas y, en última instancia, expresan la voluntad del soberano porque han sido dadas por un Congreso, donde están los representantes del pueblo que han sido democráticamente electos, es decir que están consagrando principios constitucionales de la sociedad. Es más, cuando queremos llevar a estos procesos adelante, lo que más pretenderíamos es tener una ley que lo respalde. Así como decimos del Presidente, debemos tener una ley o un decreto. El problema de todo esto es que quizás es necesario, pero no suficiente. Ahí está uno de los problemas que tenemos. Voy a hablar de las normas, por separado.

En América latina, dice Prats, faltaban las condiciones para darse una verdadera racionalidad burocrática, y en cuya ausencia sólo pueden emerger burocracias patrimoniales muy imperfectas, independientemente de su mayor o menor grado de competencia técnica.

En definitiva, lo que quisiera dejar como colofón de este apartado es el hecho cierto de que nosotros tenemos burocracias imperfectas. Puede parecer, pero no lo es. Es decir, hay muchos elementos constitutivos, constitucionales, formales, de la organización administrativa que asemejan a burocracias. Pero no hay una cultura administrativa, social y política que haya permitido el desarrollo de esas burocracias. Y no estoy diciendo que la burocracia es el modelo que tengamos que conseguir. Estoy diciendo que no creamos que la tenemos, porque no la tenemos.

En cuanto a las **normas**, la consolidación del sistema normativo propio del Estado de derecho mejora las condiciones de incorporación efectiva de la gestión por resultados en la administración pública.

Eso, de alguna manera, lo he estado ade-

Normas

"Por razones propias de la cultura social y política de América Latina, existe una tendencia a identificar las reformas con las leyes que pretenden implantarlas, y que muchas veces no son aplicadas o se tergiversan, y es vasta la literatura que avala la afirmación."

F. LONGO

lantando en los comentarios que recién hice. Las normas debieran abarcar todos nuestros grandes sistemas administrativos: la ley de regulación del empleo público, la ley de administración financiera, de la administración nacional, el plan de gobierno electrónico, el sistema de la carrera administrativa, es decir que toda nuestra administración está basada en normas. Pero las normas en sí mismas no son capaces de impulsar el cambio en la sociedad. Crossier decía, hace muchos años, «no se cambia la sociedad por decreto». El proceso de cambio en la sociedad es más complejo.

El punto es importante de ser destacado porque la Gestión por Resultados o la nueva gestión pública propugna cambiar el modelo de desempeño basado sobre normas. Claro que las normas están para que se cumplan. Pero hay que sumarle valor al ejercicio o al papel que la norma tiene para el funcionamiento de la administración.

El problema es que nuestra cultura social está habituada a vivir y convivir infringiendo las normas, desde la vida cotidiana hasta los temas más complejos. Hay una cita de Longo, que dice

Normas

La consolidación del sistema normativo propio del Estado de Derecho, mejora las condiciones de incorporación efectiva de la gestión por resultados en la administración pública.

que por razones propias de la cultura social y política de América latina existe una tendencia a identificar las reformas con las leyes que pretenden implantarlas, y que muchas no son aplicadas o se tergiversan. Existe una vasta literatura que avala esta afirmación.

Para fortalecer el proceso de instalación de la innovación, podríamos contar con reglas de juego positivas, generalmente aceptadas, eficaces, para ordenar la conducta de los actores concernidos. Esto tiene que ver con la institucionalización de un patrón de tipo weberiano. Y las reglas adecuadas sirven para que funcionen mejor los sistemas de control y de responsabilización, para poder materializar la Gestión por Resultados.

Sobre la **estrategia**, la hipótesis es la siguiente: La utilización de una estrategia gradual para la implantación de la Gestión por Resultados tiene mayor probabilidad de éxito que una estrategia global extendida al conjunto de la Administración Pública.

Redacté la hipótesis de esta manera. Pero podría haber puesto lo contrario. Y es que no estoy muy seguro de qué es lo que sea lo mejor, porque ¿qué sabemos?: Que el Estado es una institución de gran complejidad. Y la complejidad no es intrínseca, sino que tiene que ver, por su interacción, con el contexto social, por su evolución histórica, y de lo que ya hemos hablado.

En consecuencia, hacia el interior del Estado esa complejidad se denota en el hecho de la multiplicidad de organizaciones que lo conforman. Y, como bien decía un colega hace un rato, no todas las organizaciones son iguales. Las capacidades, las disponibilidades, los recursos, etcétera, están desparejamente distribuidas; los niveles de institucionalidad son diferentes; hay sectores modernos y hay sectores atrasados o tradicionales dentro de las administraciones públicas.

A este respecto, voy a hacer una afirmación: los sectores modernos son los más internacionalizados y globalizados, y los sectores más atrasados son los más clientelizados y patrimonizados. Normalmente, en el ámbito de la gestión económica y financiera, los sectores administrativos son más modernos que en los sectores sociales, porque las contrapartes, los actores con quienes interactúan y los demandantes están estructurados de distinta manera, y tienen capacidades y condiciones de presionar diferentes. Los pobres muchas veces están desarticulados, aunque esto no es así todo el tiempo. Eso está cambiando también de manera manifiesta.

Esto hace a que este mosaico, que es la administración del Estado, nos haga percibir que va a ser muy dificultoso establecer una estrategia a campo traviesa y que no tenga en cuenta esas diferencias.

Estrategia

La utilización de una estrategia gradual para implantación la gestión por resultados tiene mayor probabilidad de éxito que una estrategia global extendida al conjunto de la administración pública.

Estrategia

"La exploración mixta permite mayor realización de objetivos que los enfoques racionalista e incremental, y sus requisitos pueden ser satisfechos."

A. ETZIONI

Y si a conveniencia del incrementalismo, que es la variante en la que está elaborada esa hipótesis, quizás no conviene arriesgar y sí conviene ir avanzando paso a paso con las reformas y ver la posibilidad de tener éxitos parciales. Así, quizás por efecto demostración, se pueda lograr que los mismos se extiendan y avancen en otras partes.

Así expuesta la hipótesis, es bastante simplista. La contraria, sería una estrategia racional, que implicaría, en el modelo decisionista de Simon, tener la información de toda la realidad y ser capaz de expresar la secuencia de prioridades racionalmente, para actuar sobre el conjunto. Hay quienes sostienen que ese sería el camino adecuado. El propio Longo dice que, para profesionalizar la función pública en América latina, los gobiernos tendrían que tomar decisiones más enérgicas, obligatorias y coercitivas sobre el conjunto de los actores que tienen liderazgo dentro de la administración, para poderla llevar adelante. Esa es una afirmación temeraria. Y yo, receta no tengo.

Pasadas las ensoñaciones o los encantamientos de las políticas llevadas adelante al amparo del consenso de Washington, sobre que el Estado iba disminuyendo su importancia en cuanto al papel de promover el interés público de la sociedad, surge que no son ciertas y están fuera de consideración actualmente. Justamente, lo que hará la administración será recurrir a los talentos, las capacidades y los recursos más idóneos para manejar procesos

Formación

La planificación y la inversión sostenida en la formación continua del personal impacta positivamente en la mejora del desempeño de la administración pública.

Formación

"Dadas las actuales condiciones del entorno, debemos desarrollar una nueva estrategia que permita la permanente disponibilidad de recursos humanos que tengan una combinación de saberes, experiencias y habilidades hasta ahora nunca vistas. Debemos diseñar metodologías de enseñanza donde lo fundamental sea el desarrollo del espíritu crítico y de la creatividad, sistemas de aprendizaje cuya virtud esencial sea la imaginación.

S. SESCOVICH ROJAS

La imaginación es más importante que el conocimiento
A. EINSTEIN

complejos, como son los que están dentro de la agenda de la responsabilidad del Estado.

Por ciento, tendríamos que tener en cuenta que, muchas veces, la educación para esto no es suficiente. Por eso yo hablo de formación continua. Tampoco que la formación ha de tener exclusivamente las modalidades tradicionales de transmisión de conocimiento del que sabe al que no sabe, sino que hay que desarrollar procesos colectivos de trabajo en las organizaciones, donde se invierta en la gestión del conocimiento para tener más recursos que harán a la mejora de la gestión, aprovechando justamente el conocimiento del capital humano de las organizaciones

Esta expresión de la chilena Rojas , que es una especialista en formación, dice que «debemos desarrollar nuevas estrategias que permitan combinar saberes, experiencias y habilidades». Tenemos que diseñar metodologías de enseñanza donde lo fundamental sea el desarrollo del espíritu crítico, de la creatividad, sistemas de aprendizaje cuya virtud esencial sea la imaginación.

Como, con todo derecho, ustedes no tienen por qué conocer a la señora Rojas , yo agregué a otro señor quizás más conocido, que es Einstein, quien decía que «la imaginación es más importante que el conocimiento».

Profesionalización

Una mayor profesionalización de la Función Pública permite el desarrollo más efectivo de innovaciones orientadas a mejorar el desempeño de la gestión pública.

Profesionalización

"Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia."

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Respecto de la **profesionalización**, ¿cuál es la hipótesis? Una mayor profesionalización de la función pública permite el desarrollo más efectivo de innovaciones orientadas a mejorar el desempeño de la gestión pública.

¿Qué entendemos por profesionalización? El contexto que da la Carta Iberoamericana, que es un consenso regional adoptado por los jefes de Estado y de gobierno de Iberoamérica, dice que para lograr un mejor Estado, instrumento indispensable del desarrollo, la profesionalización es una condición necesaria.

¿En qué consiste? Es la garantía de posesión, por los servidores públicos, de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad, y la adhesión a principios y valores de la democracia.

En este terreno, hay bastante que avanzar. Yo invito a conocer la Carta. No es un modelo cerrado, como no debiera haber modelos cerrados en ninguno de estos esfuerzos por invertir en la innovación, sino que hay caminos alternativos. Pero hay principios basales que no debieran ser salteados: el principio del mérito exige la transparencia, el concurso público y abierto, la igualdad de condiciones de los ciudadanos para acceder a la administración; realmente, por esa vía se puede constituir un cuerpo en lo que hace a la organización del aparato administrativo del Estado, que le permita, con base a esas competencias, trabajar de manera más eficaz en orden al interés público.

En materia de **incentivos**, no hice ninguna reflexión que no resulta si no obvia, como que pueden ejercer una influencia positiva en la mejora del desempeño y Gestión por Resultados. Hay muchas formas de abordar el tema de los incentivos, pero por cierto hay algunas que son bastante complicadas. Y cuando a veces críticamente se toman modelos que han sido exitosos en otras partes, nos podemos encontrar con escenarios como el que cita Joan Prats, que habla de las consultorías esperpénticas, al haberse encontrado a un grupo de expertos explicándole en alemán a los funcionarios de Nicaragua cómo introducir la compensación en los salarios por desempeño.

Así es que para este tema preferí buscar como referente al señor Bauman . Por cierto, esto vale tanto para la sociedad como para el Estado: el problema de la incertidumbre que generan a veces las condiciones de empleo, porque creo que la profesionalización y el mérito son incentivos que pueden gestionarse. Cuando estamos hablando de la

Incentivos

La existencia de incentivos y su adecuada gestión ejercen una influencia positiva en la mejora del desempeño y la gestión por resultados.

profesionalización de la gestión pública, instalando todos estos valores a los que hacíamos referencia, eso funciona como incentivo para las personas. En este caso, cuando la incertidumbre es el contexto del desempeño, justamente, a veces por la mala administración de incentivos, como aquellos que remuneran el desempeño como un valor agregado al salario, lleva a la fragmentación, a la competencia entre los individuos, y a la falta de solidaridad, dentro de las organizaciones.

Entonces, no es que haya que matar una idea con la otra. Yo, en todo caso, estoy jugando ese papel que dije al principio de complicar la discusión para, en todo caso, buscar perspectivas diferentes, para ver cómo la innovación es la gestión necesaria que debemos desarrollar.

En cuanto a las **instituciones**, una institucionalidad administrativa republicana es condición necesaria para que la Gestión por Resultados contribuya efectivamente a asegurar el interés público.

Guillermo Shweinheim, desarrolló y está publicado, un trabajo bastante valioso sobre este punto. Lo que él recordaba es que nuestra tendencia ha sido a que se desarrolle en los ámbitos políticos, institucionales y administrativos lo que se conoce como la institucionalidad administrativa delegativa. Es decir, que hay una concentración

(Des) Incentivos

"Medidas tales como el reemplazo de contratos permanentes y protegidos legalmente por empleos temporarios o con límite fijo –que permiten despidos instantáneos, contratos flotantes y la clase de empleo que socava el principio de ascenso mediante la evaluación permanente del desempeño, que hace depender la remuneración de cada empleado de los resultados individuales obtenidos y que induce a la competencia entre distintas secciones de una misma empresa, privando a los empleados de asumir una postura colectiva razonable- producen una situación de permanente incertidumbre endémica."

Z. BAUMAN

Instituciones

Una institucionalidad administrativa republicana es condición necesaria para que la gestión por resultados contribuya efectivamente a asegurar el interés público.

de funciones, de tareas o de hiperresponsabilidad dentro del sistema político y administrativo que impiden la distribución de responsabilidades en una manera pareja. En ese contexto, es muy difícil que, si no se establecen sistemas de mérito en orden al respeto por las normas y las reglas de juego, la responsabilización del gobernante, la responsabilización fiscal, la responsabilidad por resultados, la continuidad de programas y políticos, la transparencia y demás no se vean afectadas.

Guillermo O´Donnell , en un reportaje de hace apenas unos diez días, decía que lo estatal en América Latina y en la Argentina tiene una gran deuda, de lograr un carácter propiamente público, en el sentido de estar auténticamente al servicio de la ciudadanía, cumpliendo lo que dice ser, como servidor de aquélla.

Tenemos democracias políticas, pero nos falta un Estado verdaderamente democrático. No veo en la sociedad, y acá está la otra pata, la suficiente demanda de construcción institucional de un aparato estatal, que es lo que permitiría fijar y alcanzar metas que no sean inmediatistas y paliativas. Estamos pasivamente quedados en una baja institucionalidad estatal.

Instituciones

"Lo estatal, en América latina y en la Argentina, tiene una gran deuda en lograr un carácter propiamente público, en el sentido de estar auténticamente al servicio de la ciudadanía, cumpliendo lo que dice ser como servidor de aquélla. Tenemos democracias políticas pero nos falta un Estado verdaderamente democrático. No veo en la sociedad suficiente demanda de construcción institucional del aparato estatal, que es lo que permitiría fijar y alcanzar metas que no sean inmediatistas o paliativas. Estamos como pasivamente quedados en una muy baja institucionalidad estatal."

G. O'DONNELL

Ahí tenemos un problema de consolidación de instituciones, para hacer viables las reformas, porque cuando no hay sedimento institucional, fallan las bases fundamentales y el edificio se puede desmoronar. Entonces, los cambios que se dan serán ilusorios, y serán superficiales porque no hay donde basarlos.

Respecto de la **gobernanza**, el contexto de la gobernación actual se desarrolla en condiciones menos controladas que las que supone la Gestión por Resultados. En este sentido, la gobernanza se ha convertido en el punto de referencia de la actuación del Estado moderno.

Como problemática no es absolutamente nueva, pero está cada vez más presente, y el hecho en el que se basa, el reconocimiento que la complejidad de los desafíos que deben enfrentar los Estados, excede a la capacidad de los gobiernos por sí mismos de resolverlos, y requiere la contribución del trabajo conjunto de todos los sectores de la sociedad, con el sector privado y las organizaciones sociales.

Cuando se pone énfasis en esta segunda parte de la afirmación, lo que ha ocurrido es que ha sido manipulado ideológicamente este enfoque por la vía de orientarse a la disminución de la responsabilidad del Estado.

No se trata de achicar el Estado ni de quitarle responsabilidad. No pierde poder el Estado. El poder es permanente, porque tiene la capacidad de convocatoria, de decisión en última instancia, de fijación del marco jurídico y legal para que la participación de los demás actores de la sociedad, en la resolución de los asuntos de interés público, sea eficiente.

Los asuntos públicos no son monopolio del Estado. Los asuntos públicos conciernen a todos los miembros de la sociedad. Al Estado le corresponden unas responsabilidades específicas, tales o cuales, según adonde estemos refiriéndonos. No hay un solo modelo de gobernanza. Pero sí hay sociedades cada vez más activas.

Creo que nosotros tenemos conciencia de los cambios que en ese sentido se están produciendo y se han producido en los últimos años en el país. El punto es cómo encontramos formas institucionales de canalizar estas energías.

El Estado deja de ser top-down, de arriba a abajo, y se encuentran unos mecanismos en donde la participación de la sociedad y demás deje de ser una fórmula o se tranquilice; y no es que no sea válido desarrollar algunos mecanismos como las encuestas de opinión, de satisfacción sobre el servicio o el presupuesto participativo en los gobiernos locales.

Gobernanza

El contexto de la gobernación actual se desarrolla en condiciones menos controladas que las que supone el proceso de gestión por resultados.

Gobernanza

"Emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasa a ser considerada desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza."

J. PRATS

Hay una gobernanza global y hay gobernanzas nacionales. En la Unión Europea hay una meta regional de fortalecimiento de la gobernanza por la vía de encontrar caminos más eficientes, con la colaboración entre estos actores.

Naturalmente, el tema no genera las condiciones más ciertas, estables, predecibles para planificar, para formular políticas públicas, para gestionar por resultados; complica el juego, pero por ahí va la cosa.

En cuanto a la **política**, la política democrática, al ejercer las funciones clásicas de autoridad del Estado, tiene en el régimen institucional de la burocracia mayor resguardo para el interés público.

En realidad, el acierto este es arbitrario, porque podría haber dicho sobre la política muchas otras cosas. Pero, con Prats comparto que la nueva gestión pública ha tenido un acierto en plantear el control político sobre la burocracia. Ese es uno de los puntos de arranque. Pero ello supone separar la

Política

La política democrática, al ejercer las funciones clásicas de autoridad del Estado, tiene en el régimen institucional de la burocracia mayor resguardo para el interés público.

Política

"La reforma ha llegado a ser menos una cuestión de mejorar la gestión y más una cuestión de integrar la gestión más eficazmente con la gobernanza. De hecho, si hay alguna lección importante de cara al futuro en *La Modernización del Gobierno* (OCDE, 2005), es que la gestión sólo tiene significado en su vida política. Los defectos más grandes de la NGP eran sus esfuerzos por separar la política de la gestión. El punto fuerte del informe se encuentra en señalarnos las formas por las que la gestión se liga a la política –a la gobernanza- y como la mejora de la gestión puede consolidar la capacidad del gobierno de enfrentarse a los desafíos de la vida moderna"

D.F. KETTL

concepción y la formulación de la política, de la ejecución por vía de la agencia. Entonces -dice Prats- «la relación entre políticos y gerentes se convierte en una relación de agencia, entre el principal y el agente».

La cuestión es que si en la relación de agencia se resuelve el tema de la política pública, necesariamente la esfera de la política va a carecer de acceso a las particularidades del proceso de la elaboración, de la decisión e implantación de la política, con la cual se va a ver enajenada. Y los gerentes no tienen suficiente representatividad democrática para reemplazar a los políticos en todos los escenarios de libre discrecionalidad en la decisión.

Entonces, esto vuelve a reforzar la idea de que la política tiene que estar presente, que la política es necesaria. No se puede identificar la acción administrativa de autoridad del Estado como gerencial, y aplicarle a ésta criterios convencionales de eficacia y de eficiencia.

Hay un documento del 2005 de la OCDE, que se llama la modernización del Gobierno. Ahí se afirma que la reforma que han encarado los países que son miembros de la OCDE ha llegado a ser menos una cuestión de mejorar la gestión y más una cuestión de integrar la gestión más eficazmente con la gobernanza. Si hay una lección importante de cara al futuro en ese documento, es que la gestión solo tiene significado en su vida política.

Los defectos más grandes de la nueva gestión pública eran sus esfuerzos por separar la política de la gestión. El punto fuerte del informe se encuentra en las formas por las que la gestión se liga a la política, la gobernanza, y cómo la mejora de la gestión puede consolidar la capacidad del gobierno de enfrentarse a los desafíos de la vida moderna.

Hasta ahí, las ideas. No tienen secuencia. No son más importantes las primeras que las últimas.

Les pido disculpas por no haber alcanzado a desarrollar en mayor medida la interrelación entre los conceptos, que están mucho más fuertemente relacionados de lo que yo manifesté y expuse, y de lo que está escrito.

Pero, en todo caso, les agradezco su atención y dejo este interesante desafío para el futuro.

Gracias.

"ADMINISTRACION PUBLICA DE LA SALUD"

La eficiencia del sistema de salud argentino

Prof. Dr. Jorge E. Califano

La eficiencia del gasto en salud no se valora por sus cifras absolutas ni por el porcentaje que representa del Producto Bruto Interno, sino por los resultados de los llamados Indicadores Sanitarios:

1. La Tasa de Mortalidad Infantil, que es el número de niños fallecidos en el primer año de vida por cada 1000 nacimientos vivos.
2. La Tasa de Mortalidad Materna, que es el número de madres fallecidas durante el transcurso del parto o los siguientes 30 días por cada 100.000 nacimientos vivos.
3. La Expectativa de Vida al nacer, expresada en años, tanto para varones como para mujeres.

Vamos a seguir la línea de este Seminario y vamos a hablar de Gestión por Resultados. En el sistema de salud, la evaluación de los resultados es fundamental para determinar si el gasto que se ha realizado, ha tenido eficiencia. Y al respecto vamos a ver cuáles son los indicadores de resultados en un sistema de salud. Se llaman indicadores sanitarios y son tres. Uno es la tasa de mortalidad infantil, que es el número de niños fallecidos en el primer año de vida por cada 1.000 nacimientos vivos; el segundo es la tasa de mortalidad materna, que es el número de madres fallecidas durante el parto o en los siguientes 30 días por cada 100.000 nacimientos vivos; y el último es la expectativa de vida al nacer, expresada en años, tanto para varones como para mujeres.

Por otro lado, debemos tener presente que cuando nosotros medimos en forma comparativa el gasto en salud, se hace como porcentaje del PBI a valor dólares estadounidenses, adaptado a la capacidad de compra que tiene cada país.

Vemos que el país que más gasta en el mundo en salud, como porcentaje del PBI, es Estados Unidos, que gasta el 15,4% y tiene una mortalidad infantil de 7 por 1.000, no muy satisfactoria. Lo mismo que la mortalidad materna de 14 por cada 100.000 nacidos vivos, y la expectativa de vida es de 75 años para los hombres y de 80 años para las mujeres.

Argentina está colocada entre los primeros 20 países en cuanto a porcentaje de gasto, con el 9,6 % en gasto en salud sobre el PBI, al igual que Australia. Pero fíjense las diferencias que hay: en Argentina 14 por 1.000 de mortalidad infantil; Australia, 5 por 1.000, y la expectativa de vida en Argentina para los hombres es de 72 años, y para las mujeres 78, mientras que en Australia es de 79 y 84 años.

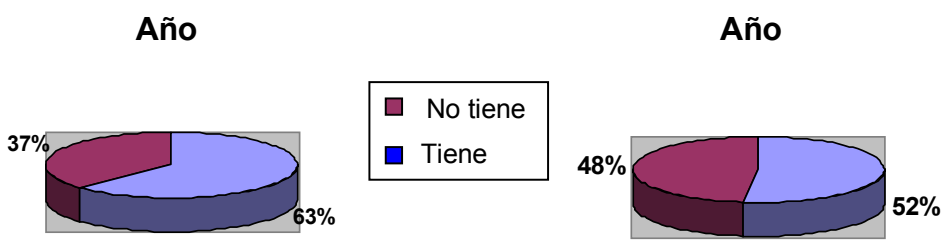
GASTO EN SALUD E INDICADORES SANITARIOS

País	Gasto en salud como % del PBI (*)	Mortalidad Infantil (nº/1000 n.v.) (**)	Expectativa de vida al nacer (varón/mujer) (***)	Mortalidad Materna (nº/100000 n.v.) (****)
Estados Unidos	15.4%	7.0/1000	75/80 años	14/100000
El Líbano	11.6%	27.0/1000	68/73 años	150/100000
Suiza	11.5%	4.0/1000	79/84 años	7/100000
Alemania	10.6%	4.0/1000	76/82 años	9/100000
Francia	10.5%	4.0/1000	77/84 años	17/100000
Austria	10.3%	4.0/1000	77/82 años	5/100000
Canadá	9.8%	5.0/1000	78/83 años	5/100000
Bélgica	9.7%	4.0/1000	76/82 años	10/100000
Argentina	9.6%	14.0/1000	72/78 años	70/100000
Australia	9.6%	5.0/1000	79/84 años	6/100000
Brasil	8.8%	28.0/1000	68/75 años	260/100000
Dinamarca	8.6%	4.0/1000	76/80 años	7/100000
Uruguay	8.2%	13.0/1000	71/79 años	20/100000
Finlandia	7.4%	3.0/1000	76/82 años	5/100000
Costa Rica	6.6%	11.0/1000	75/80años	25/100000
Cuba	6.3%	5.0/1000	75/79 años	33/100000
Chile	6.1%	8.0/1000	74/81 años	30/100000
China	4.7%	23.0/1000	71/74 años	56/100000

Elaboración propia con datos del Informe de la Salud en el Mundo 2006 de la Organización Mundial de la Salud, (*) Datos correspondientes al año 2004, (**) Datos correspondientes al año 2005, (***) Datos correspondientes al año 2005, (****) Datos correspondientes al año 2000

EL ACCESO AL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO

Porcentaje de población según presencia o ausencia de cobertura. Total país años 1991 y 2001.



Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas años 1991 y 2001

En el caso de la mortalidad materna en Argentina, es de 70 por 100.000 y en Australia, de 6 por 100.000.

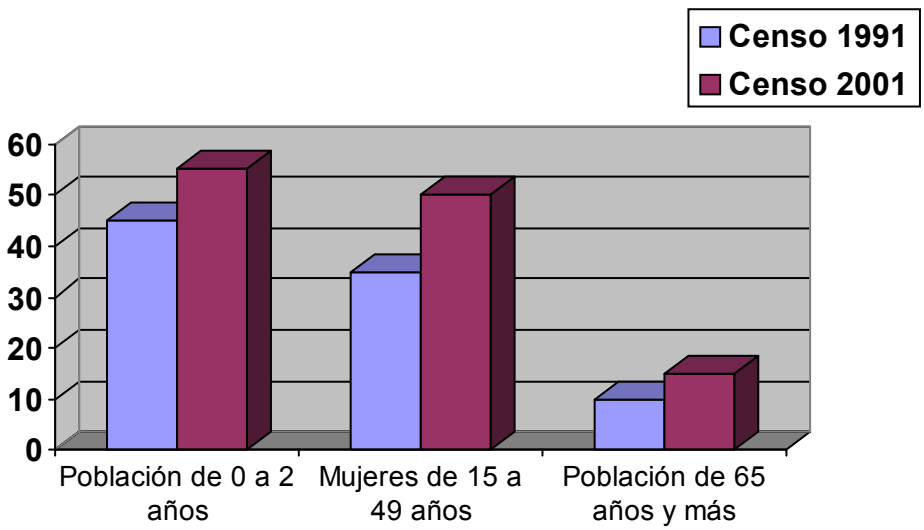
Es evidente que la eficiencia de los resultados de la gestión en salud es superior en Australia. La primera conclusión que sacamos es que en la Argentina no se gasta poco, sino que se gasta mal, porque así lo indican los resultados.

En salud, tenemos unos indicadores que son muy clásicos y muy fehacientes en su credibilidad.

Después vamos a ver que hay países, como por ejemplo Cuba, que tiene un gasto en salud del 6,3% de su PBI y una mortalidad infantil de 5 por 1.000 y materna, de 33 por 100.000, mejor que Estados Unidos, que gasta un 15,4%.Y tengamos en cuenta la diferencia del PBI de ambos países.

Un ejemplo más cercano a nosotros es Chile que, gastando solamente el 6,1% en salud de su PBI, tiene 8 por 1.000 de mortalidad infantil y 30 por 100.000 en materna, prácticamente la mitad de lo que tenemos en Argentina. Lo más dramático es que hace 30 años, Chile duplicaba los valores argentinos, y es un país limítrofe con similares características en la población, pero pudo generar una gestión política de salud con resultados muy favorables.

Porcentaje de población sin cobertura por obra social o plan privado en grupos poblacionales seleccionados. Total país. Años 1991 y 2001.



Fuente: INDEC. Censos Nacionales de Población Hogares y Viviendas 1991 y 2001

Población con y sin cobertura específica de salud en el año 2001 en el total país y jurisdicciones provinciales

Jurisdicción político administrativa	Total de la población	Cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual	
		TIENE	NO TIENE
Total del país	**36.260.130**	**18.836.120 (51.9%)**	**17.424.010 (48.1%)**
Ciudad de Bs.As.	2.776.138	2.049.399 **(73.6%)**	726.739 **(26.4%)**
Buenos Aires	13.827.203	7.080.266 **(51.3%)**	6.746.937 **(48.7%)**
Partidos del Gran Buenos Aires	8.684.437	4.172.122 **(48.0%)**	4.512.315 **(52.0%)**
Resto de Buenos Aires	5.142.766	2.908.144 **(56.4%)**	2.234.622 **(43.6%)**
Catamarca	334.568	183.860 **(54.7%)**	150.708 **(45.3%)**
Córdoba	3.066.801	1.663.311 **(54.2%)**	1.403.490 **(45.8%)**
Corrientes	930.991	352.750 **(37.8%)**	578.241 **(62.2%)**
Chaco	984.446	339.531 **(34.4%)**	644.915 **(65.6%)**
Chubut	413.237	249.813 **(60.2%)**	163.424 **(39.8%)**
Entre Ríos	1.158.147	594.626 **(51.2%)**	563.521 **(48.8%)**
Formosa	486.559	166.342 **(34.1%)**	320.217 **(65.9%)**
Jujuy	611.888	280.480 **(45.8%)**	331.408 **(54.2%)**
La Pampa	299.294	163.186 **(54.5%)**	136.108 **(45.5%)**
La Rioja	289.983	171.571 **(59.1%)**	118.412 **(40.9%)**
Mendoza	1.579.651	780.505 **(49.3%)**	709.056 **(50.7%)**
Misiones	965.522	407.123 **(42.1%)**	558.399 **(57.9%)**
Neuquen	474.155	243.037 **(51.2%)**	231.118 **(48.8%)**
Río Negro	552.822	276.708 **(50.1%)**	276.114 **(49.9%)**
Salta	1.079.051	427.056 **(39.5%)**	651.995 **(60.5%)**
San Juan	620.023	291.607 **(46.9%)**	328.416 **(53.1%)**
San Luis	367.933	178.023 **(48.5%)**	189.910 **(51.5%)**
Santa Cruz	196.958	139.383 **(70.9%)**	57.575 **(29.1%)**
Santa Fe	3.000.701	1.741.427 **(58.0%)**	1.259.274 **(42.0%)**
Santiago del Estero	804.457	292.310 **(36.3%)**	512.147 **(63.7%)**
Tierra del Fuego e islas Del Atlántico Sur	101.079	70.685 **(69.3%)**	30.394 **(30.7%)**
Tucumán	1.338.523	693.031 **(51.8%)**	645.492 **(48.2%)**

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2001.

El espíritu de esta reunión es analizar y ver los resultados. Vamos a ver ahora lo que pasa con el acceso a la salud.

Este es un aspecto fundamental, porque es lo que se traduce en equidad. Para que haya equidad en salud, para que todos puedan usufructuar el derecho a la salud, debe haber un acceso igualitario y una prestación similar ante casos similares.

Fíjense que en el año 1991, el 37 % de la población tenía sólo acceso al sistema público, en tanto el 63% tenía obras sociales, PAMI, sistema privado, etc.

En el año 2001 este 37% pasó al 48%, es decir que, un 10% de la población quedó sin cobertura específica, estando limitado a utilizar a su demanda el sistema público.

Asimismo, los porcentajes son distintos según las jurisdicciones. La cobertura específica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es del 73%, mientras que en la Provincia de Buenos Aires es de un 48% y en otras regiones, como Chaco o Formosa, es del 34%.Estos son valores correspondientes al Censo 2001.

Hay un dato muy importante: fíjense cuáles son las poblaciones que tienen menor cantidad de cobertura. Es la población joven de 0 a 4, de 5 a 9 y los de 25 a 29 años. Los que no tienen un plan de cobertura específico (obras sociales, medicina prepaga) superan a los que sí lo poseen. Después de los 30 años, esta relación se invierte. Esto es una cosa muy grave, porque la población infantil es una población de riesgo.

Población con y sin cobertura específica de salud en el año 2001 por grupos etarios

GRUPOS ETARIOS	POBLACION TOTAL	Obra social o plan de salud privado o mutual TIENE	Obra social o plan de salud privado o mutual NO TIENE
Total	**32.260.130**	**18.836.520**	**17.424.010**
0-4 años	3.349.278	1.384.527	1.964.751
5-9 años	3.471.217	1.539.544	1.931.673
10-14 años	3.427.200	1.625.635	1.801.565
15-19 años	3.188.304	1.482.629	1.705.675
20-24 años	3.199.339	1.277.597	1.921.742
25-29 años	2.695.341	1.232.306	1.463.035
30-34 años	2.364.903	1.221.418	1.143.485
35-39 años	2.229.617	1.210.312	1.019.305
40-44 años	2.136.536	1.161.852	974.684
45-49 años	1.971.911	1.073.138	898.773
50-54 años	1.850.481	1.024.056	826.655
55-59 años	1.504.046	875.391	628.655
60-64 años	1.284.337	809.955	474.382
65-69 años	1.109.788	808.553	301.235
70-74 años	996.525	814.888	181.637
75-79 años	727.895	630.637	97.258
80 y más años	753.412	663.682	89.730

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Indicadores de recursos para la atención de la salud

INDICADOR	Población	1	2	3	4	5	6
Total país	38.260.130	108.800	155.749	16.085	3.310	12.775	1.231
Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	32.100	23.152	1.204	180	1.024	41
Buenos Aires	13.827.203	26.876	50.155	3.825	816	3.009	256
Catamarca	334.568	653	1.344	464	56	408	34
Córdoba	3.066.801	11.642	17.958	1.561	573	988	144
Corrientes	930.991	1.740	3.433	455	99	356	57
Chaco	984.446	1.630	4.184	414	122	292	51
Chubut	413.237	870	1.976	232	61	171	30
Entre Ríos	1.158.147	2.610	6.650	480	149	331	66
Formosa	486.559	544	1.689	246	69	177	34
Jujuy	611.888	1306	3.169	339	48	291	20
La Pampa	299.294	653	1.189	214	54	160	35
La Rioja	289.983	544	1.231	294	29	265	19
Mendoza	1.579.651	4.460	4.646	540	81	459	29
Misiones	965.522	1.197	2.985	443	122	321	37
Neuquén	474.155	979	1.393	277	39	238	28
Río Negro	552.822	1.306	1.989	325	57	268	27
Salta	1.079.051	1.849	4.014	533	79	454	49
San Juan	620.023	1.521	1.750	259	36	223	14
San Luis	367.933	762	1.256	220	41	179	22
Santa Cruz	196.958	326	1.188	92	31	61	15
Santa Fe	3.000.701	10.226	12.075	2.232	387	1.845	134
Sgo.del Estero	804.457	1.197	4.271	576	100	476	51
Tierra del Fuego	101.079	109	222	41	6	35	3
Tucumán	1.338.523	3.700	3.830	819	75	744	35

Fuentes: Población total de habitantes. INDEC. Censo Nacional 2001 - Número de médicos. (Abramzon, 2002), Nº de camas disponibles en establecimientos asistenciales. Censo Hospitalario 2000, Nº de establecimientos asistenciales de todos los subsectores. Censo Hospitalario 2000, Nº de establecimientos con internación de todos los subsectores. Censo Hospitalario, Nº de establecimientos sin internación de todos los subsectores. Censo Hospitalario, Nº de establecimientos con internación del sector público. Censo Hospitalario 2000

Otro elemento importante que nos habla de la falta de equidad son los indicadores de atención de la salud. En el primer punto tenemos la cantidad de médicos: 108.800. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con apenas el 8% de la población total, tiene el 25% de los médicos. Es decir que, la distribución del recurso humano por regiones no es equitativa. Y también con respecto a la cantidad de camas, que es superior en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con respecto al resto del país.

Otro elemento que tenemos que tener presente es el establecimiento de atención habitual de la salud por estrato socio territorial. Este es un trabajo del Observatorio de la Universidad Católica Argentina sobre la Deuda Social Argentina, y vemos que en el estrato más bajo tenemos un

59,7% que recurre al hospital público, y sólo un 19% que concurre a centros de salud. Esto nos está indicando una deficiencia en la planificación a futuro y un escaso desarrollo de la Estrategia de Atención Médica Primaria.

Fíjense, cómo esta estrategia que sirvió a todo el mundo como una forma de facilitar la accesibilidad en tiempo y lugar, en nuestro país está en pañales.

Aquí tenemos otras manifestaciones que nos muestran cuáles son las inequidades que existen en el sistema de salud argentino.

Fíjense en seguridad social. Esta es una estadística del Ministerio de Salud: el 22,5% son consultantes al médico en el sector de la seguridad social, al igual que el sistema privado, en tanto que en los pacientes sin cobertura específica el porcentaje es del 16,4%. Esto quiere decir que, los sectores socioeconómicos más comprometidos tienen menos acceso, pero esto puede ser por varios factores como las largas colas que hay que hacer en los hospitales y los turnos que les dan a muy largo plazo, por lo que quizás, cuando tiene que ir a la consulta, la persona ya se curó o, en el peor de los casos, se murió.

Establecimiento de atención habitual de la salud por estrato socioterritorial

Ciudad de Buenos Aires	2.776.138	32.100	23.152	1.204	180	1.024	41
Buenos Aires	13.827.203	26.876	50.155	3.825	816	3.009	256
Catamarca	334.568	653	1.344	464	56	408	34
Córdoba	3.066.801	11.642	17.958	1.561	573	988	144
Corrientes	930.991	1.740	3.433	455	99	356	57
Chaco	984.446	1.630	4.184	414	122	292	51
Chubut	413.237	870	1.976	232	61	171	30
Entre Ríos	1.158.147	2.610	6.650	480	149	331	66
Formosa	486.559	544	1.689	246	69	177	34
Jujuy	611.888	1306	3.169	339	48	291	20
La Pampa	299.294	653	1.189	214	54	160	35
La Rioja	289.983	544	1.231	294	29	265	19
Mendoza	1.579.651	4.460	4.646	540	81	459	29
Misiones	965.522	1.197	2.985	443	122	321	37
Neuquén	474.155	979	1.393	277	39	238	28
Río Negro	552.822	1.306	1.989	325	57	268	27
Salta	1.079.051	1.849	4.014	533	79	454	49
San Juan	620.023	1.521	1.750	259	36	223	14
San Luis	367.933	762	1.256	220	41	179	22
Santa Cruz	196.958	326	1.188	92	31	61	15
Santa Fe	3.000.701	10.226	12.075	2.232	387	1.845	134
Sgo.del Estero	804.457	1.197	4.271	576	100	476	51
Tierra del Fuego	101.079	109	222	41	6	35	3
Tucumán	1.338.523	3.700	3.830	819	75	744	35

Fuente: Barómetro de la Deuda Social Argentina. Departamento de Investigación Institucional. Universidad Católica Argentina. Buenos Aires. Año 2004

Fíjense otra cosa: los consumidores de medicamentos sin cobertura son el 56,7%, valores superiores a la seguridad social y al sistema privado. Esto expresa una automedicación, con las consecuencias graves que implica. Y, por último, los internados en el año son 5,8%, 4,5% y 3,8%, nuevamente poca consulta al médico y poca internación.

En general se considera que, cuando un sistema falla, se tiene menos consultas ambulatorias y más internaciones, porque revela una atención médica que no es precoz. Y esto es más grave porque hay menos internados, lo cual revela que en nuestro país hay un gran porcentaje de la población con un sistema de salud sumamente deficiente. Esto se corrobora con los datos brindados por el Observatorio social de la Universidad Católica Argentina en la extensión de la vida, según estratos socioeconómicos.

Fíjense que en el total urbano son 76 años de esperanza de vida al nacer en los sectores más bajos de la población, mientras que en los sectores medios es de 86 años. Es una situación que, desde el punto de vista social y político, es preocupante.

El financiamiento del gasto en la Argentina es tema discutible porque, dentro de este financiamiento total, hay sectores como el gasto del sector público, que está en el presupuesto. Será menor o mayormente ejecutado, pero se puede medir. Las obras sociales también, porque son los ingresos que entran a la AFIP; jubilados, lo mismo; la medicina prepaga, si bien a veces ocultan sus números, es igual.

Utilización de los recursos en los distintos subsectores

Utilización de recursos	Seguridad social		Sistema privado		Sin cobertura específica	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total de usuarios	6.447.399	100.0	1.934.349	100.0	3.435.497	100.0
Consultantes al médico	1.447.821	**22.5**	447.962	**23.2**	564.511	**16.4**
Consultantes al dentista	564.832	8.8	171.768	8.9	284.322	8.3
Consultantes a otros profesionales	384.240	6.0	172.951	8.9	162.156	4.7
Consumidores de medicamentos	2.679.997	**41.6**	801.324	**41.4**	1.948.000	**56.7**
Usuarios de estudios	995.630	15.4	253.458	13.1	345.521	10.1
Internados en el año	374.878	**5.8**	86.886	**4.5**	130.988	**3.8**

Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. Año 2001

Extensión de la vida según estrato socioeconómico (*)

	Estrato muy bajo	Estrato Bajo	Estrato Medio bajo	Grupo testigo clase media
Total Urbano	76	78	81	83
Area Metropolitana	76	78	82	84
Ciudades del interior	79	77	80	86

(*) Edad en el percentil 95 de la población de 45 años y más en hogares encuestados por estrato socioterritorial. Fuente: Observatorio de la Deuda Social. Departamento de Investigación Institucional. Universidad Católica Argentina. Año 2004

Pero hay una variable, que es el gasto de bolsillo, que es un agujero negro que se calcula, y que ronda entre el 30 y 40%. Su medición se hizo hace varios años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se sigue proyectando, porque nadie lo puede medir con exactitud. El gasto de bolsillo es lo que gasta la gente en efectivo para medicamentos, consultas privadas, coseguros, etc. En este gasto, como podemos ver, la Argentina tiene el 48%, frente al gasto privado que es del 51%. Esto ocurre en casi todos los países de Latinoamérica.

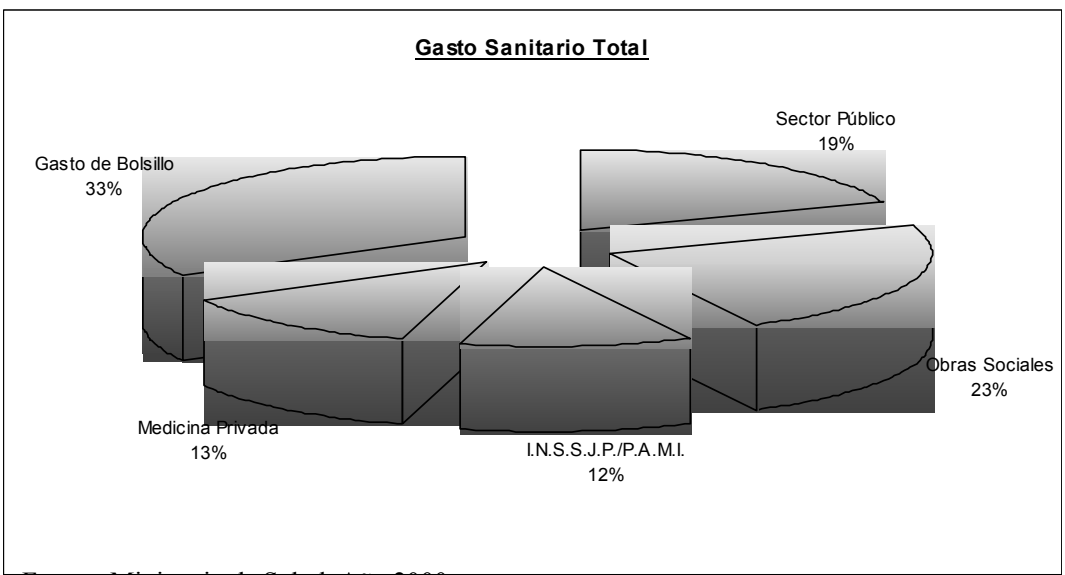
En el caso de Alemania, por ejemplo, el 78% es gasto público, contra un 21% del privado, como casi todos los países europeos. Pero tengamos en cuenta que, del gasto público, el gasto de la seguridad social es más del 56%. O sea que, de este 48%, escasamente algo más del 20% realmente sale de rentas generales del Estado, porque el gasto de la seguridad social son los aportes y contribuciones.

A mi entender, esto es para discutir, es un criterio que ha puesto la Organización Mundial de la Salud, que considera al gasto de la seguridad social como un gasto público. Y para mí, el dinero sale del bolsillo de la gente. Esto revela que uno de los elementos a modificar es el aumento del gasto público, para obtener una mayor equidad.

Algo muy importante es que necesitamos modificar el sistema de financiamiento actual. En el año 1991, había 18.799.000 personas dentro de los sistemas de seguridad social. Si consideramos un crecimiento del 1% anual de la población, deberíamos haber tenido 21 millones en el 2001 y tuvimos solamente 15 millones. O sea que, no es suficiente para asegurar la cobertura de salud a la población.

EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO

GRAFICO Nº3



Fuente: Ministerio de Salud. Año 2000.

EL GASTO PUBLICO Y PRIVADO EN SALUD

País	Gasto público como % del gasto total	Gasto privado como % del gasto total	Gasto público como % del gasto general	Gasto de la seg. social como % del gasto público	Gasto de bolsillo como % del gasto privado	Gasto de prepagos como % del gasto privado
Argentina	48.6%	51.4%	14.7%	56.8%	55.6%	38.2%
Alemania	78.2%	21.8%	17.6%	87.4%	47.9%	40.2%
Australia	67.5%	32.5%	17.7%	0.0%	67.8%	32.9%
Austria	67.6%	32.4%	10.0%	65.8%	59.2%	23.5%
Bélgica	67.2%	32.8%	12.4%	88.4%	66.6%	6.0%
Brasil	45.3%	54.7%	10.3%	0.0%	64.2%	35.8%
Canadá	69.9%	30.1%	16.7%	2.1%	49.6%	42.3%
Chile	48.8%	51.2%	12.7%	32.1%	46.2%	53.8%
China	36.2%	63.8%	9.7%	53.4%	87.6%	5.8%
Costa Rica	78.8%	21.2%	22.8%	88.6%	88.7%	2.1%
Cuba	86.8%	13.2%	11.2%	0.0%	75.2%	0.0%
Dinamarca	83.0%	17.0%	13.5%	0.0%	92.5%	7.5%
España	71.3%	28.7%	13.7%	7.0%	82.0%	14.9%
E.E.U.U.	44.6%	55.4%	18.5%	28.4%	24.1%	65.9%
Francia	76.3%	26.7%	14.2%	96.7%	42.2%	53.5%
Japón	81.0%	19.0%	16.8%	80.5%	90.1%	1.7%
Líbano	29.3%	70.7%	8.4%	46.0%	79.4%	17.8%
Uruguay	27.2%	72.8%	6.3%	48.5%	25.0%	75.0%

Elaboración propia con datos del Informe sobre la Salud en el Mundo 2006 de la Organización Mundial de la Salud. Los datos corresponden al año 2003

Estimación del gasto público en salud. Años 1995-2004 (en millones de pesos)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nación	582	613	720	823	875	805	755	911	1218	1455
Provincias	3.499	3.508	3.692	3.807	4.116	3.913	3.589	3830	3942	4052
Municipios	769	687	743	848	853	842	758	843	864	875
Total	4.850	4.808	5.155	5.478	5.844	5.560	5.102	5584	6024	6382

Fuentes: Tobar,F. El gasto en salud en Argentina. Ediciones Isalud. Buenos Aires, 2002. Dirección de Gastos Consolidados. Ministerio de Economía.

POBLACION BENEFICIARIA DE LOS AGENTES NACIONALES DEL SEGURO DE SALUD

AÑO	Población real	Población estimada (crecimiento del 1% anual)
1991	18.799.590	18.799.590
1992	16.660.156	18.987.585
1993	17.369.191	19.177.460
1994	16.401.408	19.369.234
1995	16.270.660	19.562.926
1996	15.693.124	19.756.618
1997	15.842.245	19.954.184
1998	15.810.561	20.153.725
1999	15.637.223	20.355.262
2000	15.661.557	20.558.814
2001	14.643.204	20.764.402
2002	12.855.399	20.972.046
2003	14.175.892	21.181.766
2004	14.882.140	21.393.583
2005	15.514.299	21.607.518

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

RELACION ENTRE INGRESOS Y EGRESOS DE LAS OBRAS SOCIALES

	Año 2003	Año 2005
Número de beneficiarios	11.088.079	12.947.947
Ingreso anual de las obras sociales	$3.300.000.000	$7.800.000.000
Ingreso por beneficiario mes	$ 24.90	$ 60.20
Costo estimado mensual del PMOE	$ 35.00	$ 69.00
Egreso anual de las obras sociales	$4.656.000.000	$10.716.000.000
Déficit anual de las obras sociales	$1.356.000.000	$2.916.000.000

Fuente: Superintendencia de Servicios de Salud

Población beneficiaria previsional con cobertura de salud del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (al 31 de diciembre de cada año)

Año	Número de Beneficiarios
1985	2.742.740
1986	2.810.522
1987	2.810.185
1988	2.922.590
1989	2.993.592
1990	3.125.522
1991	3.187.067
1992	3.279.209
1993	3.220.924
1994	3.215.464
1995	3.254.399
1996	3.345.939
1997	3.427.757
1998	3.565.184
1999	3.349.005
2000	3.364.289
2001	3.336.001
2002	3.059.648
2003	2.986.915
2004	2.727.367
2005	2.566.352

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Esquema de financiamiento propuesto para el sistema de salud argentino (en millones de pesos)

	2005	*% sobre total*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Rentas generales del Estado	6500	26%	14800	17930	21565	25360	29640
Aportes y Contribuciones	6300	25%	6400	5700	4400	3500	2400
INSSJYP	2400	9%	0	0	0	0	0
Seguros Privados	2800	11%	3100	3100	3440	3480	3530
Gasto de Bolsillo	7000	28%	3200	3520	3870	4260	4690
Gasto total en salud	25000	100%	27500	30250	33275	36600	40260

	2011	2012	2013	2014	2015	% sobre total
Rentas generales del Estado	34240	38800	43330	48150	53420	82.4%
Aportes y Contribuciones	1300	600	300	150	0	0.0%
INSSJYP	0	0	0	0	0	0.0%
Seguros Privados	3580	3640	3710	3780	3860	6.0%
Gasto de Bolsillo	5160	5670	6240	6860	7550	11.6%
Gasto total en salud	44280	48710	53580	58940	64830	100.0%

Fuente: Elaboración propia, estimando: Crecimiento demográfico: 1.5% anual, Inflación a partir del año 2007: 10.0% anual, Aportes y contribuciones: disminución anual del 1%, Seguros privados: aporte mensual progresivo por beneficiario de $10.00 por año a partir del año 2007

Si bien en estos últimos 2 ó 3 años la situación ha mejorado en las obras sociales, gracias a que ha subido el empleo y se ha normalizado el ingreso (del año 2003 al 2005 de 3.300.000.000 a 7.800.000.000 pesos), el costo estimado del Programa Médico Obligatorio de Emergencia determina que sigamos teniendo un déficit final en las obras sociales.

En este momento no se quejan tanto como antes, pero posiblemente este costo estimado no lo cumplan por menores prestaciones, y por eso no están tan en rojo como hace un tiempo atrás.

Otro tema es el de los jubilados. Los beneficiarios del PAMI iban subiendo hasta el año 1999, cuando eran 3.565.000, y a partir de ahí empiezan a bajar.

En el 2005 llegan a 2.500.000 por la falta de contribuyentes al sistema de seguridad social, dado que no tienen aportes a la edad de jubilarse. Igualmente, por las moratorias, esto ha mejorado y se han sumado 1.200.000 personas. Esto es preocupante porque mucha gente queda fuera de una cobertura de salud en una edad avanzada donde su riesgo aumenta y sus ingresos disminuyen.

Lo que propongo discutir mañana en el Seminario es un esquema de financiamiento, donde progresivamente se vaya incrementando el aporte del Estado y disminuyendo el del impuesto al trabajo, para que se llegue a un modelo universalista que asegure a la población el acceso a la salud y una razonable equidad.

Dr. Jorge E. Califano - Junio 2007

"COHESIÓN SOCIAL Y GASTO PÚBLICO"

Lic. Ernesto Espindola Advis

Experto en información social. División de desarrollo social (CEPAL)

Muchas gracias. Antes de comenzar quisiera agradecerles la invitación que han cursado a la CEPAL y esta oportunidad de representar a mi organización frente a ustedes.

El tema, como se ha mencionado, es la relación entre gasto público y cohesión social. Un poco antes de entrar de lleno en el tema, quisiera establecer algunos aspectos conceptuales o una leve historia del concepto de cohesión social, tanto científico como el que estamos adoptando actualmente.

El concepto de cohesión social como respuesta a...

- Aumento en las brechas sociales
- Emergencia de identidades auto referidas
- Tendencia a la individuación y al debilitamiento de lo público
- Ruptura de lazos sociales primarios
- Excesiva racionalización económica
- Ineficiencias y falta de transparencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, más aún cuando involucran a agentes privados
- Corrosión de la legitimidad y gobernabilidad de los estados nacionales

Como la mayoría de ustedes sabrá, el concepto de cohesión social fue originalmente desarrollado desde la disciplina de la sociología y, fundamentalmente, hacía referencia a la capacidad de las pequeñas organizaciones y grupos sociales de convocar a sus miembros para lograr objetivos comunes.

Ese concepto fue relativamente abandonado dentro de las ciencias sociales por la escasa autoridad que tenía, pero recientemente ha sido retomado de una manera bastante diferente, pegando un salto bastante grande respecto de lo que, desde la Unión Europea, era el concepto original. Así, con el tratado de Mascshwitz de 1992, el que fue fundado por la Unión Europea, los europeos retoman el concepto de cohesión social para darle un sentido bastante diferente al que originalmente sería reconocido. En ese sentido, ellos hablan de la cohesión social desde el punto de vista de un interés político. La Unión Europea está muy interesada en fundar y reforzar una unión económica y monetaria, de manera de reforzar el sentido supranacional europeo y reconociendo la capacidad o el poder que, como tales tienen frente al resto del mundo, solamente en la medida en que son suficientemente cohesionados.

Cohesión Social: Definición

- La **cohesión social** se define como la dialéctica (tensión, refuerzo mutuo, determinación recíproca) entre **mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales** (principalmente educación, empleo y las políticas públicas) y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan (**sentido de pertenencia**).

Los europeos parten de una problemática bastante diferente de la que se podría plantear en América Latina. Ellos están y continúan tratando de reforzar, mantener y aumentar la capacidad de influencia de la Unión Europea, pero a la vez están reviviendo, de alguna manera, el proceso en que han desarrollado un Estado social o un Estado de bienestar muy fuerte que, en este caso, tienen que ir rearticulando de alguna manera, que obviamente no es satisfactoria para todos los miembros de sus sociedades. Entonces, para ellos, naturalmente, la cohesión social es un concepto de filosofía política que trata de insistir en la necesidad de lograr equilibrios tanto intranacionales como, y fundamentalmente, equilibrios entre países para no quebrar a la Unión Europea y no producir roces entre países, debido a las frecuentes migraciones de los menos desarrollados dentro la comunidad hacia los países más desarrollados.

En ese contexto, la Unión Europea desarrolla múltiples visiones de lo que es la cohesión social, va decantando la definición y, a través de proyectos como el EURO social, intenta impulsar el concepto y el desarrollo del mismo enfoque en el ámbito de América Latina. Sin embargo, cabe destacar, inicialmente ya, que la situación de América Latina es bastante diferente de la europea.

Sentido del concepto de cohesión social

Estado de situación: *Nivel actual de legitimidad de la forma en que se distribuyen los activos económicos y sociales*
Condición/proceso/medio: *Grado de legitimidad mínimo para generar nuevos acuerdos que necesariamente afectan a diversos actores sociales y agentes económicos*
Objetivo: *El logro de un nuevo "contrato social", legitimado, que permita enfrentar los requerimientos futuros en materia de protección social, de tal manera de asegurar que todos los miembros de la sociedad sean aportantes y a la vez beneficiarios del progreso*

El concepto de cohesión social va a cumplir, hasta cierto punto, fines diferentes, o va a seguir lógicas diferentes en América Latina respecto de Europa. Para Europa, el concepto de cohesión social tiene como función fundamental mantener a la Unión Europea y retroceder de una manera ordenada y equilibrada o legitimada en el desarrollo, hoy día todavía muy amplio del Estado social o el Estado de bienestar. En cambio, nosotros no estamos tratando de mantener la unidad latinoamericana, sino que estamos en pro de construir esa unidad y, a la inversa de los estados europeos, estamos recién retomando una visión sobre la necesidad de mejorar nuestro Estado de bienestar que, durante los '80 y los '90, había retrocedido bastante en nuestros países.

Por lo tanto, nosotros tenemos objetivos diferentes de los que plantearon en la Unión Europea, aunque el lazo común viene a ser el concepto de cohesión social. Sin embargo, nosotros, dada la naturaleza de nuestros objetivos y problemáticas, hemos definido el concepto de cohesión social de una manera diferente, aunque con puntos comunes respecto de lo que es para la Comunidad Europea.

Nosotros, a diferencia de la Unión Europea, tratamos de desarrollar el concepto de cohesión social como respuesta a una serie de problemáticas más particulares de América Latina que la de los europeos.

En primer lugar, el persistente aumento de las distintas brechas sociales que podemos registrar (brechas en el ingreso, en el acceso a la educación, a la salud, etc.). También aparece la problemática, y lo hemos visto recientemente, de la emergencia fuerte de entidades auto referidas. Basta recordar los intentos de autonomización de los departamentos en Bolivia, la creciente conflictividad indígena en distintos países, incluido Chile (yo soy chileno por eso lo menciono). Por otro lado, la tendencia a la individualización y el debilitamiento de lo público. Ahí hay que hacer una consideración, ya que el caso argentino es bastante diferente al resto. En Latinoamérica en general, la tendencia a la participación ha ido disminuyendo fuertemente, sobre todo la participación en el ámbito del mundo público y político. Eso es un problema para el resto de las sociedades lati-

Desigualdad y contrato social

LA DESIGUALDAD ES NUESTRA MAYOR LIMITANTE PARA HACER POLÍTICA SOCIAL, SOMOS LA REGION MAS DESIGUAL DEL MUNDO. MIENTRAS DEJEMOS QUE UNO DE SUS MAYORES DETERMINANTES, EL MERCADO DE TRABAJO, SEA EL PRINCIPAL MECANISMO DE ACCESO A PRESTACIONES SOCIALES, REPRODUCIREMOS LA INEQUIDAD DE GENERACION EN GENERACION.

noamericanas. Por otro lado, asociado a las tendencias de la individualización, se están registrando progresivamente una ruptura de los lazos sociales primarios. Nos referimos fundamentalmente a los lazos de solidaridad, ni siquiera en las sociedades globales, sino a nivel de barrios, a nivel comunitario. Cada vez tenemos menos lealtad con nuestros vecinos, con nuestros pares no familiares.

Por otro lado, y en el ámbito de la gestión pública y también en la privada, estamos enfrentando una excesiva racionalización económica. Nos referimos con esto al hecho de que todas las decisiones que se están tomando en materia de intervención social, política y económica tienen como lógica fundamental la eficiencia y la rentabilidad económica, y no necesariamente el impacto social y, en ese sentido, el beneficio a largo plazo que puedan generar estas intervenciones.

También otro de los problemas que estamos enfrentando, en América Latina en general, son las grandes ineficiencias y falta de transparencia, en muchos casos y no en todos naturalmente, en la asignación y en la ejecución de recursos públicos. Tanto, y más aun, cuando por impulso de distintos organismos internacionales, y también de las propias naciones, ha ido proliferando la vinculación entre la ejecución pública a través de mecanismos privados o a través de agentes privados. El problema es que en muchos de nuestros países, esta vinculación entro lo público y lo privado, este mix público-privado en la ejecución de servicios sociales es bastante poco transparente y bastante poco regulada, lo que produce sobre todo un malestar en la población, que se traduce, en definitiva y en el mediano plazo, en una corrosión de la legitimidad pública, de la institucionalidad social y política, y de la gobernabilidad de los estados nacionales.

No sé si ustedes recuerdan que entre 1999 y 2002, alrededor de esos años, hubo aproximadamente seis o siete crisis institucionales en América Latina. No estamos hablando sólo de Argentina, sino también de Paraguay, Bolivia, Ecuador y, recientemente y hasta cierto punto, Perú. Chile afortunadamente no todavía, pero ha habido rupturas sociales, algunas más importantes y otras menos, que están ligadas a esta corrosión de la legitimidad, a esta menor creencia de la población sobre la austeridad y la racionalidad social y económica de los agentes públicos y privados en la provisión de servicios sociales.

En ese sentido, y luego de una discusión bastante larga y hasta cierto punto bizantina, hemos logrado llegar a un acuerdo sobre el concepto de cohesión social que, yo como sociólogo tiendo a criticar un poco porque es poco operacionalizable, pero que llegamos a aceptar desde el ámbito de la filosofía política, del deber ser o del meta concepto que nos va a guiar en los próximos análisis. Este concepto tiene como elemento fundamental el entendimiento de que la cohesión social es la dialéctica (una de las discusiones fue qué entendemos por dialéctica o en qué corriente está), entendida como la tensión, refuerzo mutuo, determinación recíproca, inter influencia o influencia recíproca entre los mecanismos que la sociedad ha instituido para la inclusión, pero también para la exclusión social, y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos mecanismos, tanto de inclusión como de exclusión, operan.

En ese sentido, la definición de cohesión social incluye como elementos principales, dentro de los mecanismos de inclusión y también de exclusión, el empleo y el mercado de trabajo (que es el mecanismo principal), los sistemas educacionales, la titularidad de derechos (que es un elemento muy importante desde el punto de vista del impulso de los derechos económicos, sociales y culturales a

partir del pacto ratificado en 1976, y aun no implementado plenamente en nuestras sociedades), y la capacidad de las sociedades, de los Estados, de establecer distintas políticas pro equidad, pro bienestar y de protección social. Dicho sea de paso, la capacidad en nuestras sociedades es relativamente escasa para implementar este tipo de políticas.

Por otro lado, cuando hablamos del sentido de pertenencia, que es la suerte de concepto que resume las percepciones de la población, estamos hablando de una serie de componentes principales. No voy a nombrarlos todos, pero los principales son: la confianza en las personas y en las instituciones, la participación ciudadana, las expectativas de mayor bienestar que pueda tener la población asociadas a las políticas económicas y sociales que están siguiendo las distintas naciones, los valores de convivencia que nos relacionan a nosotros con los demás y con la institucionalidad pública y privada, y el problema de la discriminación social. No es sólo el problema de discriminación social, de uno respecto del otro. Nosotros siempre tenemos la imagen de la discriminación hacia los indígenas y hacia las personas de razas diferentes, pero también nos referimos a la discriminación de las políticas públicas y, sobre todo, de la combinación de la ejecución privada de la política pública hacia diferentes grupos sociales a través de mecanismos de incentivo, que han resultado muchas veces perversos y exclusores de una gran proporción de la población.

En ese sentido, por eso les decía que desde mi punto de vista, el concepto de cohesión social no es tan operativo, sino que es más una meta concepto que un concepto científico, y se puede relacionar con tres grandes sentidos.

En primer lugar, podemos entender la cohesión social como un estado de situación, es decir, el nivel actual de legitimidad en la forma en que se distribuyen los activos económicos y sociales dentro de nuestras sociedades. Obviamente, en Latinoamérica se puede observar claramente que, en los distintos países el grado de legitimidad es bastante débil, porque una gran cantidad de población siente que no es legítima la forma actual de distribución de los activos económicos y sociales.

En segundo lugar, se puede concebir la cohesión social como una condición, como un proceso en desarrollo o como un medio. Yo voy a mencionarla como condición, y vamos a entenderla como el grado de legitimidad mínimo para generar nuevos acuerdos que necesariamente van a afectar a los distintos agentes económicos y actores sociales. Entonces, el concepto toma ahí la forma del elemento de base para poder hacer transformaciones o reformas en nuestras sociedades. Finalmente, el concepto se puede concebir como el objetivo, es decir, hacia donde vamos. El logro de un nuevo contrato social, que naturalmente debería ser legitimado por una gran cantidad de la población, debería permitir enfrentar los requerimientos futuros, en materia de protección social, de tal manera de poder asegurar que todos los miembros sean a la vez aportantes del desarrollo y beneficiarios de éste.

Hoy en día, no todos los miembros son aportantes, pero lo más triste de la realidad latinoamericana es que muchos de los aportantes del desarrollo no se están beneficiando, no se han beneficiado en las generaciones anteriores, no lo están haciendo en las generaciones actuales y estamos luchando para que las generaciones futuras empiecen a beneficiarse de alguna manera.

El gran problema de nuestras sociedades latinoamericanas es el gran grado de desigualdad que tenemos. Así la desigualdad pasa a ser el principal obstáculo, o uno de los principales, para hacer una correcta o una mejor política social, toda vez que gran parte del financiamiento de la política social provenga de los mismos mecanismos que producen la desigualdad social.

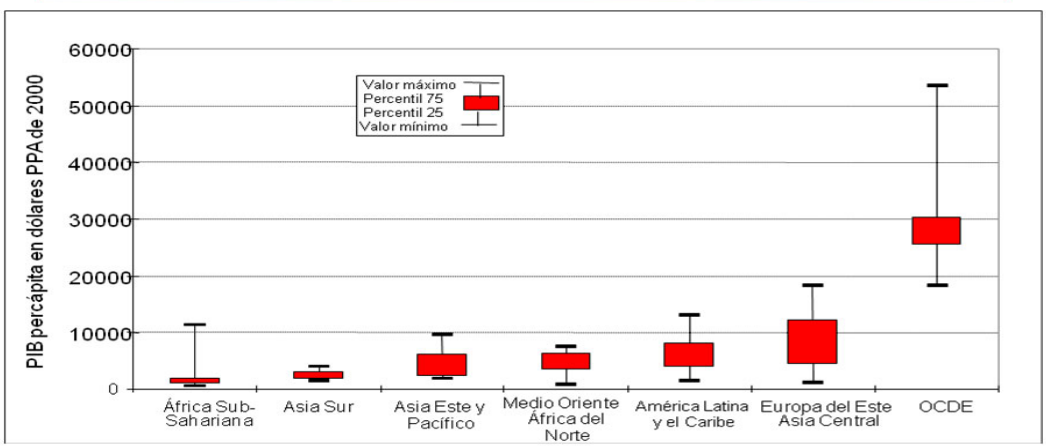
La política social, con un sistema demasiado desigual, es dificultosamente diseñada, dificultosamente ejecutada y no produce los impactos esperados, o los resultados que obtiene no son los que se hubieran alcanzado de una manera más eficiente o con un sistema menos desigual en nuestras sociedades.

Así, nosotros reconocemos e insistimos en que, mientras dejemos que el principal mecanismo desigualador o determinante de la desigualdad social que es actual funcionamiento del mercado de trabajo sea, a la vez, el principal mecanismo de acceso al bienestar social y a la prestaciones sociales compensadoras de aquellos que no tienen suficiente bienestar, vamos a seguir reproduciendo la desigualdad social de generación en generación y todas las problemáticas que en Latinoamérica ya estamos acostumbrados.

Voy a mencionar algunos antecedentes regionales para mostrarles por qué tuvimos que desarrollar el concepto de cohesión social como respuesta a los distintos componentes que ya he desarrollado. Entre otras cosas, voy a mencionar el tema de cuáles son los niveles de ingreso de la región, el de la desigualdad de la región, la transición demográfica y la transición epidemiológica que estamos viviendo, el problema del empleo y el problema de los recursos públicos.

En primer lugar, se considera que América Latina y el Caribe como región son un continente de ingresos medios en el contexto mundial. Obviamente, uno no percibe que somos de ingresos medios si se compara con la Comunidad Europea, pero hay continentes, fundamentalmente África Sur y Asia Sur, que son bastante más pobres que nuestra región. Ahora, ¿cuál es el problema de que nosotros seamos considerados una región de ingresos medios?. El problema es que la ayuda oficial para el desarrollo se va orientando a los continentes de menores ingresos, fundamentalmente a África, y eso significa que ha disminuido la cooperación internacional y general, multilateral y también la cooperación bilateral, excepto en algunos países adscriptos a la HIPIC como son Bolivia, Nicaragua, Honduras, Guyanas y Haití. Lamentablemente, nosotros hemos de reconocer que, a pesar de ser un continente de ingresos medios, somos un continente desigual entre los países, es decir, tenemos países muy

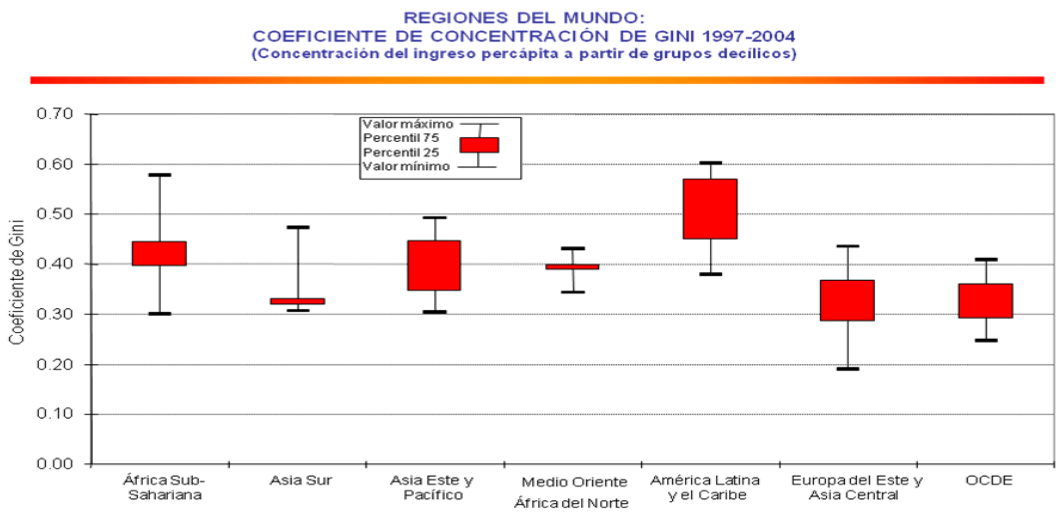
REGIONES DEL MUNDO:
PRODUCTO INTERNO BRUTO PERCÁPITA PPA 2005



pobres y otros bastantes más ricos. El más rico vendría a ser Argentina y, al interior de los países, hay una desigualdad tan grande que subsisten bolsones de pobreza y de miseria, aún cuando seamos considerados por los demás como países de ingreso medio, pero de ingreso medio en promedio, no para toda la población.

En segundo lugar, y como les mencionaba, somos definitivamente la región más desigual del mundo. Acá nosotros estamos mostrando el GINI, que es un coeficiente de resumen que da muy poca cuenta de la desigualdad real dentro los países, pero que aquí permite contrastar la desigualdad con respecto a las otras regiones. Si ustedes se fijan, definitivamente somos, por lejos, la región con más desigualdad respecto de cualquier otra en el mundo. Incluso el país menos desigual, que en este caso es Uruguay, alcanza un nivel de desigualdad, que es equivalente al de Estados Unidos y, por sobre todos, a los países de la Unión Europea (me refiero al grupo de los quince países, no de los veinticinco). La gráfica muestra la gran desigualdad social y las variaciones entre los distintos países. Las barras de colores muestran la participación en ingresos de distintos grupos de ingresos: la barra naranja es la participación en el ingreso total del 40% más pobre, la barra azul la del 10% más rico, las líneas continuas y punteadas son las relaciones de ingresos medios de esos estratos (ambas líneas se deben leer con el eje secundario Y).

Voy a comentar la relación entre el ingreso medio del 10% más rico y el ingreso medio del 40% más pobre de la población. Si ustedes se fijan en las relaciones de desigualdad, el país de menor desigualdad, Uruguay, tiene una relación de alrededor de diez veces, es decir, el ingreso medio del 10% más rico supera en diez veces el ingreso promedio del 49% más pobre. No estamos hablando del 10% más pobre, sino que estamos hablando del 40% de la población. Para pasar brutalmente, en Brasil y sobre todo en Bolivia, a una concentración del ingreso tan brutal que, el ingreso medio del 10% más rico, supera en treinta veces al ingreso medio del 10% más pobre. También es posible



analizar la participación del 10% más rico en los distintos países. Si ustedes se fijan, en Argentina alrededor del 35% del total del ingreso se lo lleva el 10% más rico.

Cabe destacar que todos los que estamos acá somos del 10% más rico. No olvidemos nunca eso, saber dónde estamos parados nosotros. En síntesis, lo que quiero destacar es que somos una región bastante heterogénea en cuanto a desigualdad social, pero somos la región más desigual, y la mayoría de los países tiene unos coeficientes de desigualdad bastante brutales. Si ustedes se fijan, desde Paraguay en adelante, el 10% más rico gana aproximadamente quince veces el ingreso promedio del 40% más pobre, lo que implica una capacidad adquisitiva mucho mayor, pero sobre todo, una capacidad adquisitiva muy baja de la gente más pobre. Y no estamos hablando de la gente indigente, sino del 40% de la población.

Por otro lado, nosotros estamos enfrentando una serie de procesos que implican que tenemos que pensar en nuestro futuro latinoamericano de otra manera. Y para eso estamos utilizando el concepto de cohesión social.

En primer lugar, se dice que estamos acelerando a pasos agigantados nuestro proceso de transición demográfica.

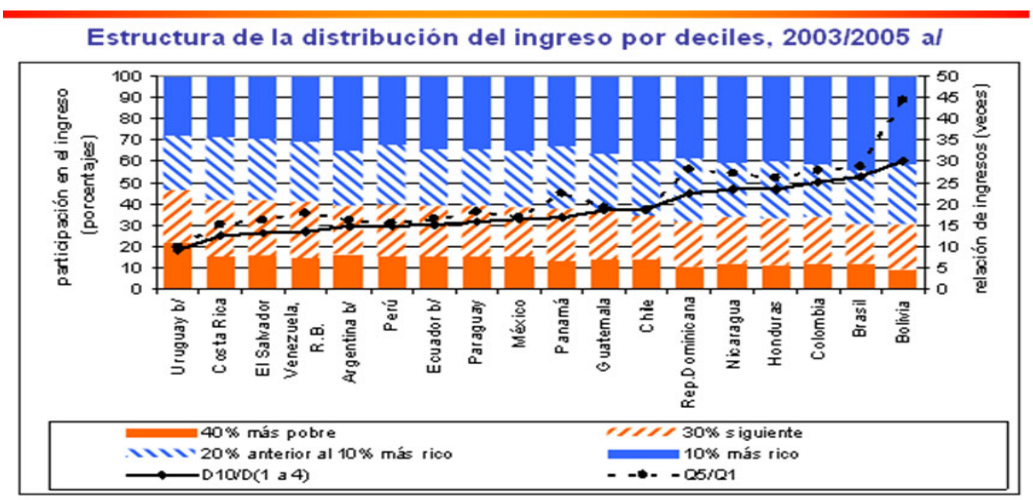
Aquí las barras no muestran proporciones de relación, que hubiese sido lo ideal en este tipo de gráfica, sino que muestran relaciones de dependencia.

La barra celeste muestra la relación entre la población menor de quince años y la población en edad de trabajar, es decir, un índice de dependencia, en este caso de los menores de edad.

La barra roja muestra la relación de dependencia entre las personas de sesenta años y más y, nuevamente, la población en edad de trabajar.

Y la gráfica muestra como progresivamente ha ido disminuyendo la relación de dependencia respecto de la población infantil o infanto-juvenil y

DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.
b/ Área urbana.

el progresivo aumento del índice de dependencia con respecto a los adultos mayores.

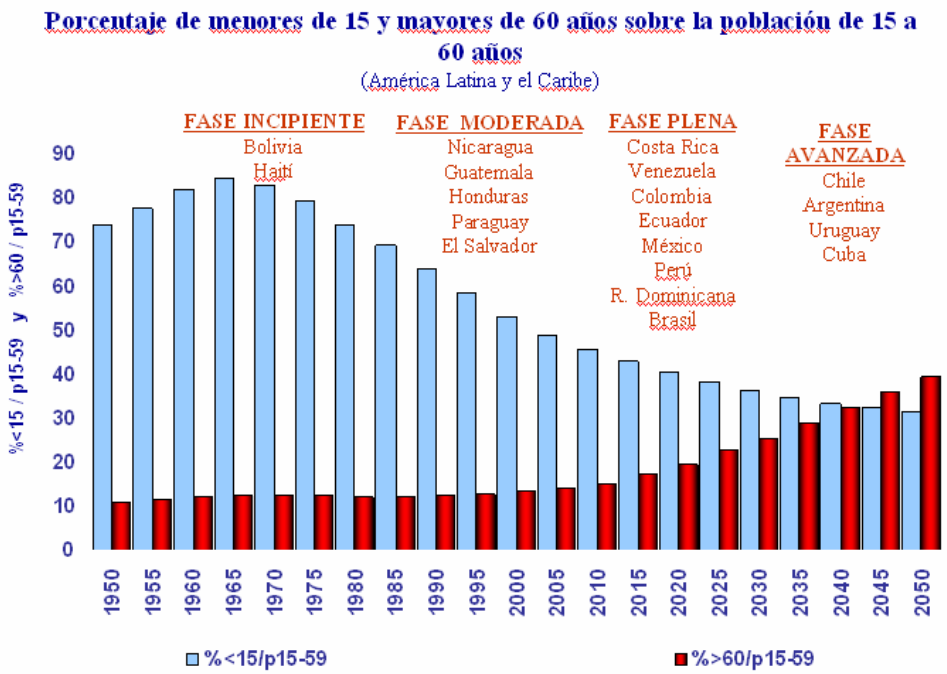
Pregunta: ¿Podrías explicar qué es el índice de dependencia?.

Lic. Ernesto Espindola Advis:

El índice de dependencia es la relación entre la población que depende de los ingresos, en este caso, de la población en edad de trabajar. En el fondo, es la capacidad que tiene la sociedad de soportar por su fuerza de trabajo a todos los dependientes, es decir, a todos los miembros que van a depender de los ingresos de los otros. Entonces, esto está mostrando que cada vez tenemos que otorgar bienestar a una menor proporción de niños, pero a una mayor proporción de adultos mayores.

Con esto estamos queriendo decir que hay un envejecimiento acelerado de la población en la mayoría de los países de Latinoamérica, particularmente ya estamos en etapa avanzada en Chile, Argentina, Uruguay y Cuba y, ya en fase plena, en la gran mayoría de la población latinoamericana, pues concentra a México con 104 millones de personas y a Brasil con un poco más de 170 millones de personas que ya están en la fase plena de transición demográfica, lo que a su vez ha traído un cambio importante en el proceso de transición epidemiológica. Acá lo que se está mostrando está más o menos asociado, pues no hay una asociación perfecta, con el envejecimiento poblacional Y se muestra claramente en la barra verde oscura que es la

TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

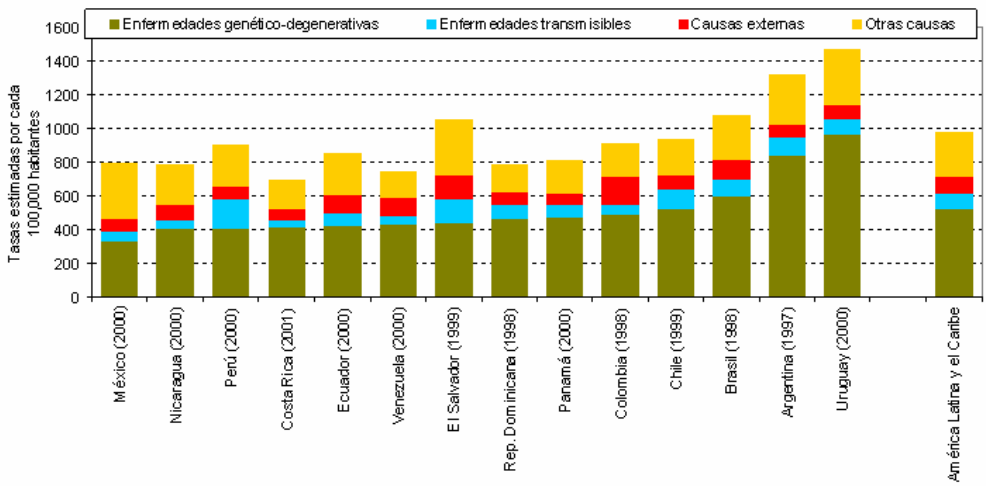


barra inferior, cómo ha ido aumentando la cantidad de muertes, la tasa de muertes por cada cien mil habitantes con origen en enfermedades genético degenerativas. Y, cabe considerar que este patrón de cambio acelerado en la mortalidad en la región, sobre todo en lo que es la causa de mortalidad por fenómenos degenerativos en los adultos mayores, cambia la estructura de costo del ámbito de la salud. Pues muchas de las enfermedades degenerativas que afectan a los adultos mayores se suelen considerar como enfermedades catastróficas con un muy alto costo de 40, 50, 60 u 80 mil dólares por tratamiento. Eso significa que aceleradamente vamos a vivir una necesidad de cambiar o de repensar nuestra estructura de financiamiento y de ejecución del gasto en el ámbito de la salud, por lo menos en la salud pública.

Por otro lado, está el problema de la precariedad del empleo. Se supone que el empleo, hasta el momento, ha sido el principal mecanismo de acceso al bienestar, no sólo vía ingresos primarios, es decir, lo que obtenemos del trabajo, sino por las prestaciones sociales que se supone que están asociadas al empleo.

Si ustedes se fijan, salvo en los últimos años, producto de la recuperación económica, sobre todo de Argentina y de Uruguay, pero también de algunos otros países como Brasil que han aumentado sus tasas de empleo, en la región se había vivido sistemáticamente una tendencia al alza del desempleo. Si piensan que además la fuerza de trabajo ha estado creciendo constantemente (alrededor del 40 o 50% respecto de lo que era en 1990), la

MORTALIDAD EN LA POBLACIÓN DE 25 AÑOS Y MÁS, SEGÚN CAUSAS
(Tasa por cada 100000 habitantes)

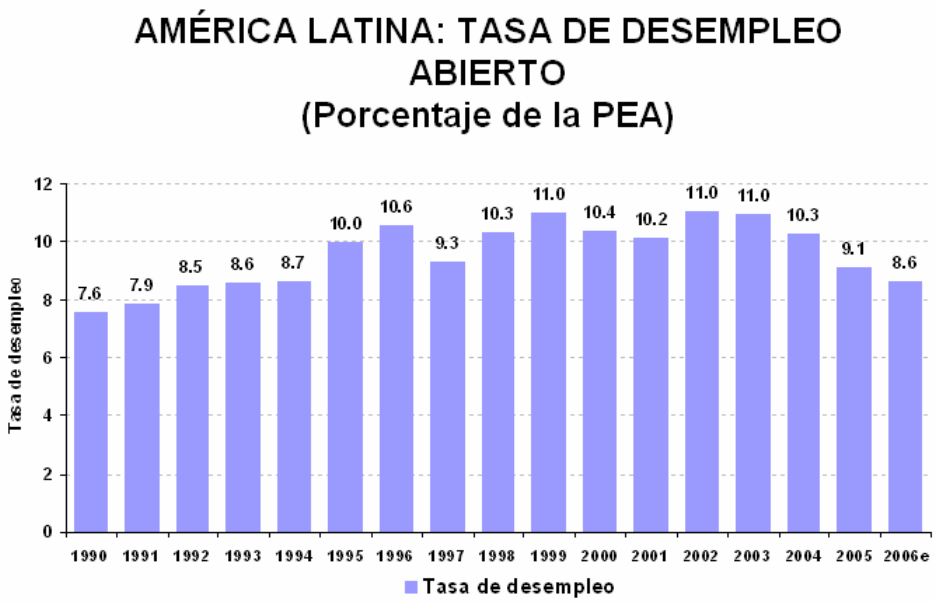


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), "Estadísticas de Salud de las Américas. Edición 2003", formato electrónico.

tasa de desempleo afecta a una cantidad de población mucho mayor que en 1990. A su vez, la inserción laboral no ha sido de lo más satisfactoria entre los que sí encontraron empleo. A pesar de que la gráfica muestra una tendencia positiva entre 1995 y el año 2005, hasta el año 2003 y 2004 la tendencia era bastante negativa. Con esto me refiero a que el sector informal, que en 1995 era alrededor del 50% de toda la fuerza de trabajo ocupada, hoy bajó recién a 48,4 y, como les decía, hasta el 2003 todavía esta tendencia se iba invirtiendo.

Todavía no podemos afirmar que esto es un cambio de tendencia porque es un dato puntual. Sin embargo, como ustedes recordarán, si pensamos que hay un aumento de alrededor del 50% en el número de trabajadores o miembros de la fuerza de trabajo, esto significa que el sector informal, no obstante haber disminuido levemente su peso relativo, ha aumentando, en términos absolutos, brutalmente. El problema del sector informal, fundamentalmente, es la falta de prestaciones sociales.

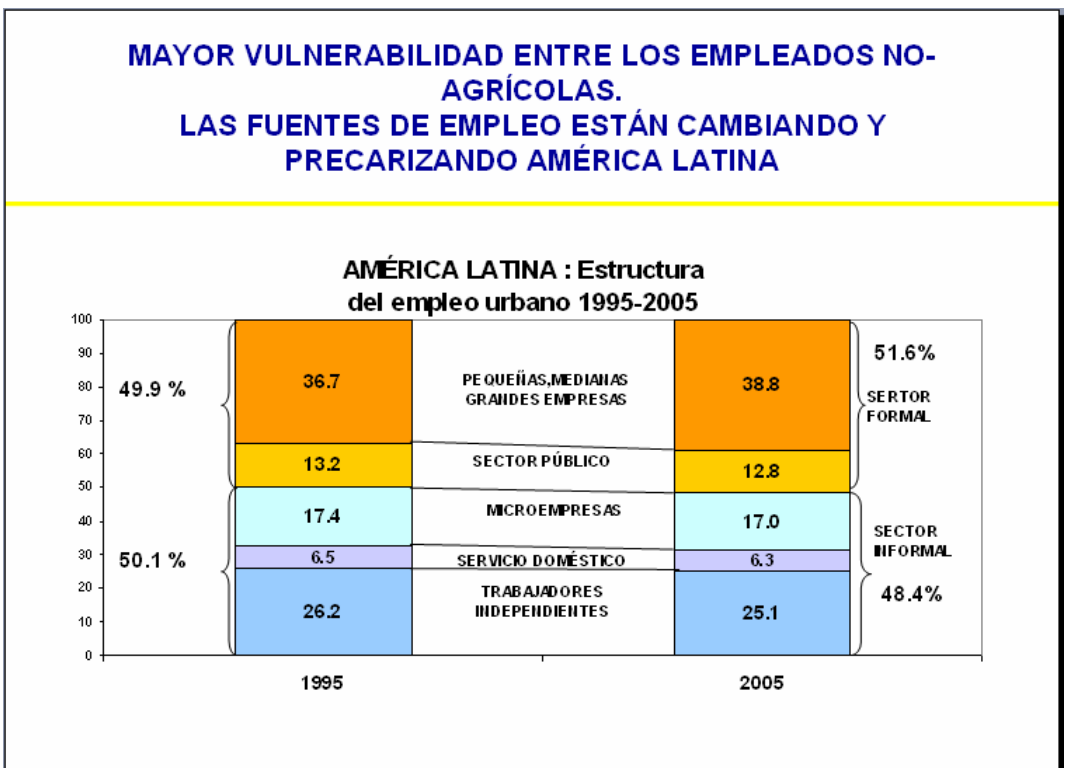
El otro gran problema que tenemos en América Latina no es simplemente de voluntad política, sino que está también relacionado con nuestra carga tributaria, es decir, con la capacidad de recolección o de financiamiento del Estado. Si ustedes se fijan en la gráfica, nosotros somos la línea roja, y tenemos un gasto público total con un promedio que gira en torno al 18 ó 20% del Producto Interno Bruto, similar a Asia Sur y a Asia del Este y Pacífico.



e/ Estimaciones.

Si ustedes recuerdan la primera gráfica sobre ingresos, Asia Sur es una de las regiones más pobres y hace el mismo esfuerzo que nosotros por destinar recursos al gasto público. Si nos comparamos con otros países, los países de la Unión Europea, Estados Unidos, pero también Europa del Este y Asia Central, nosotros gastamos aproximadamente la mitad de los recursos, no en términos absolutos, sino en términos relativos, de lo que gastan estos países. Esto significa que nosotros no necesariamente estamos haciendo los esfuerzos suficientes para aumentar nuestro gasto público, sino que no tenemos tampoco los ingresos suficientes, o no tenemos la suficiente presión tributaria como para expandir nuestro gasto público a niveles más deseables para que cubran la serie de necesidades sociales que tenemos en la región.

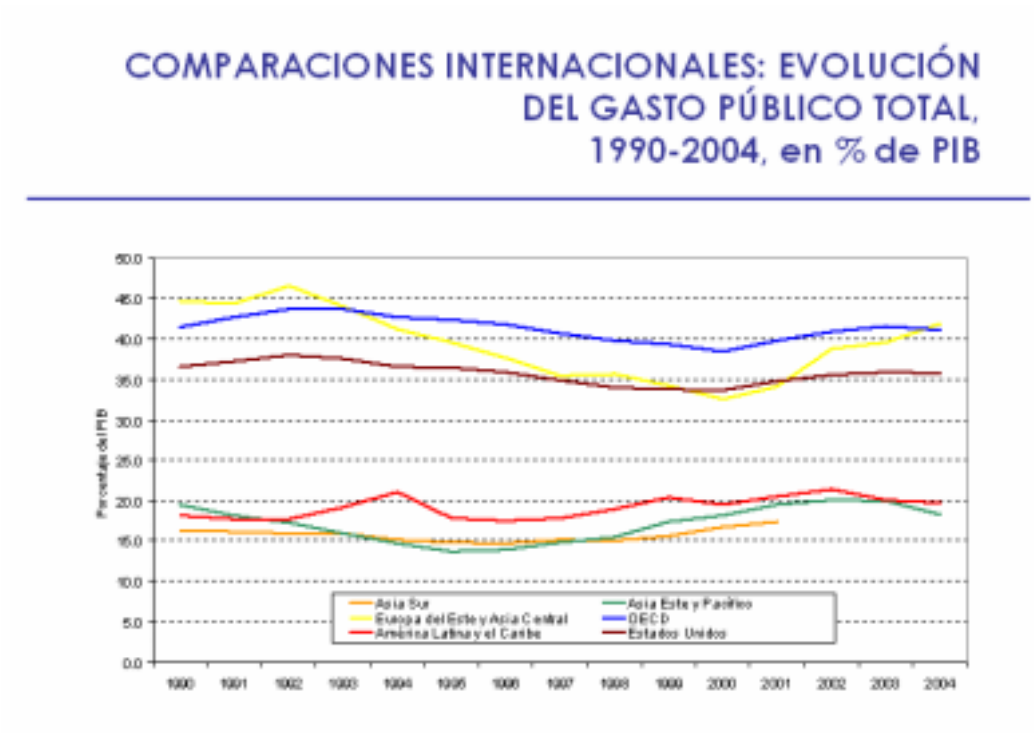
Esto produce una serie de limitaciones al Estado de bienestar. En primer lugar, a pesar de los esfuerzos que han hecho los países en el último año para aumentar el gasto público, sobre todo el gasto público social, esto se ha concentrado fundamentalmente en la seguridad social y en la lucha contra la pobreza, lo que no es malo pero deja que desear. Vamos a reconocer también que, efectivamente, hay un impacto redistributivo del gasto público social, pero a pesar de este impacto positivo, los sectores de mayores ingresos todavía concentran una porción del gasto social muy importante. Existe una enorme brecha en los recursos públicos y, en definitiva, a la corta y a la larga, ya en este momento, pero sobre todo en el futuro, vamos a enfrentar una progresiva falta de sostenibilidad del esquema contributivo, que nosotros ac-



tualmente tenemos o que predomina en la región, para los sistemas de protección social y, en particular, para la seguridad social, lo que está produciendo una progresiva deslegitimación de las democracias y del actual pacto social que obtuvimos. El pacto es el de la vuelta a las democracias después de una serie de procesos no tan transparentes en la mayoría de los países latinoamericanos. Este pacto fue el de la vuelta a las democracias con la reconstrucción del sistema democrático, pero también con una serie de reformas económicas y sociales, algunas de buen signo y otras de mal signo, pero que a esta altura, en el año 2005, en el año 2006 y en el año 2007 están empezando a hacer crisis.

En primer lugar, la región ha hecho importantes esfuerzos por aumentar la prioridad macroeconómica del gasto social. Si ustedes se fijan, en el bloque del promedio regional, entre 1990-1991 y el año 2002-2003, lamentablemente recién estamos actualizando las estadísticas hasta el 2005, hubo un incremento del 12,8% del PIB destinado al gasto social, a 15,1%. Este incremento fue obviamente más notorio en los países que partían de una línea de base o de un nivel bastante más bajo. Al respecto se destacan Guatemala, Perú y, fundamentalmente, Paraguay. También se destaca el esfuerzo importante que ha hecho Bolivia, considerando que es uno de los países más pobres dentro de la región.

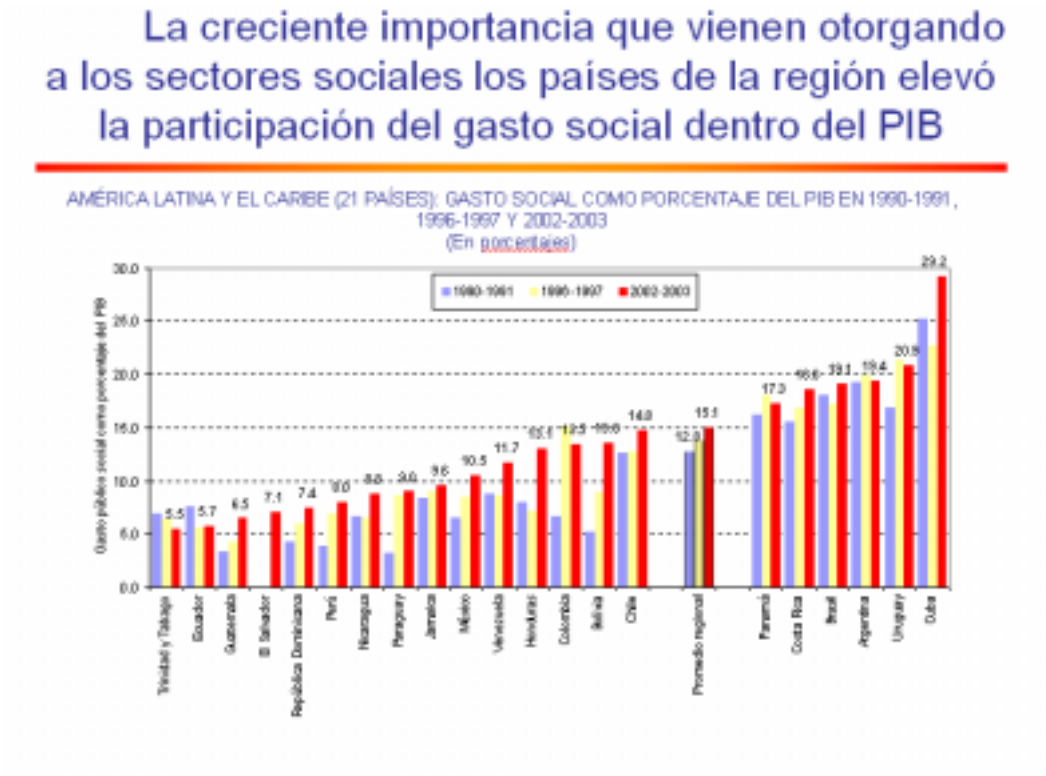
Es decir que el esfuerzo y la voluntad política pueden aumentar la prioridad macroeconómica del gasto social o del gasto público total en general. Lamentablemente la principal restricción es el nivel de riqueza del país. Naturalmente, hay una porción de países que está muy por sobre la media, fundamentalmente Cuba. Aquí cabe destacar que



la valoración de Cuba surge de cifras oficiales cubanas al tipo de cambio cubano o al tipo de cambio oficial cubano. Por lo tanto, ustedes podrían considerarlo como no estrictamente comparable con el resto de las cifras. Sin embargo, caben destacar los importantes esfuerzos que todos sabemos que hace Cuba en materia del ámbito social, pero también Uruguay, Argentina y, a pesar de su gran tamaño, Brasil.

Me comentaron que ayer hubo un contrapunto entre el gasto público o el sistema de salud en Argentina y el sistema de salud en Chile. Curiosamente, yo traía preparado un dato que, probablemente, va a dar una imagen contraria de lo que es Chile, pero que me permite demostrar cómo se ha ido deteriorando el gasto en salud como porcentaje del PBI, lo que no significa que no haya ido aumentando en términos absolutos.

La semana pasada nosotros estábamos revisando las cuentas nacionales de Chile en el 2003. Elegimos este año por ser el único donde tiene una cuenta nacional integrada. Revisamos los casos de educación y salud, y el especialista que nos estaba mostrando la información nos decía: «Miren lo curioso que resulta esta información. En el año 2003 en Chile, en el ámbito de la salud, hubo una inversión bruta de alrededor de 290 millones de dólares». Es decir, en inversión en reparación de edificios o de instalaciones, reemplazo de maquinarias, reparación de maquinarias, construcción de nuevos hospitales y nuevos centros de salud, etc. Pero el cálculo de depreciación o de nivel de deterioro de la capacidad instalada actualmente, de la necesidad de hacer mantenimiento de la maquinaria o de los distintos aparatos médicos, de reparar los edificios y de construir nuevos edificios, alcanzaba para el mismo año a 356 millones de dólares,



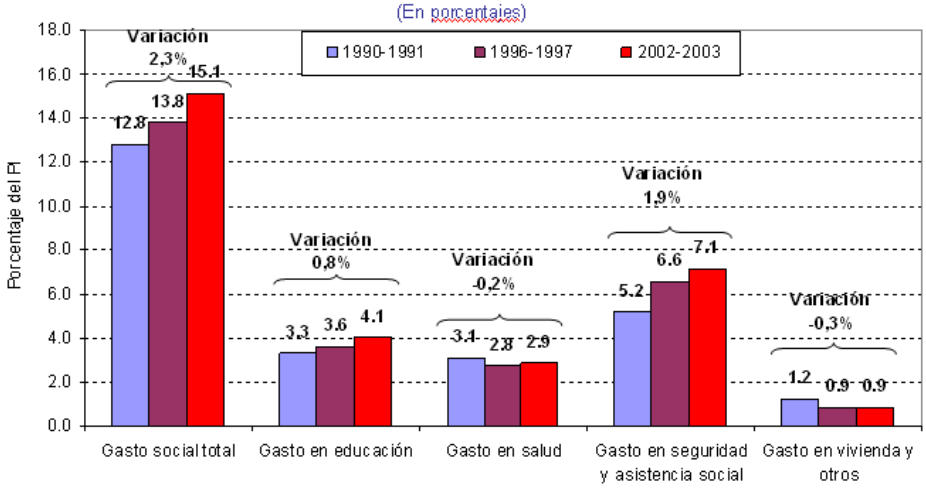
es decir que la inversión neta fue de -66 millones de dólares, por lo que retrocedimos en cuanto a la calidad de la salud, aunque no necesariamente en la calidad de las prestaciones. Pero si continúa esta tendencia, vamos a deteriorar efectivamente la situación del sistema público de salud, porque estamos invirtiendo menos de lo que necesitamos para mantener al sistema, ni siquiera para mejorarlo.

Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos que han hecho los gobiernos por aumentar el gasto público social en el contexto del gasto público, el gasto social sigue siendo altamente pro cíclico. Cabe destacar que el aumento de la prioridad macroeconómica también ha sido un aumento de la prioridad fiscal del gasto social dentro del gasto público, es decir, que se han postergado otros gastos no sociales como el gasto económico, eventualmente el gasto militar, y gastos de administración general por gasto social.

Naturalmente, las tendencias eran bastante volátiles a principio de los '90, porque fue el período de expansión fuerte del gasto social. Si ustedes se fijan, esta curva superior es brutal, eso significa que quien llega muy alto cae muy fuerte. Sin embargo, a partir de 1996 en adelante se aprecia que, con un cierto rezago respecto del crecimiento económico del año anterior, el gasto ha tendido a ser pro cíclico, y esto a pesar de la tendencia inercial que siempre sigue el aporte público a la seguridad social, pues normalmente son compromisos de largo plazo, compromisos legales que impiden al Estado hacer recortes presupuestarios y, por lo tanto, siempre la inyección de los recursos es más o menos estable en el ámbito de la seguridad social.

… explicada por seguridad social y combate a la pobreza

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR SECTORES COMO FRACCIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN 1990-1991, 1996-1997 Y 2002-2003
(En porcentajes)



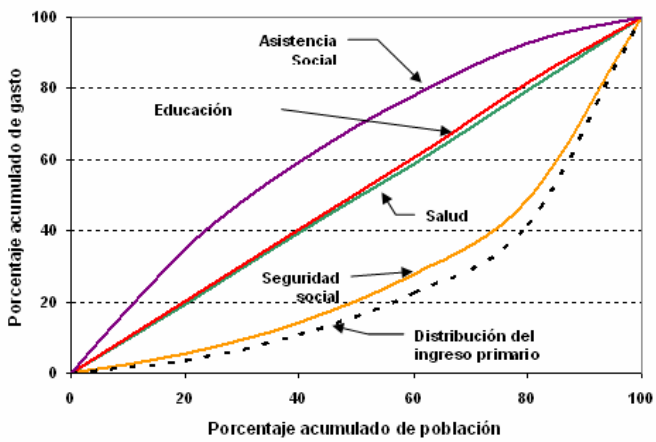
Por lo tanto, lo cíclico fundamentalmente son las políticas de asistencia social, las políticas de salud, las políticas de educación y las políticas de vivienda. En el caso de la asistencia social, no los programas de emergencia que van a enfrentar la crisis, sino los programas regulares de asistencia social. Esos son los que más han sufrido en el caso de la caída del crecimiento económico o la ralentización del proceso de crecimiento, que ha traído un sacrificio en términos de reducción de los presupuestos públicos sociales.

Con todo, cabe reconocer que el gasto público social sí tiene un impacto redistributivo positivo, es decir, tiende a ser progresivo.

Si ustedes se fijan en la gráfica, la línea punteada corresponde a la distribución del ingreso primario. Ese es el nivel de desigualdad inicial producido fundamentalmente a través del mercado de trabajo y del patrimonio. Aquí lamentablemente no pusimos la línea que resumiera el gasto social total, pero quisiera mostrar el alto grado de progresibidad de la asistencia social, dada su naturaleza, fundamentalmente, el programa de combate a la pobreza, y también el programa de subsidio a los sectores más desposeídos en general.

La educación aparece casi en distribución igual para los distintos grupos de ingreso. La educación se puede descomponer en educación prima-

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PRIMARIO Y DE LOS COMPONENTES DEL GASTO SOCIAL
(Porcentajes)



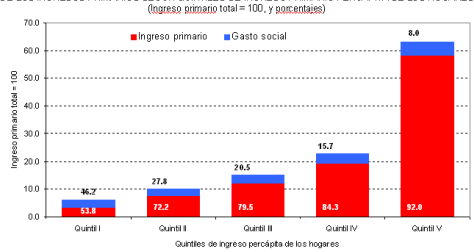
- **Los principales componentes del gasto social mejoran la distribución del ingreso**
- **El gasto social complementa en forma significativa el nivel de bienestar de los estratos de menores ingresos**

ria, secundaria y terciaria. La educación primaria y secundaria son altamente progresivas, es decir que los recursos públicos destinados a este tipo de educación naturalmente llegan a los sectores pobres, sin embargo, la educación terciaria prácticamente sigue la misma curva que la seguridad social.

Otro tanto ocurre con el ámbito de la salud. El gasto público en salud tiende a ser más o menos equitativo entre los distintos quintiles de ingreso. Sin embargo, la seguridad social es altamente regresiva. Asociado a lo anterior, se puede destacar que, efectivamente, el impacto del gasto social o del gasto público social es sumamente significativo en los sectores de menores ingresos. Si ustedes se fijan en el primer quintil, alrededor del 46% de todos los ingresos, si valoráramos el gasto social como un ingreso disponible para los hogares, los aporta el área pública. En cambio, en el quintil 5, el quintil más rico, esto sólo es el 8%. Sin embargo, es el último quintil el que se lleva la mayor cantidad de recursos públicos sociales. Ahora, esto es naturalmente explicado por la seguridad social, que pesa 16,8%. Si ustedes se fijan, en el quintil 1 el aporte principal es en el ámbito de la educación y luego en el ámbito de la salud.

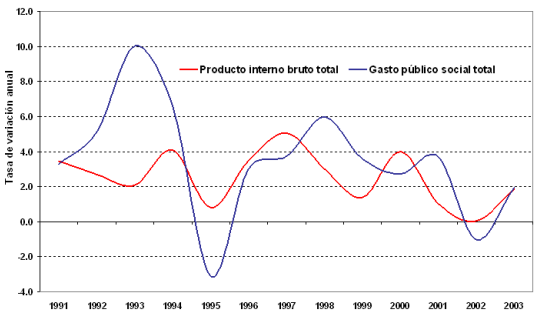
El gasto social complementa en forma significativa el nivel de bienestar de los estratos de menores ingresos. Debido a los bajos niveles de inversión social, el efecto es reducido en los países más pobres

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 9 PAÍSES): IMPACTO DEL GASTO SOCIAL a/ EN EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS PRIMARIOS SEGÚN QUINTILES DE INGRESO PRIMARIO PERCÁPITA DE LOS HOGARES (Ingreso primario total = 100, y porcentajes)



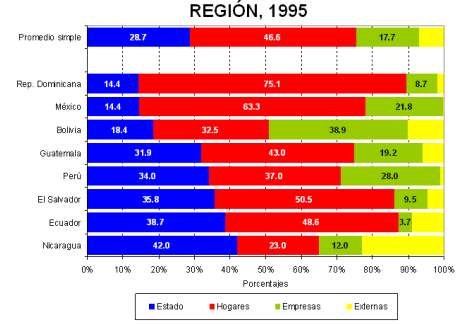
Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales realizados por el BID.

Evolución del producto y el gasto público social



Es necesario evitar, al menos, el carácter procíclico del gasto público social

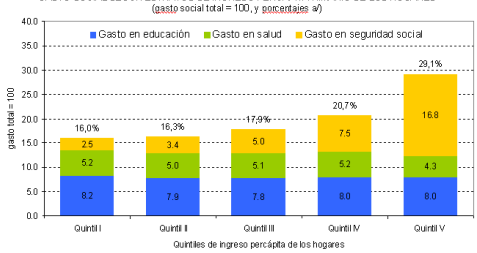
PARTICIPACIÓN DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA SALUD EN OCHO PAÍSES DE LA REGIÓN, 1995



Fuente: Estudios de cuentas nacionales. Colaboración de Organización Panamericana de la Salud, United States Agency for International Development Partnership for Health Reform, Proyecto de Costo y Financiamiento en salud, Operación y Tendencias. Sigfi Molina, Matilde Pinto, Patrick Henderson y Genie Harris.

La mayor proporción de recursos sociales es captada por los estratos de mayores ingresos, en la forma de seguridad y protección social. Entre los estratos de menores ingresos, los principales beneficios son en acceso a la educación (sobre todo primaria) y a la salud.

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 9 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN Y COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL GASTO SOCIAL SEGÚN ESTRATOS DE INGRESO PERCÁPITA RIMARIO DE LOS HOGARES (gasto social total = 100, y porcentajes a/)



Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales realizados por el BID.

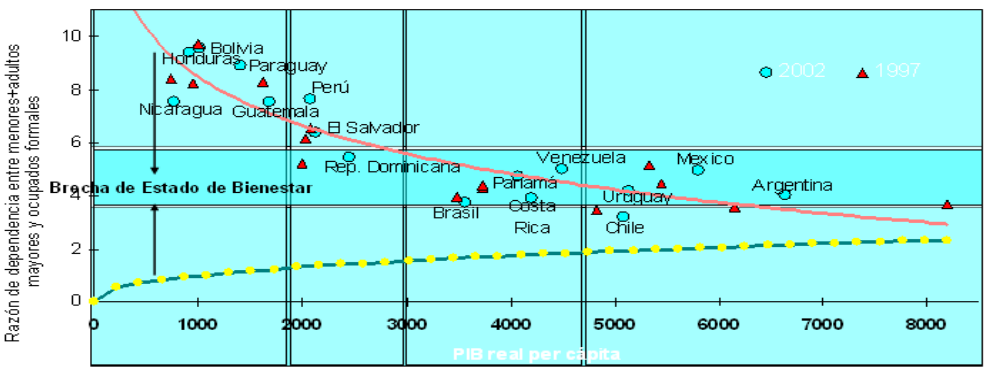
a/ los porcentajes al interior de las barras están expresados con respecto al total acumulado de todos los quintiles.

Lamentablemente los datos están un poco atrasados, son del año 1995, pero muestran la escasa capacidad, en el ámbito de la salud, que han tenido los Estados de cubrir las necesidades de salud de la población. Naturalmente, no toda la población necesita ser cubierta por los recursos públicos, pero se muestra que en promedio, y sobre todo incluyendo países relativamente pobres como Bolivia o como Guatemala -República Dominicana también es relativamente pobre y Perú también-, el aparato público sólo financia alrededor del 30% o menos del gasto público en salud, y la mayoría del gasto es gasto del bolsillo de los hogares. Ese es nuestro problema fundamental: una enorme brecha en el bienestar.

Se los voy a leer rápidamente para que lo puedan entender: la línea que tiene los puntitos amarillos representa la capacidad media del gasto público social dado un nivel de PBI per cápita; la línea rosada muestra las necesidades promedio, dado ese mismo nivel de ingreso per cápita y, por lo tanto, muestra la diferencia entre las capacidades de financiamiento de las necesidades sociales y los niveles de las necesidades sociales. Además los puntos que representan los países muestran la distancia entre las necesidades promedio y las necesidades reales, que en el caso de Argentina está relativamente en el promedio.

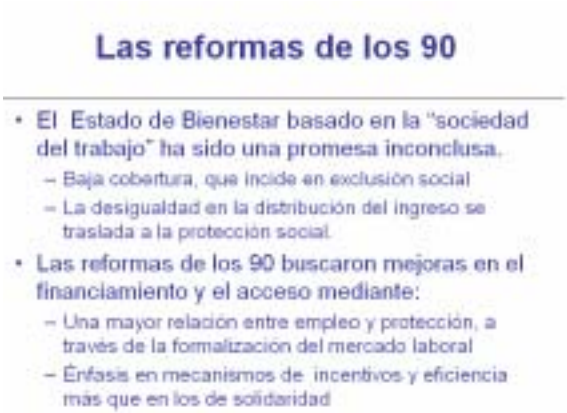
Nosotros hemos calculado que, de seguir

Brecha entre "necesidades" y "posibilidades" de apoyo público



esta tendencia, con 12 mil dólares per cápita aproximadamente, a precio del año 2000, es decir, no dólares en paridad de poder adquisitivo, recién estamos en una convergencia entre la cantidad de recursos públicos disponibles y la necesidad.

En ese sentido, este Estado de bienestar basado en la sociedad del trabajo ha sido una promesa inconclusa. La baja cobertura de los servicios de seguridad social o de protección social, asociados al trabajo, incide fuertemente en la exclusión social. A lo que se agrega que el mercado de trabajo produce la desigualdad social y ésta la traslada a los sistemas de protección social.



Naturalmente, hubo una serie de reformas durante los años '90 que trataron de hacer mejoras en el financiamiento y enfrentar los diversos problemas que había habido en los '80. En particular, quisiera destacar, la mayor relación entre empleo y protección, a través de la formalización del mercado laboral, pero se planteó que la formalización del mercado laboral debía ir de la mano con la flexibilización laboral. Y todos sabemos que la flexibilización laboral, en la práctica, se tradujo en una proliferación de modalidades de contratación sin prestaciones sociales, además de la informatización de los trabajos, es decir, la contratación sin contratos escritos y sin contratos formales. Y, por otro lado, se incentivaron mecanismos que apuntaran a la mayor eficiencia y a la auto selección de beneficiarios, por sobre los mecanismos solidarios.

Levemente, la gráfica que muestra la escasa capacidad de cotizaciones que tenemos en Latinoamérica.

En el sector formal, que se supone que es el sector de elite en el mercado de trabajo, el que tiene los contratos firmados, el que está en sectores de alta productividad, el que tiene buenos ingresos, sólo el 68,2% cotizan. ¿Cómo esperamos financiar un sistema de protección social o un sistema de seguridad social cuando el sector urbano formal, que en la gráfica anterior veíamos que sólo abarcaba el 52% de la fuerza de trabajo en el 2005, cotiza menos del 70%?. Estas cifras, al 2005, mejoraron alrededor del 71% del total. Eso significa que nuestro sistema de seguridad social, de protección social actual, tal como está diseñado, no es viable.

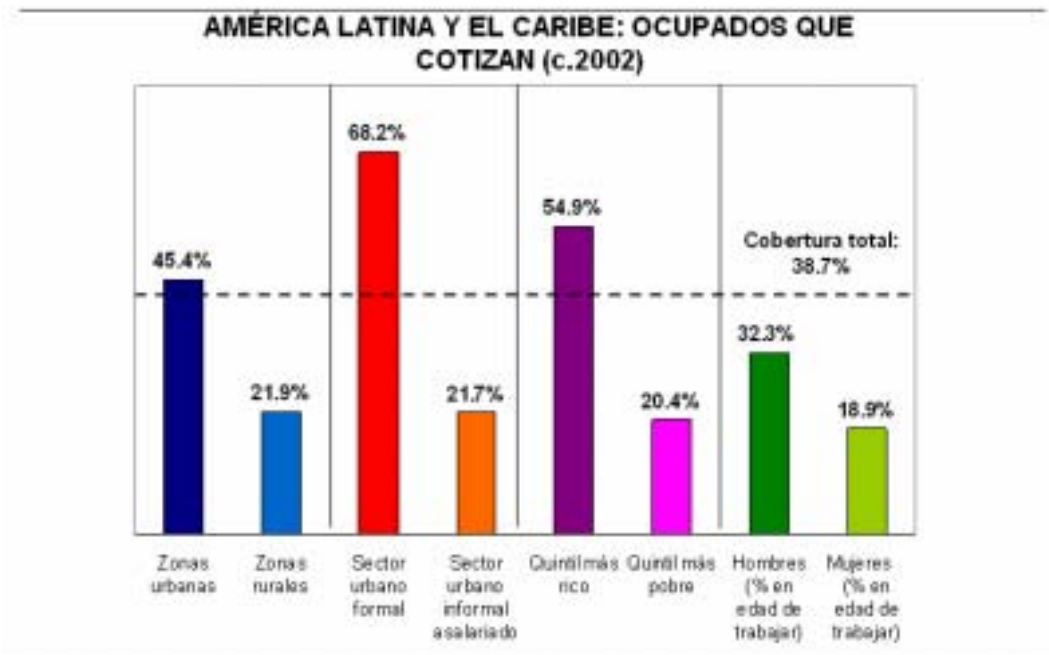
Todo este sistema está produciendo una progresiva deslegitimación de la institucionalidad actual. Aquí, a pesar de la curiosidad de que había aumentado la confianza en la Policía, se muestra que, fundamentalmente, en los distintos poderes del Estado, primero, la confianza nunca ha sido muy alta en Latinoamérica; segundo, ha habido un deterioro de la confianza, cada vez menos gente cree en el desempeño, no en la honestidad necesariamente, sino en la eficiencia y en la consideración de los múltiples intereses sociales en lo que es el Poder Judicial, el Congreso y los partidos políticos.

Más brutal aun, esta barra en la gráfica muestra el grado de desacuerdo con la siguiente frase:

«Los impuestos deberían ser los más bajos posibles, aunque con esto se tenga que disminuir el gasto social». Qué dice la intuición, que los más ricos deberían aceptar esa frase o deberían rechazarla en menor medida que los más educados, por tener más recursos. Sin embargo, son los que tienen menor educación, son los que tienen menores recursos, son los más excluidos socialmente, y en este caso los indígenas, los que menos rechazan esa proposición. Es decir, son los que más aprueban que es mejor que se bajen los impuestos a pesar de que disminuya el gasto social.

Y uno se pregunta por qué, pues se supone que el gasto social es para ellos. Simplemente porque para muchas poblaciones, no digamos los sectores marginales urbanos de la gran ciudad o del área metropolita, hablemos de los sectores rurales,

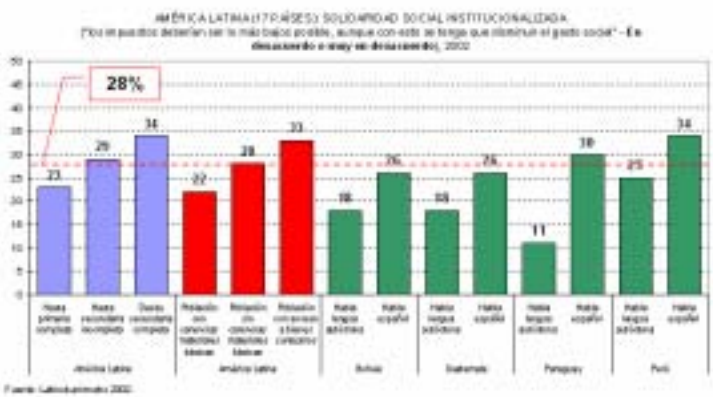
Inequidad en la estructura de aportes



de las comunidades indígenas, la imagen del Estado es la Policía, son los impuestos que tienen que pagar cuando compran cosas, es la represión, es el Estado controlador, no el Estado benefactor, no es el Estado de las políticas sociales. ¿Qué políticas sociales ve un indígena aparte de una ronda policial que lo puede tomar detenido por alguna sospecha?. Ante ese Estado, ellos prefieren menos impuestos, a pesar de que nosotros pensaríamos lo contrario.

La deslegitimación de la institucionalidad actual

Deslegitimación del estado como mediador de la solidaridad social



Ante esto, nosotros estamos planteando la capacidad de cambiar el enfoque, porque existen fuertes presiones por los acelerados cambios demográficos que habíamos registrado y por los cambios epidemiológicos en la estructura familiar y en el funcionamiento del mercado de trabajo. En ese sentido, no se percibe que, en el corto y mediano plazo, el trabajo pueda ser el principal mecanismo o el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social.

Siguiendo esta línea, se requiere un mejor equilibrio entre incentivos y solidaridad. Entonces, el contenido de este nuevo pacto social, este pacto nuevo de cohesión social debería considerar, primero, derechos explícitos, derechos económicos, sociales y culturales explícitos, garantizados, o garantizables al menos, y exigibles por parte de la ciudadanía. Cada persona debería ser capaz, y debemos formarla para que sea capaz, de exigir sus derechos. No sólo el Estado tiene que otorgarle los derechos, sino que el sujeto deber saber qué derechos debe exigirle al Estado.

Uno de los grandes problemas es la definición de los niveles y las fuentes de financiamiento. Acá necesitamos reforzar o reformular los esquemas de financiamiento, fundamentalmente reincentivar el financiamiento contributivo, que en muchos de nuestros países habían mermado. En ese sentido, implica también incrementar la recaudación fiscal y reasignar el gasto hacia los sectores sociales efectivamente que más lo requieran e incluir, a la vez, el componente solidario dentro de los mecanismos contributivos de financiamiento.

Necesitamos desarrollar de mejor manera la institucionalidad política, económica y social, una mayor transparencia en la ejecución del gasto público, mayor participación en las decisiones de ejecución del nivel local, aunque eso duela y, una de las cosas más importantes, necesitamos montar sistemas de evaluación de impacto de los programas de ejecución pública. Porque, hasta el momento, siempre hemos hecho un muy buen diseño, por lo menos teóricamente, una ejecución adecuada desde el punto de vista de los calendarios, de los tiempos, de los recursos gastados, pero no nos hemos preocupado de si efectivamente los resultados eran los que

Contenido de un nuevo pacto social

- Derechos explícitos, garantizados y exigibles
- Definición de niveles y fuentes de financiamiento:
  - Aumentar el financiamiento no contributivo: incremento de recaudación y reasignación de gasto
  - Incluir componente solidario dentro de lo contributivo.
- Desarrollo de la institucionalidad social
- Mayor transparencia en la ejecución del gasto público
- Mayor participación en las decisiones de ejecución a nivel local

La protección social: ¿un cambio de enfoque?

- Nuevas presiones por cambios demográficos, epidemiológicos y en la estructura familiar.
- No se percibe que en el corto y mediano plazo el trabajo pueda ser el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social.
- Se requiere un mejor equilibrio entre incentivos y solidaridad.

Se requiere un nuevo acuerdo social para universalizar la protección social

queríamos. Y, por lo tanto, no sabemos cómo mejorar esos resultados o cómo mejorar la gestión para aumentar el impacto en los resultados.

Finalmente, quisiera terminar con una consideración final. La CEPAL, y aquí me pongo totalmente oficialista, plantea la necesidad de una reforma que permita universalizar y mejorar la protección social en los países de la región con una modalidad que integre el financiamiento contributivo, que es el esquema actual, y el no contributivo. Para así, asegurar el acceso y provisión de las prestaciones a la mayor cantidad de la población posible. Se trata, en ese sentido, de un sistema que debiera funcionar en el marco de la solidaridad integral considerando, de forma interrelacionada y transparente, aquellas prestaciones que deberían ser garantizadas y que permitan asegurar pisos de protección para todas las personas. Estos pisos de protección van a asegurar o reforzar la cohesión social. En definitiva, es necesario en-

Las reformas deben darse en el contexto de un acuerdo social donde los derechos son el horizonte normativo y las desigualdades económicas limitaciones a enfrentar.

Promover un acuerdo social

Compatible con un pacto fiscal				Democracia
Responsabilidades Fiscales •Con garantías mínimas •Revisión de la carga tributaria •Mejorar la productividad de la provisión pública de bienes públicos y/o socialmente valorados	**Relevar el papel de la educación** •Educación secundaria universal •Reducir diferencias rural-urbanas y situación socio-económica •Reducir las brechas entre educación de elite y pública •Pre-escuela para los pobres •Aprender a aprender •Seguros escolares.	**Más y mejores empleos** •Abordar la heterogeneidad productiva •Inversión pro-empleo •Enfoques de recursos humanos •Reducir la discriminación •Mejorar o complementar las relaciones laborales con los requerimientos de la innovación y el ciclo •Re-entrenamiento •Seguro de desempleo.	**Seguridad Social, universal, solidaria y eficiente** •Reformar las mezclas público-privadas •Incorporar solidaridad al financiamiento para mejorar acceso sin sacrificar ahorro y seguro •Mejorar protección contra riesgos contingentes •Financiar viviendas para pobres	**Mejorar la cohesión social** •Promover la participación ciudadana en aspectos de interés colectivo •Mejorar la gobernabilidad revisando los incentivos para invertir en servicios sociales básicos que han sido privatizados y mejorar su marco regulatorio

frentar los diversos factores estructurales que inciden, para la creación de sociedades con mayor equidad social y con mayor cohesión social en América Latina y en el Caribe.

Muchas gracias

Presentadora: Muchas gracias. Ahora le vamos a pedir a la audiencia si tienen preguntas para formular.

Audiencia: Mi nombre es Ricardo Docaro y soy de Santa Fe. Es una sola pregunta que tiene que ver con comparaciones que usted muy bien ha desarrollado. Ha habido una sola que me gustaría tenerla como dato, como para poder ver qué tan cerca o qué tan lejos estamos de la Europa de los quince países: ¿El promedio de distancia que hay entre el 10% más rico y el 40% más pobre, en la Europa de los quince, cuánto da?.

Lic. Ernesto Espindola Advis: En el peor país alcanza alrededor de doce veces. En los países bajos, que son los países más equitativos y con sistemas contributivos - no contributivos, esa relación es de seis veces solamente.

Presentadora: ¿Otra pregunta?

Audiencia: Yo quería preguntar si, de alguna forma, tienen calculada la incidencia de los problemas de los niveles de corrupción y de clientelismo sobre los mecanismos de exclusión social.

Lic. Ernesto Espindola Advis: Tanto como calculado no. Es difícil ponerle número a eso. Sólo podemos decir que, efectivamente, la corrupción, naturalmente, significa un desvío o un mal gasto de los recursos públicos y, por lo tanto, por esa vía no van a traducirse en los financiamientos adecuados de los programas sociales que se implementen. Pero el cálculo, no es que no lo podamos hacer, es que si los hacemos no podemos decirlo. (RISAS)

Presentadora: A lo mejor lo tienen hecho y no lo dicen (RISAS). ¿Alguna otra pregunta?. (SILENCIO). Bueno, le agradecemos nuevamente licenciado.

LOS DESAFÍOS ÉTICOS DEL PRESENTE

LIC. SANTIAGO KOVADLOFF

Los desafíos éticos del presente. Desafíos ciertamente contemporáneos. Desafíos mirados desde una perspectiva filosófica atenta a lo social. Con relación a ellos quiero señalar algunas cuestiones que tienen ciertas características. Por eso, me parece que el planteamiento de algunos dilemas es insoslayable, en la medida en que aspiremos a comprender nuestra época.

Considero que inicialmente podríamos preguntarnos qué significa ser contemporáneo.

En este sentido, hay dos maneras de pertenecer a una época: una es por fatalidad biológica y otra por decisión protagónica. Todos nosotros somos personas del siglo XX, en principio por un desliz nocturno, y esto no puede ser considerado como una virtud personal. Nadie puede jactarse de haber nacido en 1970, y considerarse por eso una persona del siglo XX.

La participación en una época y el sentido protagónico pleno nace de la capacidad de advertir la interdependencia entre lo que llamamos nuestra vida privada y nuestra vida pública. La auténtica contemporaneidad resulta de esta intersección entre la vida personal y la vida colectiva.

Si esta intersección entre lo privado y lo público no se produce, si no hay capacidad de advertir la interdependencia que, sin desconocer la diferencia entre ambas, las vincula indisolublemente, difícilmente podamos tener un sentido pleno y cabal del tiempo que nos toca vivir.

Creo que una de las caracterizaciones más importantes que, en términos de educación y de planes de estudio, podemos hacer es que tratamos de generar contemporaneidad en quienes estudian, es decir conciencia de los dilemas propios de la época que nos toca vivir.

En el orden personal y subjetivo, experiencias como la del psicoanálisis u otras terapias de orden psicológico, nos han ayudado a advertir muchas veces que nuestra vida tiene que ver con la de nuestros abuelos. Me refiero a las configuraciones psicopatológicas de cualquiera de nosotros.

Conocerse es también conocer lo que no somos. Para poder saber dónde estamos tenemos que saber qué nos precede, qué resoluciones y qué deudas en el orden cultural amplio hemos contraído en el presente, a raíz del modo cómo nos desarrollamos en el pasado.

El pasado no es lo que ya pasó, es una configuración que hacemos del ayer en función de las necesidades actuales. En este sentido, por ejemplo, puede decirse que hay tantas Romas como necesidades epocales de construirlas. Así, hay una Roma medieval, una renacentista, una moderna y otra contemporánea.

Cada época interroga al pasado, y lo construye en función de las necesidades operativas que tiene. El pasado significará lo que el presente le pregunte. Según sean nuestras interrogaciones, así será el pasado.

De igual manera, tendremos el porvenir que sepamos configurar. El porvenir no es el lugar al que vamos, o el ámbito a que nos dirigimos. Personalmente, creo que si no venimos del porvenir, nunca vamos a tener presente. El hombre, o proviene del futuro o no va a ningún lado. Provenir del futuro quiere decir provenir del re-

pertorio de proyectos, sueños, aspiraciones e ideales que justifican la militancia en el presente. No nos levantamos de la cama porque la vida tiene sentido, nos levantamos para que lo tenga.

Levantarnos de la cama para que la vida tenga sentido es posible en base al repertorio de aspiraciones con que tratamos de incidir sobre la realidad de hoy, en función de los ideales que sostienen nuestra acción en el presente. En consecuencia, una auténtica educación es aquella que está orientada hacia la constitución del porvenir del que vendremos hacia el presente.

Un hombre apasionado es aquel que ha reconciliado la capacidad de razonar con la de soñar. Normalmente, un pragmatismo estéril nos señalaría que quien razona, no sueña, pues quien no sueña, no piensa. Soñar no es escaparle a la realidad, soñar es infundirle a la realidad un sentido, un valor, la posibilidad de constituirse en una tarea.

Considero importante tomar en cuenta estas dimensiones valorativas de lo real para entender que nuestra educación tiene que estar regida por la capacidad de soñar.

La necesidad de insertarnos rápidamente en un mercado laboral, la necesidad de responder a la coyuntura sin contemplar el mediano y largo plazo, ha generado espectros sociales más que personas. En Argentina no tenemos educación universitaria, tenemos educación facultativa. La diferencia entre ambas es que de la facultad salen facultados, es decir gente que tiene una especialidad, que sabe desempeñarse con cierta idoneidad en un campo particular. Pero no tenemos universitarios, porque el auténtico universitario es aquel que comprende la relación que existe entre su especialidad y el mundo en el que vive, fuera del campo específico de su profesión. Es decir que comprende el presente y los dilemas de la época en el orden moral, en el orden espiritual, en el orden del conocimiento, con una mirada integral e integradora.

La crisis universitaria de la Argentina no se traduce en la ausencia de gente idónea en su especialidad, porque la hay y mucha, sino en la capacidad de generar hombres y mujeres cultos. La cultura rebasa el campo de la propia especialización y tiende puentes entre áreas que parecen ajenas a él.

Ustedes me dirán: ¿y que grado de rentabilidad tiene esto?. Si nos guiamos unilateralmente por el grado de rentabilidad, y no por el grado de sentido que va más allá de la rentabilidad, es posible que nos perdamos en la inmediatez o en la mera actualidad.

En este sentido, cabe destacar que una cosa es la actualidad y otra es el presente. La actualidad es el repertorio de hechos que se suceden, es eso que pasa. El presente es la articulación de los hechos en una concepción, un diagnóstico y en un pronóstico que permite hilvanar los hechos con un grado de inteligibilidad tal que uno puede ver la orientación de los acontecimientos y conjeturar sobre su desarrollo a mediano y corto plazo. La mayoría de nosotros estamos a merced de la actualidad pero no hemos construido presente, porque la información se sucede de manera tan aluvional, el conocimiento suele ser tan perecedero en el orden de la información, que difícilmente podemos valorar el sentido del corto y mediano plazo en la construcción de un presente.

Cuando uno analiza los medios de comunicación, se da cuenta que una de las consignas fundamentales de la administración de la actualidad a través de las noticias, es descalificar el pensamiento interpretativo de los hechos.

Una noticia se superpone a otra, a esa una tercera y a esa una cuarta, de tal manera que no queda espacio analítico para la información. El pensamiento no está privilegiado en el campo del análisis de la actualidad, es siempre coyuntural y, por tanto, un producto fugaz, sin consistencia.

La capacitación universitaria aspira a trans-

formar los hechos de la actualidad, los hechos de la actualidad en materia del presente. Todo esto requiere un concepto novedoso del conocimiento. Generar conocimiento significa también tener capacidad imaginativa, es decir un don especulativo que se despegue de la coyuntura para poder plantear además de las necesidades que todos debemos satisfacer, un perfil alternativo para el mundo.

La orientación general que ha seguido el concepto de desarrollo en el mundo nos ha llevado a una encrucijada atroz, y es haber disociado la rentabilidad del progreso, del don convivencial con la Tierra.

Lo que hemos entendido por naturaleza ya no nos sirve más. Y ¿qué es la naturaleza?. Durante centenares de años la cultura significó abrirse un espacio en la naturaleza, abrirse un claro. Ser humano significó transformar el medioambiente en un medio humanamente viable. Durante centenares de miles de años nos hemos valido de la naturaleza para humanizarnos. Ahora, hemos llegado a un punto en el que, en el siglo pasado, se hizo más que evidente, y es que ya no podemos abrirnos tanto un lugar en la naturaleza, sino abrirle a la naturaleza un espacio dentro de la cultura.

¿Cómo haremos para preservar lo que se extenúa? Hemos descubierto que lo que le pasa al contexto no es lo que le sucede a lo que no soy, es lo que me pasa a mí. Mi destino es el de mi contexto; me ocurre lo que le pasa a lo que no soy. Mi piel no se extingue donde está mi mano, mi cuerpo está involucrado en todo lo que lo excede en el medio ambiente, en la naturaleza en su conjunto. Hemos redescubierto dramáticamente que ser es ser también lo otro, aquello que en principio no somos. Y no tenemos categorías y conceptos para metabolizar esta demanda de convivencia que nos hace la naturaleza, en tanto lo que quiere subsistir como expresión de nosotros mismos. Aún no sabemos pensar el presente. Sin energía no podemos vivir pero si no administramos con criterio cuidadoso la producción de energía, aniquilamos el contexto en el que estamos y a nosotros mismos. Acá se dijo, y creo que con razón, que puede perecer la humanidad. Este riesgo es la consecuencia de un concepto de desarrollo, del conocimiento, no de su falta. El primer gran desafío de nuestro tiempo es aprender a conocer de otro modo. Tenemos que aprender otra cosa y de otro modo para que el contexto no sea más un objeto prostibulario de abuso cognoscitivo. El otro no es sólo el prójimo, es también lo que no es persona, y esto no lo hemos aprendido bien.

Este nuevo concepto de la naturaleza como interlocutora, y no sólo como objeto de explotación, está muy unido a un concepto de progreso. El progreso ha sido entendido como la capacidad de exterminar problemas, progresa quien resuelve problemas. La ciencia físico-matemática nos ha enseñado en el siglo pasado, y también antes, que progresa de veras quien, al resolver problemas, genera nuevas incógnitas. La generación de incógnitas es el indicio real del desarrollo, porque se resuelve una cuestión y se abre un panorama de dilemas inéditos con la cuestión que se resuelve.

Los países que crecen de veras no son los que no tienen problemas, sino los que saben generar problemas inéditos. Y esta capacidad se vincula con la capacidad de plantear problemas nuevos. Una persona no es interesante cuando no tiene problemas. Una persona, cuando dice que no tiene problemas, es un difunto y lo ignora. Una persona interesante lo es por el modo cómo se vincula con los problemas que tiene, no por la falta de problemas, sino por la relación que entabla con los problemas.

De tal manera, que progresar de veras es poder sustraernos a la idea de que debemos buscar la aniquilación de lo problemático; es decir, debemos aprender a buscar la promoción de una calidad problemática nueva. En el orden personal como en el colectivo, esto es indispensable.

En cuanto al dilema que se plantea en el

conocimiento vinculado al progreso y la naturaleza, en mi perspectiva creo que nos encontramos en una situación antitética de la que se planteaba en la Alta Edad Media. Ya que en ese período, teníamos una profunda fragmentación geopolítica conocida bajo el nombre de feudalismo, es decir la economía del autoabastecimiento. Teníamos un aislamiento muy profundo de cada región y una profunda tentativa a brindar unidad cosmovisional a esa fragmentación, que se llamó el pensamiento cristiano. Este pensamiento intentó inscribir en una concepción del mundo común ese escenario de fragmentaciones tan pronunciadas en el orden geopolítico. Nuestra situación es la opuesta. Hoy tenemos un altísimo grado de interdependencia geopolítica, lo que no quiere decir de ecuanimidad social, y un altísimo grado de interdependencia brindado por la tecnología pero padecemos una formidable vacuidad cosmovisional. Nos falta una visión del mundo en términos de valores, subjetividad e intersubjetividad que le infunda a la eficacia del desarrollo una connotación ética.

La disociación entre ética y eficacia es muy pronunciada en la cultura de nuestro tiempo. Y hemos sacrificado a la eficiencia infinidad de valores éticos, que creemos que son valores de los cuales podemos prescindir, sin advertir que con ello estamos afectando lo que entendemos por subjetividad y, por lo tanto, por hombre.

Una anécdota para ilustrar es la siguiente: a fines del siglo XIX Oscar Wilde, el escritor irlandés, visita por primera vez Nueva York. En el puerto de Nueva York lo esperaba una muchedumbre de admiradores, entre los cuales había un grupo significativo de empresarios norteamericanos. Estos empresarios, luego de ofrecerle un ramo de flores al autor, le propusieron acompañarlo a un salón donde en una de las paredes había empotrada una caja de madera con una manivela lateral, dos sostenes de hierro en la parte superior con un tubo y un disco en el centro de la caja de madera, con números del 0 al 9. Le explicaron que tomando el tubo de la parte superior y acercándolo al oído, dando vuelta la manivela y discando en ese círculo, él podría hablar en menos de un minuto y medio con Boston, y que eso se llamaba teléfono. Wilde quedó pensativo y al rato respondió: «Y dígame: ¿hablando de qué?».

Y este es el problema. Lo que entendemos por comunicación, no proviene de los medios que la facilitan, sino de la índole de la subjetividad que ponemos en juego. No se trata de tirar los celulares por la ventana, sino de no tirarnos por la ventana para tener teléfonos celulares.

Hoy los periódicos publican esa procesión devocional que se ha realizado en Nueva York, para conseguir los últimos modelos de celulares digitales. Nuestro tiempo ha caído en una intensa idolatría del objeto. Somos las cosas que tenemos y, a falta de dioses invisibles, adoramos los dioses visibles. Amamos las cosas, las eficiencias que éstas tienen, pero nos convertimos en idólatras de las cosas. Hipotecamos nuestra subjetividad, nuestro sentido de la intimidad y del diálogo, nuestra capacidad de imaginar y de soñar en aras de una eficiencia puramente pragmática. Y hay otras formas de eficiencia más altas, en relación de las cuales vale la pena preguntarse, no si el hombre va solamente a desaparecer porque el planeta vuele, sino si no se extinguirá aunque sobreviva. Porque es posible que las transformaciones de esta subjetividad crítica, analítica y reflexiva, que en otro tiempo tanto se valoró, cedan lugar a un concepto jibarizado de la subjetividad, en el cual la idea de consumo sea vertebradora de lo que entendemos por identidad.

Una de las crisis políticas más profunda de nuestro tiempo proviene del hecho de que hemos transformado al ciudadano en consumidor. Los valores de la ciudadanía se reducen a los del consumo en las democracias desarrolladas. Y si esto es en cierta medida una evidencia, no menos cierto es que debemos interrogarla para saber si esa dirección es la que presta servicio a la complejidad de valores que implica la condición humana.

La singularidad de la especie humana, a

diferencia de cualquier otra especie, es que nosotros tenemos el don del asombro. Somos la única especie con aptitud para la perplejidad. Es decir que, no sólo tenemos capacidad de movernos en un contexto determinado o de crear las situaciones que puedan favorecer nuestra subsistencia, sino que nos podemos asombrar de hacerlo. Tenemos una aptitud inédita sobre las otras especies, que es el don contemplativo, la capacidad gratuita de celebrar la existencia.

Quien se detiene a ver un amanecer, tiene escasa rentabilidad. Sin embargo, se constituye como sujeto al hacerlo. Hay una infinidad de actividades que podemos llamar no rentables en el orden convencional del término, que son imprescindibles para nuestra especie, sin las cuales, sin sus prácticas, es probable que no subsistamos tal como hoy lo entendemos. A diferencia de otras especies condenadas al campo excluyente y exclusivo de la biología, la nuestra no pertenece exclusivamente a él.

El hombre necesita, para ser, insistir en ser; empeñarse en existir. No hay, por lo que nosotros sabemos, mayor empeño en un canguro por alcanzar la madurez, no hay un énfasis particular en los búfalos hembras en llegar a ser hembras adultas. La naturaleza se ocupa de todo a través de un profundo anonimato personal. En nuestra especie, si no hay un empeño subjetivo, no somos hombres y mujeres, no alcanzamos la adultez. El hombre no existe, insiste, trata de ser. Y en esa medida, corre el riesgo de no ser. La humanidad es como atributo de una fragilidad conmovedora. Es posible ser humano pero no es seguro, Auswitch lo prueba, la Escuela de Mecánica de la Armada lo probó en los años del Proceso.

La concisión humana necesita, para subsistir, empeñarse en la preservación de ciertas condiciones éticas, sin las cuales el hombre sólo es muy parecido a un hombre. Y el riesgo de la apariencia amenaza nuestra cultura tan sofisticada y extraordinariamente compleja.

¿A qué se debe el éxito excepcional de un programa televisivo como «Gran Hermano»? Está fuera de cuestión el hecho de que se trata del programa más rentable en términos de ranking que ha producido la televisión argentina de los últimos años.

El que analiza lo que contiene, advertirá que quienes transmiten los hechos televisados no hacen nada para distinguirse de quienes miran por televisión. No crean una ficción, no plantean una propuesta interpretativa de la realidad sino que reflejan, reproducen. Si uno, de este lado de la pantalla bosteza, bosteza del otro lado también. Si uno dice de este lado «parála loco», del otro lado se escucha que se dice «loco, parála».

La simetría que se produce entre el contemplador y el contemplado, remite a la idea de que el significado de la propia vida proviene del hecho de que está en televisión, y no del hecho de que es interpretado por la televisión sino sólo reflejado. El reflejo le confiere a quien contempla la ilusión de que es alguien, porque quien está del lado de atrás de la pantalla coloca en un sitio estelar la intrascendencia de mi propia vida. Y esta apología de lo intrascendente, en términos narcisísticos, opera como una profunda compensación.

Me reflejo y me autolegitimo a través de esta ausencia de protagonismo interpretativo de lo que sucede. Y tengo además un poder adicional: puedo decidir quien se va y quien se queda. Puedo barrer de la pantalla todo lo que no confirme mi autoestima.

Estamos en un terreno que yo llamaría de profunda anemia espiritual, y esta anemia espiritual es el paradigma cultural de nuestro tiempo, convalidado por la opinión de miles y miles de telespectadores que en este vacío se encuentran.

En consecuencia, considero indispensable entender que la capacitación que nuestro tiempo requiere, tiene que saber hilvanar la necesidad de una formación especializada como la que requiere el desempeño profesional de cualquiera, con

una concepción del mundo sin la cual caemos en una visión muy pobre de la complejidad de lo real.

Una anécdota de Sir Eddington, el gran físico inglés: «todo físico sabe que su mujer no es más que un conjunto de átomos y de células, ahora bien si la trata así, la pierde». Pues de eso se trata, de no confundir la complejidad del laboratorio con la vida fuera de él.

No podemos ni debemos prescindir del laboratorio, pero se trata de tener la cultura indispensable para no confundir los ámbitos, para no reducir uno a otro y para advertir que una buena educación es la que nos brinda la versatilidad subjetiva para saber cuándo pasamos de un espacio a otro.

Una de las tragedias de la medicina contemporánea es la subestimación del sufrimiento humano en aras de su efectiva atención clínica fragmentada. Yo soy un hígado inflamado, un corazón maltrecho, y no soy un sujeto. Esta desaparición de mí como persona que padece en aras de la eficiencia con que se me quiere tratar para resolver el problema que tengo, hace que el médico desaparezca como sujeto también. Y este acto de silencio se paga cívicamente, se paga en una sociedad políticamente insensible, fascinada por los modelos paradigmáticos, por los «síganme» y por todos los modelos que tienden a hacernos creer que quien difiere de nosotros, no piensa.

El maniqueísmo, que es la tendencia a polarizar la realidad en dos fuerzas antagónicas enfrentadas a muerte, prepondera no sólo en la lucha entre terroristas islámicos y presuntos demócratas occidentales, prepondera también en nuestra concepción de la vida de no poder integrar nuestra formación especializada a una cosmovisión humanista.

El humanismo de nuestro tiempo no puede, como en el pasado, esperar exaltar al hombre por sobre todas las virtudes, sino entender que nuestra tarea es defender la complejidad de lo humano frente a las simplificaciones que provienen del intento de convertirlo o en un consumido, o en un consumidor, o en un mero elector, o en un tecnócrata, es decir en un fragmento. La lucha por la fragmentación es uno de los desafíos de nuestro tiempo.

Si en espacios como este es posible establecer un diálogo como el que tenemos y como los que se dieron aquí hoy, si un físico puede darles un mensaje y un economista puede contemplar esta cosa inédita, que es la necesidad de crecer sostenidamente para poder progresar, si estas pautas están empezando a circular, es porque estamos empezando a capitalizar nuestros fracasos. Yo creo que una sociedad es madura cuando es capaz de capitalizar sus fracasos, porque hasta que no se capitalizan los fracasos, se incurre en la repetición, es decir en la preeminencia del pasado sobre el porvenir.

Me parece que la Argentina es, en cierto grado, síntoma de las cuestiones planteadas y que atañen a la contemporaneidad. Pero es también un país que está tratando de romper con un *statu quo* tremendo en el orden cultural, en el orden político. Y es que en muchos aspectos, nuestro país sigue estando más cerca del siglo XIX que del XXI. Hay un pasado no suficientemente elaborado que nos acerca mucho más al caudillismo fragmentario del siglo XIX, que a la organización republicana que necesitamos en el XXI.

Todo lo que podamos hacer para saber en qué se basa la acción repetitiva de nuestro presente, es decir, en qué presupuestos descansa nuestra visión política de la construcción social, puede rendir un fruto notable a largo y mediano plazo. Pero esto exige una vivencia del tiempo que esté librada de los apremios de la coyuntura.

Mientras la política esté regida por los intereses coyunturales, no será una política democrática republicana y será fatalmente una política corporativa. Y la corporación entendida como instancia protagónica de la vida política del país, es una respuesta al pasado y no al porvenir.

Integrar los intereses sectoriales requiere un Estado con el que aún no contamos. La fun-

ción del Estado no es competir con la empresa privada, sino que es legalizar las relaciones entre quienes compiten para que la competencia no sea sanguinaria y esté orientada a ideales del bien común. Necesitamos un Estado, porque no tenemos uno aún en la Argentina. Y no se puede construir democracia sin Estado, porque no se puede construir democracia sin ecuanimidad.

Esta cuestión va unida a otra, que se refiere al hecho de superar el significado que tiene para nosotros el fracaso de los grandes partidos nacionales. La caída del radicalismo y el proceso diaspórico que el peronismo comenzó a sufrir luego de la crisis de 2001 nos tiene que interrogar a nosotros sobre la necesidad de entender qué significa heredar.

Heredar no significa recibir lo que viene de atrás, es transformar lo que viene de allí. Porque si uno no lo hace, no lo capitaliza. No hay manera de ser receptor del pasado, si no es transformándolo.

Por otro lado, para transformarlo es imprescindible forjar «un proyecto de nación». Hoy en día advertimos muchas cosas dolorosas ocurridas en los años de la dictadura militar. Los partidos políticos, entre los años 1976 y 1983, no se dedicaron a elaborar un modelo alternativo de vida política, para cuando se acabara la dictadura militar. Desgraciadamente, le debemos el retorno a la democracia a la OTAN. La OTAN e Inglaterra facilitaron nuestro retorno compulsivo a la vida democrática, por el agotamiento del terrorismo de Estado, luego de la Guerra de Malvinas. No es el mejor modo de volver, ya que no hemos podido transitar aún debidamente hacia la vida democrática, a través de instituciones consolidadas que cumplan su verdadera función en el país.

Trabajar por nuestra educación y la de nuestros hijos significa generar una ciudadanía con capacidades, demandas republicanas y demandas democráticas. Pero no porque se la tenga que educar en política, sino porque la política es, en el sentido más hondo de la palabra, la comprensión que se tiene de lo vivido, a la luz de lo que se quiere vivir y del proyecto de nación que se quiere forjar.

Entonces, cada uno de nosotros es profesionalmente indispensable para llevar a cabo esta tarea, pero en la medida que en el campo específico de su labor deje entrar los indicios de los dilemas contemporáneos que se juegan para ejercer la profesión como ciudadanos. Necesitamos ciudadanos expertos, ya que cuando la ciudadanía y la profesión ciudadana están disociadas, fatalmente triunfa en lo político el totalitarismo.

En nuestras manos está poder invertir esta situación, dependiendo esto fundamentalmente del afán de contemporaneidad que rija nuestras conductas cívicas. La tarea, tal vez, sea difícil, pero es indispensable.

SITUACIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS PROVINCIAS

LIC. GUSTAVO GERMÁN MARADONA - SUBSECRETARIO DE HACIENDA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

PRESENTADOR: CARLOS MAIZANO

Buenas tardes, vamos a continuar con el Seminario tocando un tema importante, que es la situación de las provincias, desde el punto de vista presupuestario y financiero. En otras épocas me tocó trabajar en este tema; hoy veo muchas caras nuevas que espero que le traigan a este tema toda la fuerza que se necesita para que este país pueda salir adelante. Porque yo creo que uno de sus principales problemas es el federalismo, y por eso calculo que este Seminario ha incluido esta cuestión.

A mí me ha tocado observar este tema desde el Poder Ejecutivo, y desde el Parlamento, cuando un vecino de aquí de Mendoza, el hoy Gobernador César GIOJA de San Juan, era el Presidente de la Comisión de Coparticipación Federal. Esta es la cuestión más importante a resolver en el futuro, ya que también me ha tocado sufrirla como Ministro de Economía de la Provincia de Salta. Y, evidentemente, en el Ejecutivo a veces no se ha encontrado la fuerza necesaria como para producir esta Ley que nos cobije a todos. En el Parlamento hay cierta abulia, y en las provincias hemos sufrido siempre esta mala distribución de los recursos que no satisface a nadie.

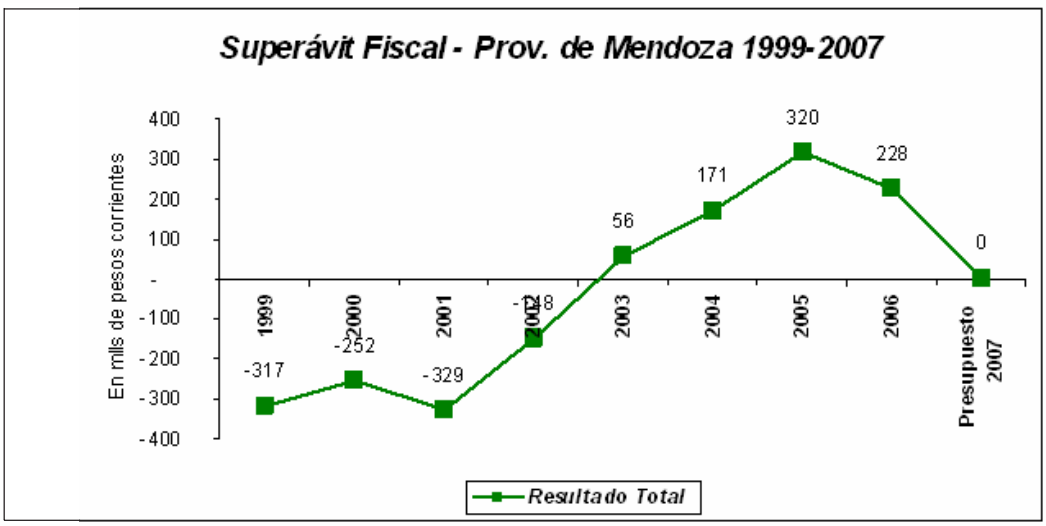
Vamos a dejar que hablen los que más están comprometidos hoy con la cosa pública, y comenzamos con el Subsecretario de Hacienda de la Provincia de Mendoza, el Licenciado Gustavo Germán MARADONA, así que le damos la palabra y ojalá él nos pueda esclarecer este laberinto que existe en la relación Nación-provincias.

LIC. GUSTAVO GERMÁN MARADONA

Muchísimas gracias. Antes que nada, quiero agradecer a la organización de la ASAP y a su Comité Directivo por la invitación, y por poder compartir con ustedes estas experiencias y, particularmente, por la feliz coincidencia de tener que compartir el panel con mis dos amigos, Ricardo y Eduardo, a quienes conocí hace ya dos años cuando integramos el primer Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

La idea es primero compartir con ustedes el origen y evolución del resultado fiscal de la provincia de Mendoza, y para eso vamos a ver información, mejor dicho unos cuadros que resumen o ilustran datos que están disponibles en la página web de nuestro Ministerio. Y esto en cumplimiento con lo que el Sr. Ministro Gallego adelantó en su exposición de hace dos días sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial que, además de adherir a la nacional, tiene algunas premisas u obligaciones, desde el punto de vista de la presentación y transparencia fiscal, en cuanto a la publicación de información.

Resultado fiscal



En el primer gráfico, se observa la evolución del resultado fiscal. El período que he tomado para analizar es el de 1999 al 2007, y lo que uno podría resaltar en esa evolución es la mímica de lo que es, primero, la caída y luego la recuperación de la actividad económica. Tenemos para el 2001 un déficit de 329 millones que, en términos del Producto Bruto geográfico de Mendoza, equivale al 3,5% del Producto Bruto. A partir del 2002-2003, vemos fuertemente el impacto de la recuperación de la actividad económica hasta llegar al 2005, donde vemos 320 millones de pesos de superávit, y uno podría decir: «Es simétrico a los 329 millones negativos que observamos en el 2001». Pero en esta ocasión, los 320 millones positivos del 2005 ya no son el 3,5% del Producto Bruto, sino sólo el 1,1% del Producto Bruto. Es decir, que estamos hablando de una fenomenal recuperación de la actividad económica en Mendoza y, en algunos casos y por las propias características de sus sectores productivos, más pronunciada que la ocurrida a nivel nacional.

También es importante para estos dos casos, además de ver el resultado y su impacto o participación en el Ingreso Bruto, tener en cuenta que el gasto total de la provincia participaba en el año '98 con cerca del 15 ó 16% del Producto Bruto. La dinámica tiene una forma de «U», en el sentido de que en las épocas de recesión cae a un 11 u 11,5% y, a partir del año 2004-2005, empieza su fase ascendente, mostrando una especie de elasticidad Producto Bruto del Gasto. Esta elasticidad, en algunos casos fue mayor que 1, es decir, creció en algunos períodos a mayor velocidad el Gasto de lo que lo hizo el Producto. Esto es,

Evolución de la composición de los grandes agregados del gasto fiscal

	Gasto Público		
	1998	2001	2006
Personal y Loc de Servicios (c.)	54%	60%	51%
Participación a Municipios	12%	10%	13%
Gasto de funcionamiento (Bs. y Servicios) (a)	10%	10%	10%
Transferencias (al Sector Privado y Público)	8%	5%	10%
Erogaciones de Capital	8%	7%	11%
Intereses de la Deuda Consolidada	8%	9%	5%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

obviamente, hasta que entra en funcionamiento y en aplicación la normativa del artículo 10 de la Ley N° 5.917 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal) del crecimiento nominal que está referenciado al PBI nacional o PBI de Argentina. Aquí lo que yo estoy referenciando es con el PBG o Producto Bruto Geográfico pero, en definitiva, uno puede hacerlo más o menos asimilable.

La pregunta es: ¿Qué circunstancias generaron esta evolución?. Y me he permitido mostrarles la evolución de la composición del gasto en tres momentos distintos: 1998, 2001 y 2006, para mostrar en el '98 una situación de comienzo, aunque todavía no estaba manifestada la crisis o recién se vivenciaban algunas luces de alerta; en el 2001 en plena crisis; y en el 2006, ya como última observación temporal, para tener en cuenta cómo ha evolucionado el gasto. La clasificación no es del todo ortodoxa, pero básicamente lo que se está considerando son seis principales componentes: personal, locaciones de servicio (aquí se incorporó el gasto en personal asimilable a las transferencias del sector privado, como las escuelas privadas o de gestión privada, que están siendo subsidiadas), la participación municipal, el gasto de funcionamiento o el gasto en bienes y servicios, las transferencias al sector privado y sector público (que no son las transferencias de municipios ni las de colegios privados), y las erogaciones de capital y los intereses de la deuda consolidada.

Como vemos, o como uno podría prever sin pretender ser ningún descubridor de la pólvora ni nada, lo primero que ocurre cuando pasa-

mos de 1998 al 2001, es decir, en plena crisis, es que las erogaciones de capital caen en su participación, al menos en el gasto. Pero luego se recuperan fuertemente en el 2006, donde hay una mayor holgura financiera. Y, sobre todo, en términos de recaudación permite, además de atender los gastos mínimos o los gastos que la administración debe realizar para satisfacer las necesidades que por obligación constitucional tiene, ver claramente la dinámica en una forma de «U».

En el caso de los intereses de la deuda consolidada, tenemos una caída en la participación en el gasto total de los intereses, fundamentalmente del año 2001 al 2006, por el impacto de la renegociación de las deudas. Debo aclarar que en el año 2006 estamos neteando en estos elementos o componentes del gasto algunos pagos que fueron extraordinarios o cancelaciones adelantadas. Es decir, que estos números están depurados de elementos que fueron extraordinarios, por lo menos en lo que hace a intereses, servicios y también en el registro de los gastos del sistema público de transporte. Pero por lo demás, lo que uno observaría es que uno de los gastos fundamentales, y es uno de los lugares donde vamos a hacer hincapié, es todo lo que tenga que ver con el gasto en personal, ya sea las locaciones de servicios, que son agentes del Estado (contratados con otra modalidad pero que, en definitiva, son recursos humanos aplicables al caso) y, obviamente como les decía, las transferencias a colegios privados.

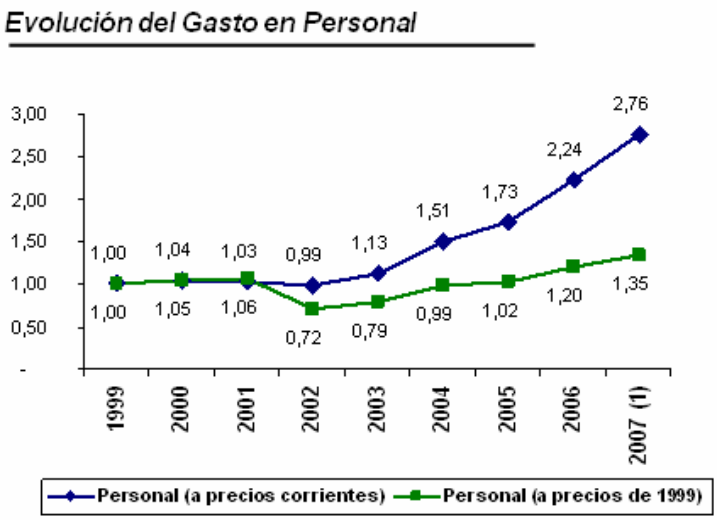
Si ustedes ven, la dinámica ha sido la contraria a la que uno esperaría de los gastos que son más flexibles o más discrecionales, respecto de aquellos que no son tan inflexibles a la baja. Justamente, personal y locaciones de servicios son un componente del gasto suficientemente particular en cuanto a su naturaleza de ser inflexible a la baja. O, por lo menos, por la impronta que esta gestión del Ministerio de Hacienda le ha dado. Hemos puesto mucha artillería para tratar de contener el gasto en este componente, además de intereses, que fue el resultado de la negociación de la deuda. Pero si ustedes ven, ahí la dinámica es la contraria. En el '98, tenemos una participación del 54% en el total del gasto, y aumenta al 2001 como era esperable desde el punto de vista económico. Mientras que en el sector privado la crisis ajusta, vía empleo, una gran cantidad de las veces, en el sector público las restricciones normativas y demás hacen que la única posibilidad del ajuste sea vía salario. Lo que ocurre del 2001 al 2006 es una disminución en la participación, no porque haya caído el gasto en personal, sino porque ha caído su participación en el gasto total al 51%.

En cuanto a la participación de municipios, por la forma en la que el Ministro Gallego expuso, la coparticipación municipal tiene que ver mucho con la actividad económica. Y el gasto en funcionamiento en bienes y servicios prácticamente ha mantenido su ponderación o su participación en el total del gasto. Vuelvo a repetir, esto no significa que se haya mantenido constante el gasto, sino que ha mantenido su participación. Si nosotros, en el caso concreto del gasto en funcionamiento en bienes y servicios, vemos que la participación se mantiene, lo que estamos diciendo, en definitiva, es que el gasto en funcionamiento ha crecido a la misma tasa que lo ha hecho el gasto total.

Como decía, la idea, por una cuestión de tiempo y porque además es la gestión en la que desde el Ministerio de Hacienda podemos haber intervenido más, es que nos vamos a concentrar fundamentalmente en la contención del gasto en personal y la evolución de los intereses o la carga de la deuda en términos de intereses. Porque en los demás componentes tenemos una participación y son elementos o componentes que, como bien dijo el Ministro Gallego, hacen más bien a una gestión en la cual uno debe, a través de la Ley de Presupuesto, poner los elementos o los cerrojos de contención del gasto, porque son objeto de gestión de otras Jurisdicciones.

Evolución del gasto en personal

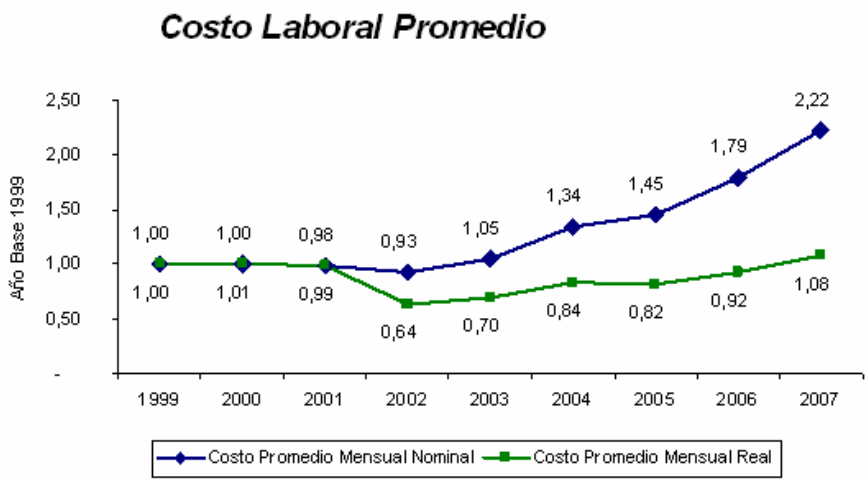
A partir de 2004 se recompone la partida de Personal hasta alcanzar los valores reales de 1999.



Vamos a empezar con el tema de la evolución del gasto en personal. Se van a cansar de ver este tipo de gráficos en cuanto a la evolución 1999-2007, en este caso, en términos nominales y en términos reales. A efectos comparativos, hemos arrancado con base 1999=1, pero podría haber sido con base 1999=100. Ahí vemos un alto crecimiento del gasto en personal, de un 176% y, en términos reales, deflactado por el índice de precios al consumidor, tenemos un crecimiento real del 35% del gasto en personal. Este 35% del crecimiento del gasto, en realidad, tiene dos componentes fundamentalmente, si uno quisiera ver cuáles son los elementos que intervienen: un elemento son las recomposiciones salariales y, el otro es el aumento en la cantidad de empleados o agentes públicos en la provincia de Mendoza.

Evolución del costo laboral promedio

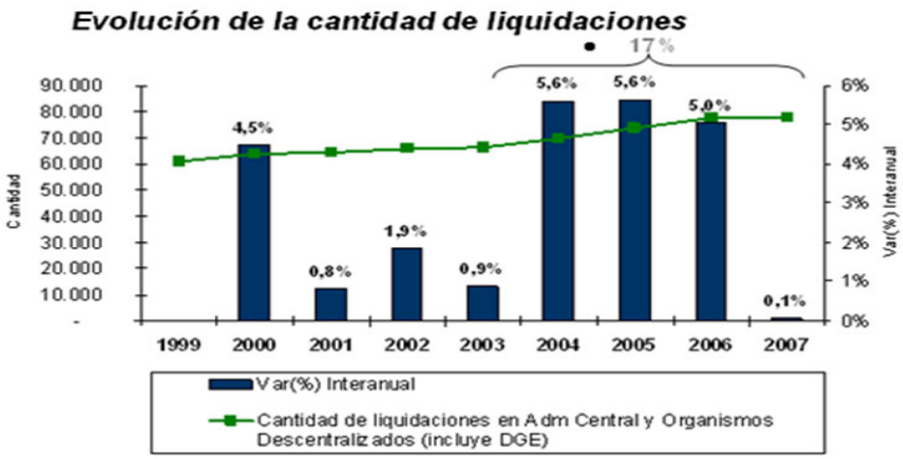
- **Reducción del costo promedio del empleado estatal desde 2002 a 2006.**
- **El costo real promedio de un empleado en el 2007 es un 20% superior al incurrido en 1999.**



En el primer caso, lo que tenemos es la primera dimensión de la que hablé, es decir, vamos a ver cómo fue le evolución del costo laboral promedio. Este es un número que se obtiene justamente del cociente entre el gasto devengado, en el período en el que se trate, dividido la cantidad de liquidaciones. O sea que, en realidad, es de estricto rigor el costo laboral promedio de una liquidación, no necesariamente de una persona, pero es una aproximación. Y como lo estamos tomando en términos de índice, es decir que nos interesa más que nada la evolución, no su valor absoluto, creo que es totalmente válido ponerlo de esta manera para sacar este tipo de conclusiones.

Lo que se ve ahí es que el costo laboral promedio manifiesta una recomposición salarial, en términos reales, de los salarios del sector público. Un comentario al margen es que la Provincia de Mendoza, desde el año 2004, por disposición del Gobernador, inició las negociaciones colectivas del sector público con diferentes sectores. Y el ministro Gallego los enumeró: *«básicamente son los sectores de administración central, educación, salud, judiciales y algunos más chiquitos»*. Es decir, que todas las recomposiciones salariales que se han hecho hasta la fecha han sido, en la mayor parte de las veces, vía Convenio Colectivo de Trabajo. En pocos casos se ha logrado ir más allá en

Evolución de la cantidad de liquidaciones de la Administración Pública Provincial

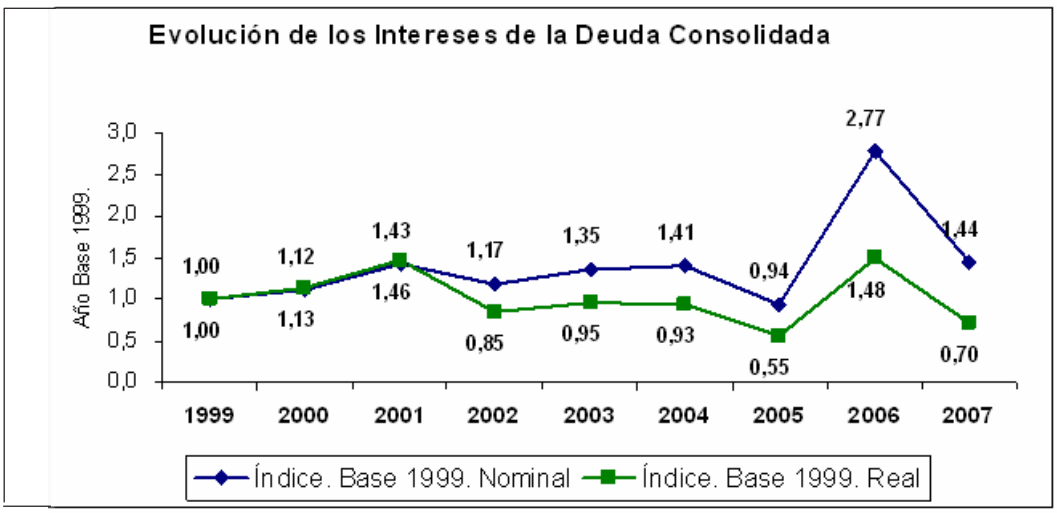


la negociación colectiva, y se han tocado otros puntos que no son el salarial. Pero lo cierto es que, en ámbitos o en contextos con inflación relativamente importante, no podían dejarse de lado estas recomposiciones salariales. Por lo tanto, la conclusión principal de este gráfico es que los salarios promedio, al menos en Mendoza, se han recompuesto y, en términos reales, incluso tienen una pequeña mejora.

Lo que tienen ahí es la liquidación de la cantidad de empleados. Si ustedes recuerdan, ha habido un crecimiento real del 35%, y de ese 35% hay alrededor de un 8% que lo explican los aumentos reales de salario, mientras que el otro 20 ó 25% lo explica el incremento de planta. Ahora, en ese incremento de planta, hay una fuerte impronta, que es fruto de estas negociaciones colectivas que les mencionaba. Se pasó a planta permanente a personas que estaban contratadas con la modalidad de contrato de locación, con lo cual ha habido un crecimiento en la planta de personal permanente, lo que no significa que el gasto haya aumentado, sino que se ha pasado de una partida de locación de servicios a la de personal permanente. En cuanto a personal, a grosso modo, eso es lo que uno podría resumir.

Intereses de la deuda consolidada

Fuerte incremento real 1999-2001, con posterior disminución de la carga



Cuando hablamos de intereses de la deuda consolidada, tenemos ahí nuevamente el mismo tipo de gráfico, con la evolución de números índices en términos reales y en términos nominales. La línea verde, que está en términos reales, es la que nos muestra una caída del peso de los intereses de la deuda. En el año 2006, ese 1,48% lo que está mostrando es, justamente, el comentario que yo les hice en su momento de que hubo ciertos pagos o cancelaciones por adelantado que hicieron que esos intereses pegaran un salto pero, como verán ustedes, después se recompone.

Básicamente, esta evolución de los intereses de la deuda consolidada o la renegociación, a grosso modo, tiene que ver con la renegociación de la deuda con la Banca Comercial (alrededor de 600 millones), y la renegociación del Banco de Aconcagua (250 millones). Obviamente, cambió el período de maduración, la tasa a la cual se paga y la financiación desde la Nación a través de los programas de refinanciamiento

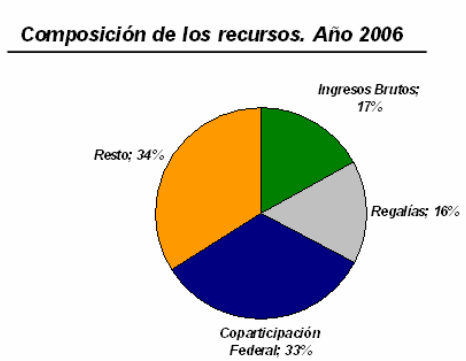
Entonces, la dinámica ha sido así: hablamos de resultado, les he mostrado las gráficas de resultado y recién acabo de mostrarles la evolución de dos de los principales gastos. Pero para hablar de resultados, si ya hemos hablado de gastos, tenemos que hablar de recursos, que es otra parte importante de la historia.

El origen de la reducción de los costos de la deuda

- Renegociación de la deuda con la banca comercial (BOGAR) [u$s 600 M]
- Renegociación del Bono Aconcagua [u$s250 M]
- Financiación desde Nación [PFO/PAF] desde 2002.

Recursos: otra parte importante de la historia

2/3 de la recaudación se encuentra concentrada en 3 items

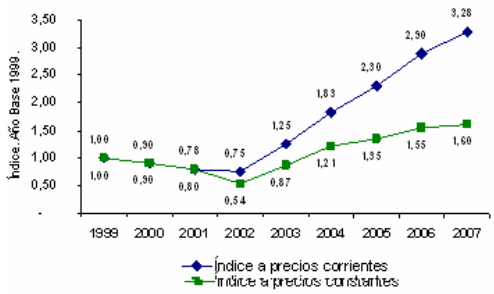


Si ustedes se fijan en el caso de Mendoza, para el año 2006, dos tercios de los recursos se explican fundamentalmente a través de tres componentes: el 33% del total es coparticipación federal y el otro 33%, el otro tercio, es la suma de la recaudación de Ingresos Brutos o Regalías.

Evolución de Coparticipación Federal e Ingresos Brutos

- **El total ingresado por Coparticipación Federal e Ingresos Brutos se recuperó rápidamente luego de la crisis de 2001-2002.**
- **En 2004 ya era un 21% superior al monto recaudado en 1999.**

Evolución de Ingresos Brutos y Coparticipación Federal



En este gráfico tenemos la evolución de la recaudación, en términos nominales y en términos reales, de Ingresos Brutos y de la Coparticipación Federal (de nuevo, con la misma metodología en términos temporales y de números índices). Vemos una fuerte caída del nivel de actividad económica hasta el 2001-2002, fruto de la recesión, y después vemos una recuperación muy fuerte a partir del año 2003-2004, llegando, prácticamente, a un 60% en términos reales del año base, es decir, de la recaudación del año '99.

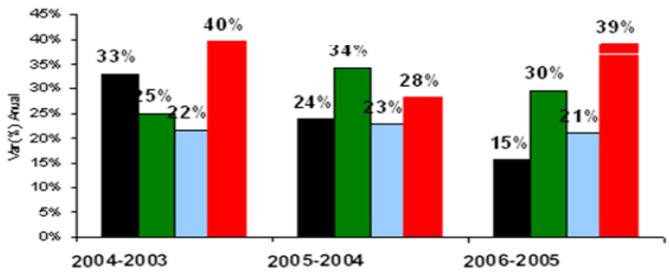
Claramente, en el 2004 la recaudación ya era un 21% superior en términos reales al monto recaudado en el '99. O sea que ha habido una fenomenal recuperación de los ingresos en el caso del sector público mendocino. Y esto ha sido con una tasa mayor a la de la recuperación propia de la actividad, presumiblemente debido a que, en el caso de sectores productivos que se recuperan después de una recesión, lo que uno podría esperar es que, por un lado, además de la mayor recaudación propia de la mayor actividad o del restablecimiento de la actividad, también haya una recuperación, por el lado de los índices de morosidad o de incumplimiento. Esto es debido a que, fruto de la recesión quizás, se había caído seguramente en mayores índices de morosidad e incumplimiento, que rápidamente se recuperaron cuando el sector productivo del que estamos hablamos vio que tenía mayores posibilidades.

Lo que quiero decir es que cuando estamos entrando en una crisis, seguramente los ingresos tributarios van a bajar más rápido de lo que cae la actividad económica pero, por esa misma razón y por simetría, presumo que cuando la tasa de actividad se recupera, la recaudación lo hace quizás más rápido que la actividad económica. O, por lo menos, es lo que uno podría evidenciar, cuando compara la serie de ingresos tributarios o ingresos brutos, por ejemplo, y la serie de Producto Bruto Geográfico.

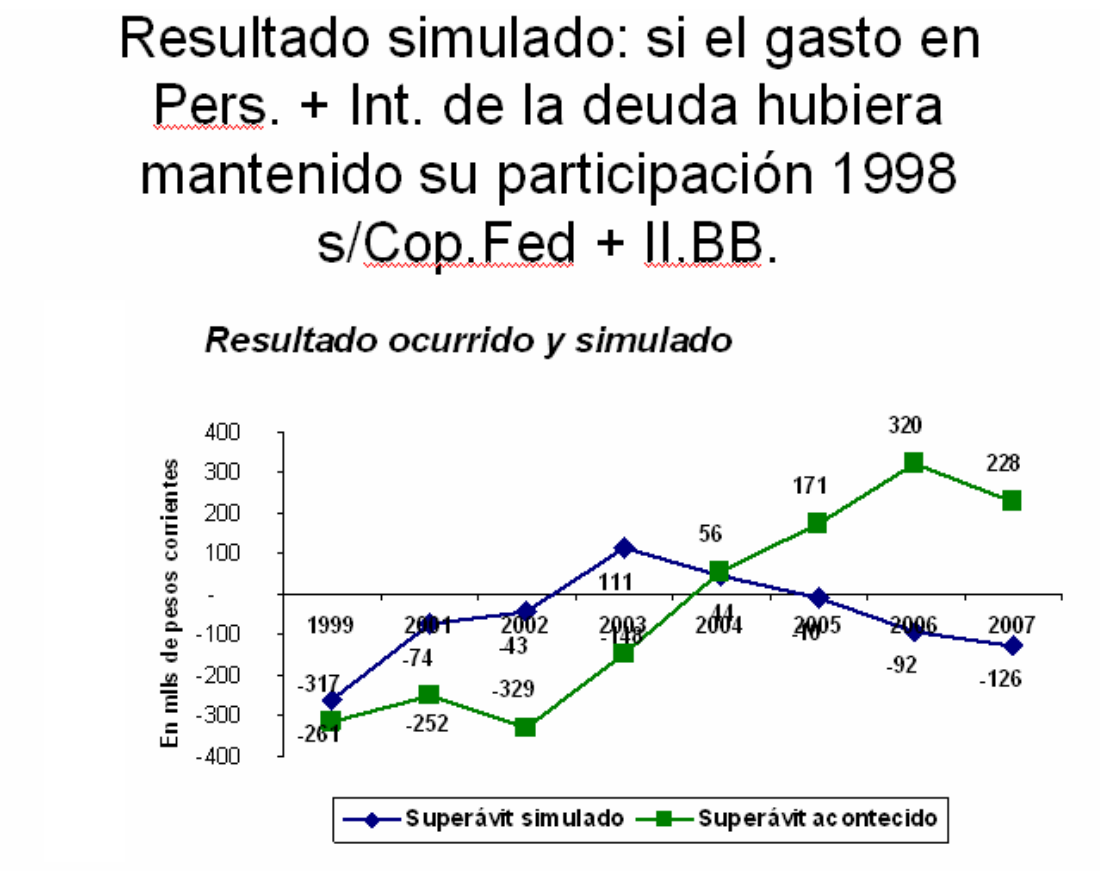
Comparación con otras provincias

Buenos Aires-Córdoba- Santa Fe-Mendoza

En los últimos 3 años Mendoza ha sido de las provincias que más ha aumentado la recaudación de Ingresos Brutos



Aquí hay un gráfico comparativo, con información obtenida de las páginas web de cada una de las provincias, que compara el incremento, año a año, de recaudación de ingresos brutos para Mendoza, que es la barrita roja, versus Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En ese orden están en el gráfico: el negro es Buenos Aires, el verde es Córdoba y el celeste es Santa Fe. Se puede ver que, claramente, Mendoza está dentro de los que más recuperaron la recaudación de ingresos brutos.



Y aquí hay un gráfico que me parece muy simpático, que hace una especie de análisis de escenarios. Es decir, si nosotros tomamos el año '98 como referencia, que fue un año en el cual la composición del gasto era la que uno razonablemente esperaría, vemos la participación que tenía el gasto en personal e intereses de la deuda, que fueron los dos componentes que vimos recién. Si mantenemos la participación que personal e intereses de la deuda tuvieron sobre la suma de Coparticipación Federal e Ingresos Brutos, y esa misma participación la dejamos fija, en función de la recaudación de Coparticipación Federal más ingresos brutos, podemos ver cuál hubiera sido el resultado. La línea verde muestra la realidad, y la línea azul sería el escenario que hubiera ocurrido de haberse mantenido en la misma proporción el gasto en personal e intereses sobre estos ingresos, que son los que muestran prácticamente el 50% o más de la recaudación.

¿Cuáles fueron los principales destinos del superávit fiscal?

Durante el período 2004-2007 el superávit permitió financiar:

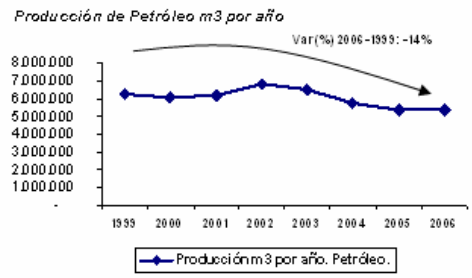
- ✓Amortización de Deuda: $195 mills.
- ✓Devolución préstamos recibidos al Fondo para la Transformación y el Crecimiento: $300 mills.
- ✓Art. 24, Ley Ppto. 2007, reserva p/Portezuelo del Viento: $200 mills.

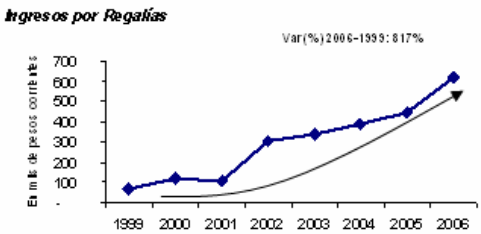
Fíjense ustedes que, tomando como referencia un año relativamente razonable en términos de composición, el déficit hubiera sido importante a partir del año 2006-2007. Esto no ha sido justamente así, debido a estas políticas de contención de gastos, es decir de tratar de recomponer salarios y demás, dentro de los límites que la restricción presupuestaria de la provincia permite.

En términos de regalías, que es otro de los componentes importantes, ya que un tercio de los ingresos vienen por el lado de las regalías, lo que tenemos es la siguiente configuración: en términos reales, la producción ha caído. Si ustedes se fijan ahí, tenemos un 14% de caída en todo el horizonte temporal 1999-2006. Sin embargo, la recaudación ha crecido fuertemente. El punto es que este crecimiento ha sido sustentado *por el efecto precio*, es decir, por el aumento del precio del barril de petróleo. Sin embargo, lo que es interesante destacar es el efecto amortiguador del esquema de retenciones, que aparece a través de la resolución del año 2004, por la cual, las retenciones hasta ese momento eran del 25%, pero a partir de un determinado valor del barril de petróleo hacia arriba, hay un esquema de aumento de las retenciones. Esto explica que, si bien en épocas de crecimiento o de aumento del precio del petróleo, desde los 32 dólares hacia arriba, esto hace que las retenciones sean cada vez mayores, ese mismo efecto determina que si el precio del barril del petróleo cae, los ingresos por regalías no caigan en la misma magnitud, sino que se amortigüen. De manera tal de que, pese a que uno pueda plantear que el precio del petróleo pudiera haber llegado a una burbuja y empezado a

Regalías: precios en alza, producción en baja

- La producción de petróleo en la provincia ha bajado un 14% entre 1999 y 2006. Mientras que lo ingresado por Regalías ha aumentado un 817% en el mismo período.
- Existe un aumento de la recaudación sustentado únicamente por efecto precios.
- Efecto "amortiguador" del esquema de retenciones.





bajar, el impacto, en términos de ingresos, no es sustancial debido al funcionamiento de este esquema de retención.

Por último, nosotros observamos en el primer gráfico el resultado total de la provincia, y vimos que a partir del año 2003 tenemos una serie de resultados positivos. Parte de ese resultado positivo ha ido a financiar estos destinos. En particular, tenemos 195 millones de amortización de la deuda y se ha devuelto un capital que en algún momento se le solicitó al Fondo de Transformación y Crecimiento, que es un fondo que existe aquí en Mendoza, gestionado por la administración provincial, que está destinado fundamentalmente a los sectores productivos a prestar o a financiar proyectos del sector productivo. Se le ha devuelto, hasta ahora, algo así como 220 millones, y esperamos que a fin de año lleguen a ser 300 millones. Y también, parte de los destinos de ese superávit tienen que ver con la reserva que obviamente tiene forma de fondo anticíclico, pero que está reseñada en el artículo 24 de la Ley de Presupuesto vigente. Es una reserva para financiamiento transitorio de la obra, en caso de atrasos en los financiamientos de la Nación, por alrededor de 200 millones. O, por lo menos, a fin de este año va a estar en los 200 millones, ya que por ahora está en los 150 millones. Esos son los destinos que ha tenido, desde el punto de vista financiero, el resultado positivo desde el 2002 a esta parte.

Algunas conclusiones

- Importante cambio en la composición del gasto post-devaluación
- Frente al impacto (tanto en recursos como en gasto) de disminuciones en los niveles de actividad, es necesario enfatizar las gestiones de contención del gasto (LRF)
- Se ha trabajado fuertemente en dos componentes:
  - Gasto en personal
  - Intereses de la deuda
- Para el resto de los componentes es fundamental establecer reglas de contención del gasto vía Ley de Presupuesto

Algunas conclusiones para terminar. Hay que enfatizar el importante cambio en la composición del gasto por devaluación. Claramente hay naturalezas cualitativas diferentes en los componentes del gasto, y a eso uno no puede hacer caso omiso. Hay gastos inflexibles a la baja, y es ahí donde la administración, en particular los ministros o los Ministerios de Hacienda, deberían hacer hincapié, porque son gastos inflexibles a la baja, y en épocas de buena actividad económica, probablemente uno esté tentado a ir más allá de lo que quizás en el largo plazo o en un horizonte sustentable la restricción presupuestaria de la provincia le permita. Algo de eso mencionó el Ministro Gallego en su exposición cuando hablaba de las diferencias antes de la devaluación, o antes de la crisis y después de la crisis, entre presupuesto y gasto efectivamente realizado.

Justamente, relacionado con eso, frente al impacto tanto en recursos como en gasto de disminuciones en los niveles de actividad, es necesario enfatizar las gestiones de contención del gasto. Y, en este sentido, un elemento importante, entre muchos, es la restricción del artículo 10 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, del crecimiento nominal del gasto.

Como dije al principio, en algunas oportunidades, la elasticidad que muestra el crecimiento porcentual del gasto frente al crecimiento porcentual de la actividad económica excede a 1, es decir, crece más rápido el gasto que la actividad. Y, ese escenario, si bien puede ser razonable, desde un punto de vista de la salida de crisis, es un escenario claramente no sustentable.

En el caso particular de de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de la Provincia de Mendoza, hemos trabajado fuertemente en esos dos componentes que mencioné: el gasto en personal y los intereses de la deuda y, desde el punto de vista de su gravitación, disminuyó el impacto, sobre todo, de los intereses.

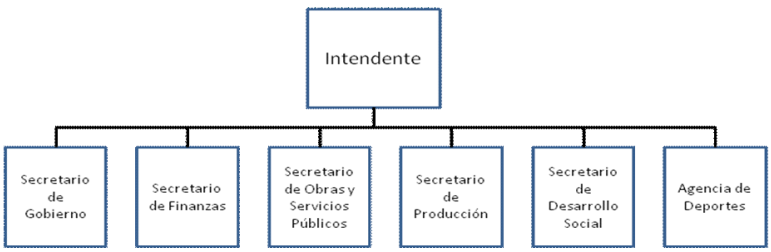
Y para el resto de los componentes, el Sr. Ministro enfatizó el tema importante de los cerrojos y de los componentes en una Ley de Presupuesto, que pueden llegar a ser eficientes o elementos interesantes a la hora de contener el gasto o el crecimiento del gasto.

LA GESTIÓN POR RESULTADOS EN LA PRÁCTICA – EL CASO RÍO GRANDE

CONTADOR PAULINO ROSSI - CONTADOR GENERAL DE LA MUNICIPALIDAD DE RÍO GRANDE – TIERRA DEL FUEGO AIAS

La Municipalidad de Río Grande tiene un presupuesto de ciento setenta millones de pesos ($170.000.000). Es una ciudad con alrededor de 70 mil habitantes, con un desarrollo económico muy pujante. El intendente ha cumplido su segunda gestión y ahora ha renovado la tercera y última según lo establece la Carta Orgánica. Es decir que, la continuidad en las áreas técnicas ha permitido implementar una reforma administrativa que se consideró fundamental para lograr el bien común, que es el objetivo de cualquier Estado.

Aquí hay un breve resumen del organigrama, la Intendencia y cada una de las Secretarias. Tenemos cinco Secretarías y una Agencia Municipal de Deportes; ésta es la estructura básica de la Municipalidad de Río Grande.



Nos encontramos con un Estado grande, la gente está acostumbrada a hacer las tareas de determinada manera, y lo que hay que hacer es dimensionar y encontrar una masa crítica, que es lo que vamos a ver en las próximas filiminas.

Este es un pequeño cronograma de cómo empieza este proceso. En el año 2002-2003 realizamos una reforma importante en la Administración Financiera, que se implementó el 1º de enero del 2004, junto con una herramienta tecnológica que nos ha facilitado la implementación.

Lo importante fue esa reforma en cuanto a la Administración Financiera, que llevó a un presupuesto por programas, fundamental para evaluar eficacia y eficiencia. Pero luego encontramos que había que darle una «vuelta de rosca» para que esta herramienta se potencie y así poder sacar el máximo beneficio.

Paralelamente, se estaba desarrollando un plan de urbanización estratégico. A su vez, La Carta Orgánica Municipal nos simplificó el análisis de la planificación estratégica porque el gran problema era cómo atamos todos estos conceptos teóricos con el frente de batalla.

El director del área tiene que estar todos los días respondiendo las inquietudes de la comunidad, haciendo las obras y, a su vez, tratando de aplicar un lenguaje técnico, (comprendido pero no sencillo para el que no está en tema).

Y al que está realizando todo el día su trabajo, le cuesta asimilar y tomar una parte de su tiempo para aplicar este tipo de herramientas.

Como decía, la Carta Orgánica nos orientó significativamente en el proceso de planificación estratégica y la visión del Municipio a 20 ó 30 años y, junto con el presupuesto participativo, (que fue una herramienta potente para hacer de termómetro sobre cuáles eran las necesidades de la sociedad), nos generó una situación ideal para implementar la Gestión por Resultados.

Nosotros nos hemos apoyado en el asesoramiento externo, porque sabemos que cuando uno es funcionario, lo urgente le gana a lo importante. Es así y no lo podemos evitar. Estábamos justamente en tiempos de elecciones 2006, y el centro de escena era otro. Estas reformas no recibían el tiempo necesario para lograr su implementación. El apoyo externo fue clave no sólo desde lo técnico sino también desde lo más operativo ya que nos facilitó el cumplimiento de los plazos.

Pasamos al punto siguiente, que es un resumen del proceso. No voy a profundizar en este tema, porque quiero ir a los «objetivos» y cómo «se evalúan» porque, mucho se habla de cómo se debe hacer, pero cuando uno tiene que «empujar el lápiz» con cada uno de los directores, se nota que realmente no es sencillo el proceso de aprendizaje.

Estos son los aspectos centrales que nos han garantizado el éxito en el Municipio de Río Grande, y algo indispensable es la decisión política.

Si no hay una decisión política para que todos los sectores de sientan motivados y obligados a implementar este tipo de reformas, se hace mucho más difícil hacerlo desde el área técnica.

El avance logrado por el presupuesto por programas y el uso de los clasificadores hasta el año 2004-2005 fue fundamental. Los resultados no son generados espontáneamente, sino que se deben a un trabajo previo muy importante. Es fundamental la participación de todas las áreas, con los problemas que existen en toda la administración pública.

Lo ideal es que todo el presupuesto esté vinculado, pero no se puede. Entonces lo que hay que hacer es buscar una masa crítica. A un gran problema, una única solución para resolverlo. Hay que ir de lo más sencillo a lo más complejo, y buscar cuál es el más significativo dentro de la masa del presupuesto para juntar todos los esfuerzos dentro de esas áreas.

Aspectos centrales para la aplicación de Gestión por Resultados

Decisión Política

Estado de Avance de Presupuesto por Programas – Uso de clasificadores

Participación de todas las áreas – Problemas – Formas de avanzar

Equipo de profesionales externo dedicado 100 % a la implementación y seguimiento

Monitoreo externo – Herramientas de Seguimiento permanente

Inclusión dentro del Presupuesto y seguimiento en la ejecución

Vinculación inmediata entre la planificación estratégica y el presupuesto

Equipo externo – Apoyo a las áreas en la definición y vínculo con presupuesto

Aplicación sistemática de acuerdo a las posibilidades reales – relaciones áreas

Ponderación en búsqueda de masa crítica

Otra cosa que fue fundamental para nosotros es la asistencia externa de un grupo de profesionales que tuvimos dedicado a la implementación y seguimiento. No fue una consultoría clásica de qué debo hacer, sino que entró en la línea, le dimos toda la responsabilidad y autoridad frente a los distintos sectores para que sepan que, si bien son consultores externos, se responsabilizan por el logro del éxito del proceso y tienen el apoyo directo del Intendente. Si uno no le da ese respaldo, es mucho más difícil implementarlo.

Otra herramienta que nos sirvió muchísimo fue el monitoreo externo. Hicimos un convenio con ASAP para hacer un informe trimestral, con lo cual se despejó cualquier duda política sobre la información que surge de la Secretaría de Finanzas. Sabemos que en años políticos, los órganos legislativos empiezan con la «paranoia de controles y cuestionamientos» de distintos tipos de información. Y lo que hay que garantizar es la transparencia, como lo hicimos a través de este monitoreo de ASAP, que fue una herramienta muy valiosa y así, esos cuestionamientos se dejaron de lado para poder avanzar sobre las reformas.

Sabemos que a nadie le gusta cambiar algo de lo que se viene haciendo, pero hay que romper esa resistencia y quitar el miedo al cambio.

Otro tema importante es la articulación entre el plan estratégico y el presupuesto. Son importantes los dos, pero hay que vincularlos en algún momento sino, van por carriles separados y se abre una brecha muy grande que después se hace muy difícil relacionar.

En cuanto a la aplicación sistémica, de acuerdo a las posibilidades reales y relaciones de las distintas áreas, sabemos que algunos encargados de distintas áreas no tienen la capacidad técnica para llevar adelante este tipo de reformas, y en esos casos se necesita hacer un seguimiento o una tutoría más fuerte sobre estos sectores.

Algo fundamental también es el logro periódico. No se puede ir por todo, pero hay que mostrar estos pequeños beneficios porque, que las mismas personas que toman las decisiones hasta el mínimo nivel vean como logran resultados, los ayuda a evidenciar lo bien o mal que hacen las cosas. Estos pequeños logros son los que motivan a que estas reformas sigan avanzando.

Respecto de la ponderación de la masa critica, nosotros lo que hicimos fue separar el gasto en personal de los gastos corrientes porque, para ir por objetivos, hay que ir del gasto más flexible al menos flexible.

En esta primera etapa, los separamos y, a su vez, fuimos a las áreas de mayor importancia sobre el total del presupuesto.

Otro tema muy importante es el de la efectividad. Nosotros sabemos que en el sector privado, una empresa que trabaja con eficiencia y eficacia logra resultados positivos al finalizar el año, y los accionistas están contentos porque tiene utilidades.

En cambio en el sector público no alcanza con la eficacia y la eficiencia. La efectividad y su correspondiente impacto en el entorno tienen un rol fundamental al momento de evaluar los resultados de la organización. De esta manera, no sólo cuento con un control hacia adentro, sino también que los recursos asignados y gastados que tenía previstos en el tiempo estipulado, hayan tenido un determinado impacto en la comunidad.

Vamos a ver rápidamente los objetivos de la Municipalidad de Río Grande para el presupuesto 2007. Formulamos 600 objetivos-meta, a un promedio de 50 metas por mes, donde cada objetivo-meta debe tener varios componentes sino, es una «expresión de deseo». Y si hay una discusión sobre si alcancé la meta y alguien me cuestiona si la alcancé o no, tengo argumentos claros y transparentes para explicar los avances logrados o los inconvenientes generados.

Por eso tiene varios componentes. Primero, tenemos el detalle o la descripción, el costo estimado y la cantidad en unidades físicas. Vemos a la efectividad en el impacto del entorno.

Por ejemplo, no hago pluviales porque sí, sino porque quiero tener un impacto. ¿Cuál es ese impacto que quiero en la ciudad de Río Grande mejorando los pluviales?

La prioridad o urgencia se estipula en A, B o C, según la importancia que tengan. Si pasamos al punto siguiente, lo relacionemos con el plan estratégico. Previamente, se estipulan mediante la Carta Orgánica cuáles son las políticas y los principios que queremos seguir con cada objetivo, y se lo vincula con las ventajas y desventajas que se originan en caso de hacerlo.

Sigo avanzando con la unidad ejecutora y aquí lo estamos relacionando con las categorías programáticas. Luego se define con cuál actividad de la red programática se ejecuta la descripción de la categoría. Como pueden ver todo esto va relacionando el plan estratégico al presupuesto.

Entonces pasamos a la medición de los objetivos, y cuando empezamos a medir los objetivos, los resultados no son los que esperábamos. Pero esto es está bien que ocurra, porque moviliza a las áreas, ya que empiezan a analizar y explicar porqué no se alcanzaron. Y no siempre es porque se hayan hecho mal las cosas, sino que también hay otro tipo de factores. Pero sí hay que empezar a explicar.

Hay distintas formas de medición, y esto hace que las áreas puedan monitorear los trabajos alcanzados.

Esto es un trabajo de cinco (5) años. Este proceso se distribuye en el tiempo. Aclaro esto porque muchos lo quieren hacer rápidamente, y subestiman las etapas necesarias para cerrar el ciclo. Esto requiere un cambio en la gente y los cambios en las personas llevan tiempo.

Estos avances que hemos logrado, han sido gracias al aporte técnico externo y a ideas que hemos recogido de los distintos seminarios de ASAP. Siempre hemos estado vinculados, y esa ha sido una de las claves del éxito. Hemos podido sumar personal técnico externo que nos asesoró, no sólo con la aplicación de estas herramientas novedosas, sino también con el monitoreo en lo que respecta a la calidad y trasparencia de la información que trasmite la Secretaría de Finanzas.

Les comento que no existe un modelo de objetivos que sea replicable en distintos lugares. Los objetivos de la ciudad de Río Grande son de Río Grande, para la gente de Río Grande y para la Dirección puntual que necesita evaluar de esa manera.

Como decía antes, esto se hace con gente, con personas; no hay una receta mágica para traducirlo. Hay que generar un cambio cultural, que no es rápido, pero si uno muestra pequeños avances y resultados, en un proceso en el cual haya herramientas que mejoren la toma de decisiones, esto va avanzando hacia un punto en que no hay retorno. Porque las mismas áreas, que en un principio se resistían a implementarlo, son las que se motivan para saber si están haciendo bien o mal las cosas.

Muchas Gracias

PANEL TEMA: SITUACIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS PROVINCIAS

LIC. CARLOS RIVIERE

JEFE DE ASESORES DE LA SUBSECRETARÍA DE RELACIONES CON PROVINCIAS

Muchas gracias. Quiero agradecer a los organizadores de ASAP la oportunidad de charlar con ustedes sobre el tema de provincias y, eventualmente, después haremos un intercambio de opiniones y debate.

Yo voy a presentar unos gráficos y, como tenemos poco tiempo, quería visualizar la situación presupuestaria y financiera de las provincias.

Voy a acotar el análisis al período 2001-2006. Me parece que en este momento es el más relevante, porque es a corto plazo y nos muestra concretamente la caída, producto del descalabro de la Convertibilidad, y los años siguientes a este descalabro.

Para comenzar, entiendo que lo más interesante es visualizar los resultados financieros o los resultados primarios (siempre me voy a referir al consolidado de las 24 jurisdicciones, es decir, las 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Como ustedes pueden ver, en el año 2001, el año de la crisis, teníamos un resultado financiero y primario muy importante. El resultado financiero llegaba a 2,5 del PBI, pero comienza a revertirse en el 2002 y cambia el signo a partir del 2003. Podríamos decir que en el 2003 todas las provincias tenían resultados primarios y financieros positivos, porque cuando uno está mostrando consolidados puede ser que haya provincias que tengan resultados con un signo y otras con signo inverso. Pero esto no era el caso del 2003 y del 2004, donde aparecen unas pocas provincias con resultado negativo.

En el 2003-2004 hay un fuerte superávit, cosa que no se había visto en años anteriores. Si uno ve, por ejemplo, hasta 1995, no es posible ver un superávit de la magnitud que muestra este gráfico. Y después vemos que, a partir del 2005-2006, empieza una tendencia decreciente, donde estamos viendo, particularmente en el 2006, que el resultado financiero tiende a desaparecer. Este es el primer dato que podríamos destacar: el descenso progresivo del resultado financiero.

Si lo analizamos como la diferencia entre los recursos y los gastos, podemos ver que en los años 2003-2004, donde habíamos señalado justamente los superávit, los recursos superan a los gastos. Digamos que la brecha que hay en el medio esta-

ría marcando el superávit. Quiere decir que en estos años los recursos están creciendo a tasas superiores al gasto. Pero en el año 2005-2006 se revierte esta tendencia, y el total de recursos y de gastos empieza a converger.

Estamos hablando de los recursos corrientes y de capital, versus los gastos corrientes y de capital, es decir, de los movimientos que están arriba de la línea. No estamos mencionando nada de los movimientos que están debajo de la línea.

He realizado la comparación del resultado que tiene el consolidado de las provincias con el que tiene la Nación.

Estos son todos movimientos con base devengada. Y si trazamos una línea de tendencia, en el caso de las provincias, hay una curva que para los años 2003-2004 crece, y después empieza a bajar en los años 2005-2006. Y la curva, que también se puede obtener para los movimientos de Nación, está un poco más arriba que el de las provincias porque la potencialidad económica o fiscal que tiene la Nación es distinta y, por supuesto, los resultados en términos del PBI que tiene son mucho más altos. Pero la tendencia de la curva es prácticamente la misma, más allá de que en el 2006 la Nación (que está con color azul) crece un poquito. En el caso de provincias, estamos trabajando con números preliminares porque todavía no tenemos los números definitivos, pero están bastante estabilizados.

Quiere decir que, mirados en su conjunto, los resultados financieros y primarios de las provincias siguen una tendencia parecida a lo que muestra el Estado Nacional. Digo esto porque uno escucha muchos comentarios o lee notas periodísticas que dicen: "La Nación tiene un resultado y lo mantiene a lo largo del tiempo, en cambio en las provincias no es así. Les está yendo mal porque aparecen los déficit y/o los superávit empiezan a reducirse". Pero cuando uno compara, se da cuenta que no es realmente así.

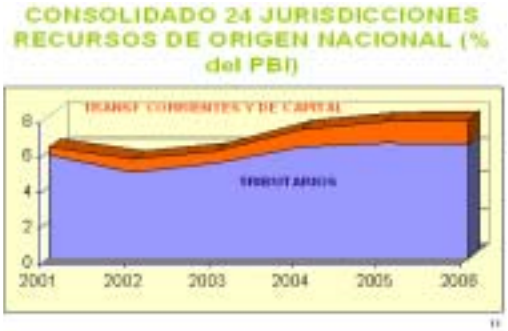
Vamos a analizar un poco del lado de los ingresos. Si nuevamente estamos mostrando el consolidado de las 24 jurisdicciones en el total de ingresos, vamos a ver que hay un crecimiento en términos del PBI. Ahí vemos una diferenciación entre los recursos propios o recursos provinciales, y los recursos que tienen origen nacional. Aquí tenemos las transferencias que la Nación le envía a las provincias, discrecionales, y también los recursos tributarios que las provincias perciben por los distintos regimenes de coparticipación, que están también expuestos como de origen nacional.

En todo el período los recursos totales, en términos del PBI, crecen, aunque en los años 2005-2006 esta tendencia empieza a estabilizarse.

Sin embargo, no están disminuyendo en términos de PBI, sino que mantienen una constancia.

En el caso de los recursos provinciales, tenemos un incremento respecto, por ejemplo, del 2001, aunque el aumento que se da en los recursos de origen nacional es un poco superior al que se ve para los recursos propios o provinciales.

Si nos metemos en el de los recursos de origen provincial, podemos ver que hay una gran discriminación entre los tributarios y otros (los no tributarios, los ingresos de capital, las regalías). Dentro de los tributarios, observamos que pasan de 3,6 a 4,1 entre el 2001 y el 2006. Y el 4,1 en el 2006 es bastante parecido a lo que estaba pasando en el 2003-2004. Esto quiere decir que hay una tendencia a la estabilidad, en cuanto a la presión tributaria propia de las provincias. En cambio, en el caso de los no tributarios u otros, hay una constancia bastante grande porque, en términos del PBI, el 1,3 en el 2001 y el 1,4 en el 2006 representan, prácticamente, el mismo valor.



Podríamos decir que, en términos de PBI, hay un leve crecimiento de la presión tributaria que ejercen las provincias dentro de sus propios territorios, o dentro de los ingresos que administran, pero este incremento de la presión tributaria es bastante leve. Yo me inclinaría por decir

que los recursos tributarios acompañan el nivel de actividad económica.

Si nosotros comparáramos el total de los recursos tributarios propios versus los precios implícitos, vemos que hay una brecha más importante que la que existe en el PBI. Con este gráfico entonces podemos afirmar que hay, en general, una mejora de la administración tributaria en el consolidado de las provincias.

Esto se debe a que no todos los ingresos que tienen las provincias dependen del nivel de actividad económica, pese a que ingresos brutos es el impuesto que más representatividad tiene dentro del total de recursos, y este obviamente sí depende del nivel de actividad económica. Hay otros impuestos, como por ejemplo, el inmobiliario o automotores que no tienen una correlación directa con la actividad económica. Muchas veces las valuaciones de las propiedades o de los automotores no siguen el nivel de actividad económica, y es muy importante ver la diferencia que hay entre la evolución de la recaudación y los precios.

Aquí podemos ver claramente las mejoras que hay en la administración tributaria, es decir que podemos afirmar que las provincias han tenido, en términos de recursos, una muy buena performance, donde los tributos que siguen a la actividad económica evolucionan en forma muy semejante a esta actividad y los que no están correlacionados con la actividad económica, crecen por arriba de los precios implícitos.

Vamos a comparar con algún indicador de la Nación. Yo escogí en este caso el IVA, que es el principal tributo nacional, y lo comparo con el

de Ingresos Brutos y ambos, a su vez, los comparo con el de precios implícitos. Podemos ver que el consolidado prácticamente sigue la misma tendencia que el IVA (esto está puesto en índices nominales con base 2001=100).

Entonces vemos que incluye el acumulado entre 2001 y 2006 en términos corrientes y, en el caso de Ingresos Brutos, supera un poquito a

la performance del IVA. Por lo tanto, podemos ver que, en el caso de provincias, en dos tributos que están altamente correlacionados con la actividad económica, hay un poquito de luz superior a lo que hizo Nación en el caso del IVA. Entonces, podemos decir que la performance en el principal impuesto que recaudan las provincias es levemente superior al que tuvo la AFIP para el IVA. Y, por supuesto, se ve claramente la brecha que hay entre Ingresos Brutos y los precios implícitos.

Pasemos a los recursos de origen nacional. Como había mencionado antes, tenemos los tributarios, que provienen de los distintos regímenes de coparticipación. El más importante es el régimen de Coparticipación Federal, y están también las transferencias corrientes y de capital que la Nación envía a las 24 jurisdicciones a través del Presupuesto de la Administración Nacional.

En el caso de los tributarios, en términos de PBI, vemos nuevamente un crecimiento, aunque en el 2005-2006 la tendencia se estabiliza. No obstante en las transferencias corrientes y de capital, hay un crecimiento que se sostiene en todo el período. Ustedes ven que el color naranja se expande un poquito a lo largo del período y sobre todo en los años 2005-2006, donde la participación de estas transferencias corrientes y de capital tiene más importancia que en años precedentes.

Entrando un poquito dentro de los recursos de origen nacional, podemos ver los tributarios propios y los tributarios de origen nacional. Y aquí nuevamente vemos que los recursos tributarios propios tienen la misma lógica o curva que los tributarios de origen nacional, que provienen de los distintos regímenes de coparticipación. Prácticamente las líneas se funden, o sea que los recursos provenientes de la Coparticipación Federal y de otros regímenes tienen las mismas tasas de crecimiento que los recursos propios, ya en este caso medidos en su totalidad para el consolidado de las 24 provincias.

Veamos un poquito la importancia que tienen, dentro de los recursos de origen nacional, los tributarios y las transferencias. Ustedes pue-

den ver que la participación de los tributarios de origen nacional en el total de los recursos de origen nacional disminuye, pasando de un 92,5% en el 2001 a 82,2%. No es una pérdida de participación demasiado significativa, pero tiene su importancia. Esto también viene a cuento, porque uno escucha en muchos comentarios o análisis especializados que las transferencias asumen una importancia cada vez más creciente, lo que es cierto, pero no que estén reinvirtiendo la importancia que tienen los tributarios.

Si analizamos un poquito dentro de las transferencias que envía la Nación a las provincias, podemos ver que las de tipo corriente crecieron hasta el 2004, y después mantienen una constancia bastante importante en el 2005-2006. En cambio las transferencias de capital, a partir del 2004 ya muestran tasas de crecimiento geométricas, es decir que la importancia que tienen el total de transferencias y el incremento en la participación de estas transferencias, dentro del total de los recursos que vienen de origen nacional, está explicado en gran parte por el incremento en las transferencias de capital. En este caso, están muy ligadas a todas las transferencias que hace el Ministerio de Infraestructura para cuestiones que tienen que ver con infraestructura en educación, básicamente. Se puede observar la diferencia en la tasa de crecimiento entre las tasas corrientes y de capital.

Si pasamos a los gastos, nuevamente en términos del PBI, podemos ver que a partir del 2002, luego de una baja pronunciada respecto del 2001 cuando estábamos saliendo de la crisis del

modelo de Convertibilidad, empiezan a crecer los gastos pero nunca llegan a alcanzar los niveles previos a la crisis. O sea, el nivel del 2001, aún con todo el crecimiento que hubo en el período 2002-2006, no alcanza los niveles del 2001.

Habíamos visto que los gastos de capital se expanden porque vienen las transferencias nacionales. Entonces, hay en estos gastos de capital una lógica de crecimiento, pero los gastos corrientes están bastante por debajo del nivel del 2001. Esto viene un poco a hablar de que el gasto corriente de las provincias está teniendo un tono preocupante y, obviamente, no quiero decir que no haya que preocuparse, pero hay que dimensionar bien las cosas y observar atentamente los números.

Entonces podríamos decir que, en realidad, las provincias, a partir del 2002, empezaron a recuperar gastos que la población demandaba para que el Estado prestara servicios. Empiezan a satisfacerse estas necesidades de la población y uno puede ver la recuperación del gasto. Sin embargo, todavía estamos lejos de lo que eran los niveles de gasto del 2001.

Si analizamos nuevamente un gráfico que compara los gastos primarios nacionales podemos ver que, en el caso de los gastos primarios, en las provincias (las barras azules) tenemos un incremento en el 2003, 2004 y 2005, pero en el 2006 hay variaciones interanuales, es decir las variaciones que hay año a año en los gastos primarios. Entonces, la variación de los gastos sigue creciendo pero a tasas decrecientes, en cambio la Nación muestra un comportamiento más irregular porque sube y baja, pero si trazamos una línea de tendencia nuevamente vemos que es muy parecida la lógica del incremento interanual de los gastos primarios entre las provincias y la Nación.

Si comparamos los gastos primarios entre Nación y provincias, y a su vez con los precios al consumidor, vemos nuevamente que las líneas entre Nación y provincia respectos a los gastos

primarios (medidos como números índices, con base también en el 2001) se funden nuevamente. En el caso del 2003, la Nación incrementa los gastos a un ritmo superior al de las provincias, y luego las provincias revierten esta tendencia y comienzan a crecer más que la Nación, hasta que finalmente ambas crecen a la misma tasa. Si miramos un número acumulado, 2001-2006, vemos que el gasto primario en ambos niveles de gobierno es el mismo. El incremento acumulado 2001-2006 es exactamente igual y está por arriba de los precios al consumidor. Tomé este deflactor porque me parece que, cuando hablamos de gastos primarios, es un buen indicador para comparar. Quiere decir que el gasto nacional y provincial estuvo por debajo de los precios hasta el 2004, y después hay una tendencia a superar a los precios al consumidor.

Si analizamos un poquito más en detalle los gastos primarios provinciales, vemos la des-

agregación de éstos en los principales rubros: personal, las transferencias corrientes, los gastos de capital, la inversión real directa, las transferencias de capital y la inversión financiera, y los gastos de funcionamiento, que son los bienes y servicios no personales. Fíjense que los gastos de funcionamiento y las transferencias corrientes son prácticamente las mismas que había en el año 2006 respecto de las que había en el 2001. No sucede así con los gastos de capital, que son los que más se expanden y donde nuevamente vemos el rubro personal, que después de un deterioro bastante importante en el 2002-2003, se empieza a recuperar pero no llega a los niveles del 2001.

Cabe aclarar que estamos bastante por debajo en el gasto en personal. Y aclaro esto también en función de los comentarios y análisis que escuchamos en relación a que el gasto en personal de las provincias se está desmadrando. Con estos gráficos podemos decir que el gasto en personal se está recuperando al nivel que tenían las provincias, previo a la situación de crisis.

Analicemos el comportamiento del gasto en personal, y de los distintos rubros como porcentaje dentro del total. El gasto en personal (la columna roja) que ocupaba en el año 2001 el 52% del total del gasto, en el 2006 está en el 46% y asumen una mayor importancia los gastos de capital (barras verdes). Aquí vemos claramente también cómo las transferencias corrientes de los gastos de funcionamiento tienen una constancia bastante significativa, y los intereses disminuyen su importancia y no tienen relevancia dentro del total de gastos de las provincias.

Si vamos al análisis del gasto en personal, que justamente por la magnitud que tenía (el 46% dentro del total del gasto) asume la mayor relevancia, nos muestra tres indicadores. El primero es el índice nominal (es el rojo), en el cual aparecen con índice base 2001 las variaciones que hubo año a año. Si comparamos el 2006 con el 2001, el gasto en personal se está duplicando más en forma acumulada, a lo que se suma lo que se duplicó respecto de la base. Sin embargo, nuevamente uno tiene que saber que a estos índices hay que deflactarlos, y si los deflactamos por un indicador como el IPC (precios al consumidor) que nos muestra el índice real, vemos que las cosas son muy diferentes: el índice real 2006 está por arriba del que muestra el 2001. Entonces podríamos decir que hay un crecimiento real del gasto en personal

(cuando hablamos del gasto en personal hay que tener mucho cuidado porque no hay que decir que estamos viendo remuneraciones).

Entonces, un segundo indicador es el gasto en personal, que tiene contribuciones patronales y una serie de rubros que no tienen que ver con el salario propiamente dicho. Estamos hablando del gasto en general pero, como variable proxy, nos da una idea bastante próxima, valga la redundancia, del nivel de remuneraciones.

Hay un tercer elemento que es el índice real, un índice depurado de los efectos del incremento de los empleos. Es decir, traté de depurar el gasto en personal de los precios, y también de los incrementos del empleo. Si depuramos estas dos cuestiones, vamos a ver que el índice del 2006 es exactamente igual al del 2001. Esto significa que el gasto en personal está situado en un nivel que es exactamente igual al del 2001. Quiere decir que los incrementos reales que se han producido en el gasto en personal obedecen a los incrementos en la planta del personal, que tampoco es un crecimiento desmedido porque estamos hablando de un índice real sin depurar los efectos del empleo, levemente superior a la base 2001. Si vemos una diapositiva que nos muestra el consolidado de las 24 jurisdicciones para el nivel de empleo, estamos hablando de que desde el 2001 va creciendo todos los años. Si vemos un incremento acumulado del 2001 al 2006, aproximadamente es un 17%, y esto es una tasa acumulativa anual de incremento del orden del 3%. No es tampoco un crecimiento desmedido; de alguna manera sigue la lógica del crecimiento poblacional y la lógica de darle satisfacción a la sociedad que demanda mayores servicios al Estado.

Veamos el gasto personal comparado con el de Nación. Nuevamente aquí vemos que la Nación, en los años 2003-2004, recompone su gasto en personal mucho más que en el caso de las provincias. Las provincias han sido cautelosas luego de la crisis, han contenido los gastos y, sobre todo, el gasto salarial. Y después, cuando se han sentido un poco más seguras de su situación presupuestaria, y por las exigencias de las demandas de los asalariados, comienzan a revertir esta tendencia y a igualar la lógica de la curva del gasto nacional en personal. En el acumulado 2006 están prácticamente iguales, lo que quiere decir que la variación acumulada entre el 2001 y el 2006, para el caso de Nación y provincias, es exactamente la mismo.

Si vamos a los gastos de capital aquí sí vemos, en términos del PBI, un gran incremento en el total. Como se expande la inversión real directa tiene que ver con decisiones autónomas de las provincias, pero también se relaciona con las transferencias de capital que hace la Nación a las provincias.

Por último, quería mostrarles los movimientos debajo de la línea. En esta diapositiva, la línea roja está mostrando la brecha entre la necesidad de financiamiento que tienen las provincias y el resultado financiero más las amortizaciones. Quiere decir que cuando la brecha es positiva, las provincias están necesitando financiar esta diferencia entre el resultado financiero y las amortizaciones.

Supongamos que una provincia tiene un resultado financiero nulo, pero debajo de la línea

están las amortizaciones. Entonces, evidentemente, no tiene plata para financiar esta necesidad, por lo que tiene una brecha positiva que va cayendo (en el 2001 la brecha positiva era altísima, del orden de los 9.000 millones, porque teníamos un déficit grande y además teníamos las amortizaciones, con lo cual se sumaban las dos y teníamos una brecha fenomenal). Esta brecha va disminuyendo, y en el año 2004 la brecha es negativa, es decir que no hay necesidad de financiamiento en el consolidado de las 24 jurisdicciones. Estamos mirando el agregado pese a que, obviamente, muchas provincias siguen esta tendencia.

El uso del crédito (la raya azul) trata de compensar esa necesidad de financiamiento. Quiere decir que cuando el uso del crédito está por arriba de esa brecha, a las provincias les está sobrando alguna plata, cosa que puede incrementar sus disponibilidades o disminuir la deuda flotante (lo que marca esa diferencia entre el uso del crédito y la brecha son las barras verdes). Si vemos las barras verdes por encima de cero, estamos viendo los años donde el uso del crédito superó a la necesidad de financiamiento y, por lo tanto, las provincias que acumularon disponibilidades pudieron haberlo puesto en caja o banco, o pudieron haberlo destinado a disminuir la deuda flotante.

En realidad, pasaron las dos cosas: las provincias disminuyen la deuda flotante y también hay una recomposición de sus disponibilidades. En el 2001-2002 todas las provincias tenían re-

trasos considerables en el pago a sus proveedores, que podían llegar hasta 90 ó 120 días. Hoy la mayoría de las provincias tienen poca demora con los proveedores, y hay muchas que están en 15, 30 ó 45 días, como mucho. En cambio, en el 2005-2006 se empieza a equiparar el uso del crédito respecto de la brecha, y entonces no hay movimientos ni en las disponibilidades, ni en la deuda flotante.

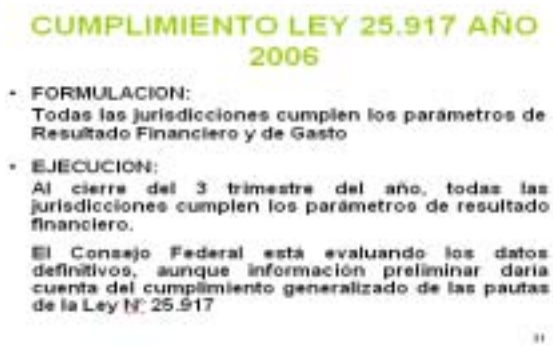
Podríamos decir que, el esquema provincial es sustentable. Por sustentabilidad me refiero a que, cuando existieron necesidades de financiamiento, como sucedió en el 2005 y como sucede en el 2006, se contó con los recursos suficientes como para hacer frente a esas necesidades financieras. En ese sentido, fue sustentable el esquema fiscal de las provincias.

Dentro de este uso de crédito, hay uno que proviene de la Nación: estos son los programas de asistencia financiera. Esto se debe a que hay un conjunto de provincias que, si bien tuvieron resultados equilibrados o levemente superavitarios arriba de la línea, no fue suficiente como para solventar las amortizaciones (necesitaban programas de asistencia financiera de la Nación justamente para hacer frente a estas amortizaciones). Entonces, este gráfico nos muestra la relación que hay entre el total de amortizaciones versus los préstamos, que fueron implementados a partir del año 2002 en el Gobierno Nacional.

Ustedes ven que en el 2004, 2005 y 2006 se aprecia una correlación bastante grande entre el nivel de amortizaciones (a nivel del consolidado los programas de asistencia financiera fueron alrededor de un 50% de las amortizaciones) y el stock de deuda. Luego de las medidas que tomó el Gobierno Nacional, conjuntamente con las provincias, fue consistente en el canje de la deuda, en el programa de unificación monetaria, en la eliminación del CER, en los programas de asistencia financiera y/o en la extensión de los plazos que se cobran por los programas. Podemos ver que disminuye el stock de deuda, tanto en porcentaje del PBI como de los recursos corrientes netos (esto es parecido a una diapositiva que mostró el representante de Tucumán, Garvich), donde vemos que hay una tendencia que converge hacia la baja respecto del peso que tiene el stock de deuda en las provincias.

La importancia de la deuda con el Gobierno Nacional es mucha. Tenemos el 64% con el Fondo Financiero de Desarrollo Provincial, que concentra la mayor parte de la deuda nacional (yo no puse organismos internacionales, para seguir un poco la lógica de lo que se publica en Internet, donde está separado). Uno podría considerar que las deudas con organismos internacionales también es deuda nacional, pero lo que hace el Gobierno Nacional es cobrar y pagarle inmediatamente a los organismos internacionales.

Respecto al régimen de responsabilidad fiscal, en el año 2006 todas las jurisdicciones, en lo que hace a formulación y a la ejecución, cumplen con los parámetros que establece la ley 25.917. Esto no es algo que diga el Ministerio de Economía, sino que lo evalúa el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, que es el órgano de aplicación de esa ley. Si bien no pude traer información definitiva del cierre del 2006, el seguimiento de los números al tercer trimestre y de los números preliminares que tenemos en el 2006, nos permite decir que habría un cumplimiento generalizado de los parámetros de esta ley.



INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO
(%) (*)

BUENOS AIRES	14,9	MISIONES	17,9
CATAMARCA	11,4	RIO NEGRO	20,4
CABA	7,9	SAN JUAN	15,1
CORDOBA	13,3	SANTA CRUZ	3,8
CHACO	19,0	SANTA FE	6,3
CHUBUT	8,7	SANTIAGO DEL ESTERO	4,2
ENTRE RIOS	14,2	TIERRA DEL FUEGO	2,7
FORMOSA	20,5	TUCUMAN	20,4
MENDOZA	14,5		

(*) Datos correspondientes a los presupuestos del ejercicio 2007

Los indicadores de endeudamiento, que también están publicados por el Consejo Federal, corresponden a los presupuestos del ejercicio de 2007, donde tenemos algunas provincias que superan el parámetro del 15% que exige esta ley. Por citar las provincias que están aquí presentes, Tucumán está en el orden del 20,4%, Río Negro en el 20,4% y Mendoza con el 14,5%, está levemente por debajo. Pero vemos que hay otras provincias que están muy por debajo del 15%.

CONSOLIDADO 24 JURISDICCIONES
PROYECCION AÑO 2007
En % del PBI

INGRESOS	13,80
EGRESOS PRIMARIOS	13,20
RESULTADO PRIMARIO	0,40
INTERESES	0,37
RESULTADO FINANCIERO	0,03

La evaluación del Consejo Federal respecto de la formulación de los presupuestos muestra el cumplimiento de los parámetros de gastos y resultado financiero establecidos por la Ley 25.917

Respecto de las perspectivas, se repetiría la tendencia a la de las diapositivas que mostré antes. Para el 2007 vamos a esperar nuevamente un resultado financiero equilibrado, con lo cual no cambiaría nada de todo lo que dije respecto del período 2001-2006. Estas, si bien son proyecciones originales, no van a estar lejos del número final porque el presupuesto está siendo superado en los recursos, con lo cual se destinarán a otros gastos que no estaban previstos originalmente, por ejemplo los que se derivan de los conflictos salariales docentes o del efecto de demostración de la Nación.

Los números indicarían que el incremento que está en los recursos podría hacerse prácticamente frente a todas las mayores demandas que tendrían las provincias del consolidado. Hay algunas provincias en las que podría ser un poco diferente, pero no tan alejado de esta realidad. Por lo tanto, los números finales, vistos en términos del PBI, también con este mayor incremento de recursos y gastos, estarían nuevamente en un resultado financiero equilibrado.

Preguntas

Moderador: Una muy buena exposición panorámica de cómo están las provincias. Ahora vamos a pasar inmediatamente a las preguntas. Antes me gustaría hacer una pequeña reflexión. A mí me alegra mucho ver la buena convivencia y el buen consenso que hay entre los que manejan las finanzas provinciales y la Nación. Hace muchos años, esto no ocurría. Generalmente, el representante de la Nación tenía que venir con un casco. Pero no tenemos que olvidarnos que todavía todos debemos una leve coparticipación a este país. Yo creo que los caminos van conduciendo a que rápidamente debemos tener una Ley de Coparticipación bien pensada y ejecutada, porque esta es una deuda constitucional que tenemos, y creo que es una deuda con todo el país y con toda la ciudadanía. Así que pasamos a las preguntas.

En principio, quería felicitar a todos los panelistas por habernos hecho una descripción muy concreta y rápida de la situación de las provincias. En particular, primero me gustaría comentar que cuando se analiza el gasto en personal, muchas veces se piensa que es personal administrativo y, dada la estructura de servicios que tienen las provincias, ese personal es docente, fuerzas de seguridad, médicos, auxiliares de la medi-

cina, personal de la Justicia y otras estructuras que también forman parte de la planta de las provincias que, por lo general, prestan servicios de "mano de obra intensiva".

Ahora, dentro del cuadro que presentó Carlos Riviere, hay un incremento que está dentro de ciertos porcentajes que no son porcentajes muy altos, pero yo quería saber si hay un detalle de ese incremento, si es para atender la mayor demanda de servicios que prestan las provincias o si está localizado o concentrado en alguna parte.

Carlos Riviere: No tengo el detalle aquí para mostrarlo, pero digamos que las provincias prestan servicios que la Nación no presta. A cargo de las provincias está, por ejemplo, el servicio de salud, el de educación y también el servicio de Justicia. No digo que no lo preste la Nación, pero las provincias tienen servicios que demandan mano de obra por recursos humanos en forma intensiva, llámense los colegios, los hospitales, la Justicia, la seguridad, etc. Todos los estamentos vienen creciendo en términos de empleo. En algunas provincias, a lo mejor, puede haber un mejor incremento en el rubro docente, y en otras en el rubro Justicia. No es posible hablar en términos generales, pero sí podemos decir que todos los rubros de personal crecen, es decir que se muestra una tendencia positiva, satisfaciendo un poco las necesidades de la población en los distintos tipos de servicios que prestan las provincias. Tal vez, el docente es el más representativo porque el gasto para educación es el más importante del gasto en personal. Aunque también hay un crecimiento, que tal vez no tiene el mismo impacto en pesos pero, en término de tasas, es tan importante como el sector docente.

Eduardo Garvich (Secretario de Hacienda de la Provincia de Tucumán): Voy a referirme a la pregunta esta en el caso particular de Tucumán, en el que el incremento de personal que se verifica en el período de los últimos tres o cuatro años es precisamente en las áreas de servicios, fundamentalmente en educación, por el aumento de número de escuelas; y salud, por la creación de los CAPS o servicios locales, y mejoramiento de algunas salas de hospitales; además de un aumento importante de personal policial, por los programas de seguridad. Debo reconocer que hay un caso que no responde a este esquema general, específicamente hablo de un aumento que se le dio al personal del Poder Legislativo y que, en el caso de Tucumán, hay anunciada una decisión muy fuerte de revertir esa situación en el corriente año y en el próximo. De tal manera que, salvo esa excepción, efectivamente el grueso del aumento en personal responde al incremento en las prestaciones de servicios.

- ¿Qué medidas va a tomar la Nación respecto de las provincias que están con un porcentual o un límite de endeudamiento superior al 15% que está exigiendo el Régimen de Responsabilidad Fiscal?

Lic. Carlos Riviere: La Nación, en realidad, no tiene que tomar ninguna medida respecto a este indicador. Lo que la ley 25.917 establece es que, si las provincias superan este indicador, tienen trabas para endeudarse. Es decir, la autorización de endeudamiento comienza a trabarse para el caso de aquellas provincias en que dicho indicador sea más alto que el 15%. Hay algunas excepciones, como son los préstamos con organismos internacionales y los programas nacionales. En el caso de que la provincia supere el 15%, la ley establece que son las propias provincias las que tienen que establecer un presupuesto plurianual donde tienda a bajar este indicador. La Nación no tiene que tomar ninguna medida en particular, sino que es la propia provincia la que debe trazar un sendero de corto o mediano plazo que le permita llegar a este indicador, para que no tenga justamente estas trabas que le impone la ley.

Ricardo Enrique Gutiérrez (Secretario de Hacienda de la Provincia de Río Negro): Si me permiten un segundo, por ser una de las provincias que está figurando con un índice alto, me corresponde un descargo. En el caso de Río Negro, ustedes han visto que es una situación con

un 86% ó 92% (después podemos discutir en qué porcentaje nació), lo que indudablemente es muy importante. Ahí lo que está midiendo la Ley de Responsabilidad Fiscal son los servicios de deuda contra recursos netos de coparticipación a municipios. Estamos hablando de cuánto de esa configuración de deuda influye. Nosotros estamos fuera, pero el único acreedor con el cual podemos discutir es la Nación. Si los indicadores están por encima del 15%, con los únicos que podemos discutir es con ellos, y también depende de la voluntad del Estado nacional. Obviamente que, como decía Carlos, hay una asistencia por parte de Nación, pero me preocupa la brecha que está existiendo entre la posibilidad de asistencia y el nivel de amortización. Creo que es una cuestión que merece destacarse porque ha ido creciendo, como también tiene importancia la distribución que hay de ese monto, que está previsto presupuestariamente por la Nación, con relación al total de las provincias que necesitan ese financiamiento. Creo que en eso merece algún debate.

Eduardo Garvich: Casi lo mismo. Primero, una aclaración en el caso puntual de Tucumán. El 20% merece un comentario metodológico en el caso de Tucumán, porque yo comenté en los gráficos que presenté que Tucumán no llega todavía a una relación entre servicios de deuda y los recursos genuinos por debajo del 15%. Dije que estábamos por arriba y esperábamos que en el 2008 se pueda mejorar, pero yo menciono el número 17% y no 20%. La esencia no cambia, pero esto se debe a que en el esquema de Nación se está computando, por un error posiblemente de información elevada por la provincia, algunos usos y créditos de muy corto plazo dentro del mes, y esa información todavía se está registrando en nuestra contabilidad como uso y créditos de deuda, cuando en realidad no lo es. Corregido eso, estamos en 17% y algo más.

Lo importante, como dice Ricardo, es que hay que considerar las dos partes de la ecuación. Desde el punto de vista de los servicios de la deuda, efectivamente, si el 90% de mi deuda está concentrada, directa o indirectamente, en un acreedor, mis posibilidades de reducir los servicios de la deuda dependen de mayor plazo o de mejores condiciones, que si tengo que pactarla con el acreedor. Y, desde el punto de vista del otro elemento de la ecuación, es decir de los recursos, si entre un 70 o un 80% de mis recursos son de origen nacional, en realidad, lo que yo puedo hacer en ese sentido es muy poco. Entonces, las posibilidades de alterar esta situación están bastante acotadas para las provincias pero, de todas maneras, los recursos nacionales vienen creciendo de una forma bastante interesante, lo que ayuda en este sentido. Por eso, la curva que presenté de reducción de los servicios de la deuda sobre recursos era importante.

También la Nación viene mostrando, y hay que reconocerlo, una buena voluntad en este último tiempo en mejorar las condiciones, porque de alguna manera venimos negociando que los créditos están teniendo un plazo mayor, se están eliminando los ajustes serios y reemplazándolos por una mecánica de tasa fija que va en la dirección correcta. Hay un compromiso asumido por la ministra de la Nación, en la última reunión del Consejo, de que justamente la Dirección de Recaudación Fiscal empiece a trabajar este tema y, por lo menos, ir avanzando técnicamente en la búsqueda de alternativas, aun cuando todavía no hay un compromiso completo de implementación de la medida. Pero hay un tema: que todos, Nación y provincias, somos conscientes, y creo que es una de las luces amarillas y de las tareas pendientes, y todos estamos de acuerdo en que hay que enfrentarlo en estos tiempos.

–Me gustaría hacer un comentario respecto de lo que las provincias le deben a la Nación. En realidad, cuando mostramos esa gran participación de deuda de las provincias a la Nación, lo que hay que tener en cuenta es que la Nación, a su vez, debe hacia fuera. Por ejemplo, cuando las provincias dicen "Bueno, les debemos al Fondo Fiduciario". En realidad, el deudor final es el sector privado. No es que la provincia le deba a la Nación, y la Nación se queda con esa plata. Des-

pués, finalmente, se le termina pagando al tenedor privado.

En el caso de los organismos internacionales es lo mismo, es decir, las provincias le deben a la Nación, pero la Nación tiene que pagarle después al organismo internacional, o sea que no está dentro del resorte de la Nación poder definir fácilmente la reestructuración de estas cosas.

No es que depende exclusivamente de Nación, o sea que la parte sobre la cual la Nación tiene mayor injerencia es sobre los programas de asistencia financiera. Ahí la Nación sí viene tratando de mejorar esta circunstancia, por lo que mencionó recién Garvich, de incrementar los plazos y de eliminar el CER. En cambio, en las otras cuestiones que tienen que ver con organismos internacionales, las cosas son mucho más complejas.

Hay cuestiones legales, cuando se hizo el cambio de deuda, donde se firmaron infinidad de convenios en el que estaban abrochados los bancos, las provincias y el gobierno nacional. Por lo tanto, hay que analizar desde el punto de vista legal y también desde el económico porque el tenedor privado, obviamente no va a querer ningún tipo de reestructuración. Entonces, cuando hablamos de reestructuración, la Nación podría llegar a tener que soportar el costo y, obviamente, hay que hacer los cálculos de cuánto implica este costo. Por eso la ministra, en la última reunión del Consejo Federal, captando las necesidades de las provincias que son obviamente válidas, habló de empezar a ver el tema y de, por lo menos, analizar cuáles son las complejidades y cuantificar los costos que supondría reestructurar la deuda.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA SALUD

DR. IGNACIO KATZ DIRECTOR DEL OBSERVATORIO DE ECONOMÍA DE LA SALUD DE LA UNLP Y PROFESOR TITULAR DE LA CÁTEDRA "INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS SOCIALES Y SANITARIAS" (UNLP)

Para nosotros los médicos, el presupuesto es aquel que nos habla de lo sustentable y de la eficiencia en el emprendimiento, y de lo asignado para cumplir con la finalidad requerida en medicina. Se habla de una necesidad de la sociedad y del individuo con respecto a la ciencia y a las técnica biomédicas. Definimos ciencia como lo que hay que hacer para saber, y tecnología como lo que hay que saber para hacer.

Pero fundamentalmente, al comenzar esto, me viene a la cabeza una frase: "O bajamos el tenor de la hipocresía y empezamos a decir verdades…". Dicho esto, uno recuerda la frase de Sarmiento que decía: "Quisiera contarles un cuento que me hicieron en Boston de un campesino y su mujer. Mientras él cortaba la leña, su mujer fue al pueblo y le dijeron que su marido había sido atacado por un oso. Y la mujer dijo: 'Yo no me interpongo entre el oso y mi marido'". Con esto, Sarmiento quiso decir que la Argentina no se mete con el "oso de la educación".

Esta educación de Sarmiento hace también a la salud. En la Argentina no nos hemos metido con el "oso de la salud", y es una carencia de los gobiernos no meterse en estos temas ya que sería la manera de asegurar que la democracia llegue a la salud.

Esto es una secuencia. Ayer escuchaba a Alfredo Osorio, y parece que yo viniera con la segunda parte. Antes de la planificación, ¿qué se entiende por complejidad? Que estamos hablando de una situación compleja, y se tienen soluciones complejas. Las hay simples, pero son equivocadas, decía él. En esta situación compleja, lo principal es saber que lo complejo se basa en tres principios: el primero es la dialógica, es decir dos lógicas en sí, que son complementarias y simultáneamente antagónicas; el segundo es la recursividad, es decir el proceso por el cual los productos y efectos son, al mismo tiempo, causa y efecto de lo que ellos producen; y el tercero es el holograma, es decir que, cualquier elemento pequeño contiene en sí mismo todo.

René Tod, un científico de vanguardia, trataba de modelar los sistemas complejos (estamos hablando de la salud como sistema complejo) Él decía que no se hace a través de variables estables (no se trata de que el estado sea inamovible; nadie sale a navegar pretendiendo que el mar sea estable), sino a través de estudiar cuáles son las variables de control, es decir cuáles son aquellas que limitan la dinámica del sistema (así se debe salir a navegar).

El cambio abrupto y cualitativo sólo puede llevarse a cabo en situaciones límites, y yo creo que es honesto en la Argentina decir que hemos llegado a una situación límite. Por ejemplo, en el Hospital Posadas y en el Hospital de Clínicas.

Esto nos obliga a darnos cuenta de que una cosa son las apariencias que cumplen con la lógica formal (y podemos hablar de presupuestos y estamos expresando deseos), y otra es entrar en la esencia del tema. Eso cumple con la lógica dialéctica, y estamos hablando de cuál es finalidad que queremos cumplir. Eso nos obliga a ver que la salud no puede ser asegurada por ningún derecho, nadie nos puede asegurar la salud si lo que nos expresa es un deseo que tiene una secuencia lógica. No hay expresiones de deseo sin estructuras, no hay estructuras sin sistemas, no

hay sistemas sin función, no hay función sin órgano, y no hay órgano sin finalidad.

Paro acá y pregunto: ¿Cuál es el órgano encargado de la finalidad de la salud del pueblo argentino? Ningún reconocimiento de derechos puede sustituir la falta de estructuras adecuadas; no basta con transformar las expectativas de derechos si no se modifican las condiciones práctico-materiales que determinan esas necesidades y, al mismo tiempo, pueden permitirnos accionar. ¿Estamos hablando de presupuestos de hospitales cuyas estructuras, estrategias y culturas están perimidas? Para eso, debería explicarles cuál es el concepto de salud.

La OMS la define como un estado de bienestar, físico, mental, social y espiritual. Pero estamos hablando de estado de bienestar y, a partir de ahí, es decir entrando en el vacío de salud, hay quienes la pueden presentar como un contrato social, con el derecho del individuo, es decir, con el derecho del ciudadano y la responsabilidad del Estado, y el riesgo social que esto significa.

Pero para eso deberíamos clasificar la población en: población vulnerable y población enferma.

Porque generalmente cuando hablamos de salud, estamos hablando de enfermedad y nos estamos refiriendo a esa rectificación, o nos podemos referir a la salud como un bien privado de provisión pública y responsabilidad intransferible del Estado.

Esto nos lleva a pensar, primero, que es un bien. Es ese vaso de agua en el desierto. Segundo, estamos hablando de un capital biológico, y no podemos hacer stock de salud, y de lo que tenemos que hablar es del potencial vital que nos permite esa vida digna que nos merecemos. En un enfoque tradicional, la salud era un sector más que abarcaba la actividad social, cuando en realidad el enfoque actual nos habla de que es una confluencia.

Es muy difícil hablar de salud sin Justicia o sin seguridad social, o sin trabajo, o sin educación. Es decir, que estamos hablando de la atención de la salud a través de lo que se llama rehabilitación, prevención, curación, promoción y educación de la salud.

Para no repetir índices que en Argentina no nos dicen nada (porque, hablando de hipocresía, tendríamos que hablar de cuál es la capacidad de registro que tenemos), lo que sí tenemos que saber son los factores que hacen a la salud. Tenemos una condición biológica, y en los menores de 4 años es preponderante, que es casi un 25%; el medio ambiente, un 20%; la forma de vida, un 15%, y el sistema sanitario es preponderante en sí, ya que estamos hablando del 40%.

Piensen que la publicación del día de ayer en el diario Clarín sobre la mortalidad materna en el norte del país es realmente escalofriante.

En cambio, en los mayores de 75 años vemos que estos factores se modifican: la condición biológica, ya no se está hablando de la nutrición, de la inmuno prevención, es decir, de las vacunas, y de los factores condicionantes que hacen a determinadas enfermedades.

El medio ambiente es clave en la Argentina respecto al agua potable y a las cloacas. Lo mismo que la forma de vida, ya sea laboral o de los hábitos. Y vemos que el sistema sanitario, ese elemento carente que tenemos, sigue en una proporción de un 40%. Porque cuando estamos hablando del derecho a la salud, como explicaba el Dr. Jorge Califano, hablamos de un acceso equitativo y oportuno a un sistema integrado de salud que pueda corregirse.

El 50% de los niños que mueren antes de los 5 años, es consecuencia de enfermedades curables. El dato es real, aunque igualmente vivimos inundados por los diarios con datos de este tipo.

Nosotros podemos discutir si la salud se trata de un gasto o de una inversión. Siempre que hay curación y rehabilitación es un gasto, y siempre que hay prevención y promoción es una inversión.

Por ese motivo, no hay una discusión sobre la confluencia, porque estos elementos no son excluyentes.

Es verdad que primitivamente la salud nos hablaba de una relación médico-paciente; la ciencia, la técnica y la organización eran primarias. Pero ahora hemos cambiado y tenemos equipos multidisciplinarios apoyando la relación médico-paciente.

A partir del año 1970, la tecnología ha tenido un desarrollo tremendo, aunque no ha sido sistematizado y normalizado como corresponde, y la organización sigue siendo la primaria. Y nos está faltando un elemento más, y es el armar la red de salud. Por eso estamos hablando del Hospital de Clínicas, único para estudiantes; del Hospital Posadas, único para adultos; del Hospital Garrahan, único Hospital Nacional de niños; que no tienen un flujograma, no están insertos en ninguna red.

A partir de ahí uno se pregunta: ¿Cómo entro con la racionalidad en el Hospital Borda? Pero es como preguntarle a un abogado: ¿Como quiero hacer cumplir el Código Civil en la cárcel de Devoto? Es decir, son lugares donde no hay fisiología, sino que el planteo es fisiopatológico, y las leyes también son fisiopatológicas; no es con leyes de fisiología que uno entra a tratar la fisiopatología.

Asignamos el 5% a rehabilitación, el 93% lo gastamos en curación y un 2%, en prevención. Cuando en los países desarrollados es del 20% en investigación clínica, 40% en curación y 40% en prevención.

Es decir, la salud funciona como un transportador porque tiene cuatro ruedas: un componente financiador, que son los aportes, impuestos, dinero de bolsillo; un componente proveedor, ya sea de recursos humanos, recursos tecnológicos o insumos; un componente prestador, que son los sectores públicos y privados de las obras sociales; y un componente de los usuarios, que también tendría que estar incorporado; y un componente coordinador. Esto lo puedo traducir en una forma matemática.

La salud es un resultado entre estos componentes numerados: financiador, prestador, insumos y usuarios.

Cuando estoy cambiando un medicamento, estoy cambiando uno de los elementos proveedores. No puedo pretender tener una resultante en salud, cuando me está faltando el componente coordinador, que nos habla fundamentalmente del monitoreo, de la logística, de la informática y la comunicación.

En el ejemplo del Hospital del Clínicas, hablamos de presupuesto. ¿Cuánto vamos a hacer para recuperar la parte edilicia?, ¿cuántos millones necesitamos para recuperar el parque tecnológico? Y yo pregunto en esa estructura: ¿Con qué cambio cultural de producción y con qué modo de producción voy a cambiar esto?, y ¿para qué voy a hacer esto? Porque no se trata de presupuesto, si antes no moldeo las formas de producción, para saber sobre qué programas voy a presupuestar.

Hablamos del Clínicas, pero estamos hablando también de qué presupuesto hacemos.

Leemos en el diario de ayer que el servicio de inmunología del Clínicas acaba de hacer un descubrimiento con respecto a los linfocitos T, que es de primera. Gracias a la Argentina y a pesar de este Hospital, seis personas están produciendo tecnología de punta que el mundo nos reconoce.

Seguimos con los presupuestos; las herramientas y el método los tenemos.

Con esto último quiero completar a Alfredo Osorio, y en principio quiero diferenciar que es administración de gestión, porque no se trata de discusiones administrativas; se maneja conocimiento pero no la comprensión.

En general, no asumen riesgo y lo que miden en la administración en salud, son volúme-

nes: tantos pacientes, tanto presupuesto, pero no miden resultados. Y alcanza con ver en la puerta del hospital que los pacientes son los mismos.

Es decir, estoy hablando de que hay dos variantes que se van enlazando: la realidad sanitaria y la viabilidad financiera. La realidad sanitaria es conocer el mapa, saber cuál es el perfil epidemiológico, poder estructurar un plan de salud, y a partir de ahí ver si necesito reconvertir o rehabilitar este mapa sanitario.

Pero así como en la viabilidad financiera estoy hablando de la recaudación, de los flujos financieros y de los contratos por programas, necesito la planificación estratégica previa, hablar con un mercado planificado e intervenir sobre la estructura, la estrategia y la cultura. Es posible entonces lograr una suficiencia operativa con una correcta condición sanitaria, y se puede hablar de políticas de salud y de políticas de gestión, para terminar teniendo una red sanitaria de utilización pública única sin titularidad jurídica.

No me interesa si es estatal o privada esa red, pero tiene que ser única y para eso hay que tomar una decisión: separar la recaudación de la planificación, la planificación de la contratación y la contratación de la prestación. Y tomar el país y regionalizarlo, descentralizarlo y departamentarlo, para poder crear los protocolos, y que trabajen en red, según el grado de complejidad.

I SEMINARIO REGIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

- Evaluación del futuro económico y social de la Patagonia. Industrias, agroindustria, turismo, servicios y desarrollos tecnológicos. Oportunidades con Chile.
- Estructura, financiamiento y competencia de los municipios. Relaciones con las Provincias.
- Responsabilidad social empresaria. Un desafío ético.

15 y 16 de Noviembre de 2007

Ciudad de Ushuaia
Provincia de Tierra del Fuego

Patrocinantes

MUNICIPIO DE RIO GRANDE TIERRA DEL FUEGO
UN COMPROMISO DE TODOS

MUNICIPALIDAD DE USHUAIA

Banco de Tierra del Fuego

SENASA
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

DISCURSO DE APERTURA DEL SEMINARIO

PALABRAS DEL LICENCIADO HÉCTOR STEFANI, SECRETARIO DE GOBIERNO DE LA MUNICIPALIDAD DE USHUAIA

Buenos días, les agradecemos la participación en este primer seminario regional de la ASAP. La Argentina está viviendo un momento de crecimiento económico, que tiene el desafío de transformarlo en desarrollo económico. Nosotros, desde la Municipalidad de Ushuaia, estamos convencidos de que ese desarrollo económico es imposible de lograr sin instituciones fuertes.

Leí hace muy poco en un periódico que las sociedades son organismos vivos, que tienen bacterias y gérmenes que le producen enfermedades, pero también tienen los anticuerpos que le permiten curar esas enfermedades. Esos anticuerpos, en una sociedad, son las instituciones. En materia de fortalecimiento institucional, estamos convencidos que pasa por dos caminos bien diferentes: uno es la capacitación permanente y continua del personal municipal en todos sus niveles, y el otro es dotar a la institución de herramientas: presupuestos con programas con objetivos y metas claras a alcanzar, con indicadores que permitan medir esos objetivos, exponer los presupuestos en una audiencia pública, en la sociedad en la que se vive, para que se pueda tener un conocimiento cabal de lo que se está haciendo. Cerrar ese presupuesto en un coloquio vecinal, para que se rinda a la comunidad lo que se ha hecho con el dinero público; facilitar los mecanismos de acceso a la información pública socializando la información que se tiene desde el punto de vista económico-financiero en Internet, por ejemplo; y establecer el compromiso de un documento, como una carta compromiso con el ciudadano. Es necesario que el municipio diga qué servicios presta, cuáles son, a dónde, y se comprometa a cumplir con determinados estándares de calidad.

En este sentido, nosotros creemos que desde el Municipio de Ushuaia estamos trabajando en esta dirección, que no va a haber desarrollo local endógeno, si no contamos con instituciones fuertes. Y entendemos que este Seminario va a contribuir de manera fundamental para que esto se siga desarrollando, a que aunemos en esta apuesta de fortalecer a las instituciones al desarrollo local, así que en nombre del Intendente de la Ciudad, el ingeniero Jorge Garramuño, de la Secretaria de Hacienda del Municipio, Mónica Urquiza y del mío propio, les queremos dar la bienvenida y ojala puedan disfrutar de la estadía en nuestra ciudad, y que este Seminario sea de utilidad para todos ustedes.

PALABRAS DEL VICEPRESIDENTE DE LA ASAP: DR. RICARDO DEALECSANDRIS

La Asociación de Presupuesto Público (ASAP) se ha caracterizado por bregar durante muchos años por los objetivos que planteaba el Lic. Héctor Stefani, de manera tal que no voy a repetir esto, sino que en el transcurso de la jornada iremos agregando determinados aspectos.

En cuanto al tema de pasar del crecimiento al desarrollo económico, cabe decir que hay una diferencia sustantiva entre ambos términos. Sustancialmente, la diferencia entre crecimiento y desarrollo es uno de los primeros puntos que trataremos esta mañana.

Vamos a hablar de desarrollo económico, sin dar recetas vinculadas a cómo se logra,

sino partiendo de algunas instituciones, de algunos grupos de investigación que traslucen el principio de que el desarrollo económico se logra por medio de una serie de enfoques que implican a las instituciones y se sustentan en el conocimiento.

En la Argentina hay muchos grupos de trabajo que generan conocimiento aplicado y ustedes aquí en la Patagonia tienen el caso del INVAP. Por eso, hemos planteado que el INVAP esté presente.

En este Seminario, vamos a ver varios aspectos de esta naturaleza, para también llegar a otro aspecto sustancial: la relación del sector productivo con la sociedad. Un tema que muchas veces tiene el significado de expresiones de deseos y, en otros casos, adquiere proporciones reales de acciones del sector empresario sobre la sociedad. Me refiero al tema de la responsabilidad empresarial, que en algún momento apareció como para decir: «vamos a quedar bien, vamos a hacer algunas cosas para que digan que las empresas actuamos sobre el contexto social». Y esto, con algunos especialistas que hemos invitado, lo vamos a dilucidar o, por lo menos, lo vamos a plantear, y ver lo que hay que hacer en la Argentina para avanzar en este aspecto tan importante.

Soy enemigo de hacer charlas muy largas en la parte inaugural, porque lo sustancial viene con los expositores. Por lo tanto, les agradezco el hecho de que estén presentes, y les vuelvo a recordar que lo que interesa fundamentalmente es la participación: instituciones y participación son aspectos sustanciales.

LO QUE HACE INVAP

Lic. Carlos Amaya, Secretario Técnico de la Gerencia General de INVAP

En primer lugar quiero agradecer, en nombre del gerente general de INVAP, el estar participando y, en nombre mío, de estar aquí presente. INVAP es una empresa que está ubicada en Bariloche.

Quería compartir con ustedes esta frase, que creo que es muy importante en cuanto que alguien dijo que «todos los imperios de futuro van a ser imperios del conocimiento y serán exitosos aquellos pueblos que sepan cómo generar conocimiento, cómo protegerlos y cómo buscar jóvenes que tengan capacidad de hacerlo, y asegurarse que se queden en el país». Hoy esto es un tema de moda, pero alguien lo dijo en 1940 y ese alguien fue Albert Einstein. Creo que esto es un punto fundamental, y tenemos que apuntar todos a que el país vaya en esa dirección.

La empresa es una sociedad del Estado, esto significa que las acciones están en poder de entes estatales, en este caso particular, de la Provincia de Rio Negro. Pero operamos como empresa privada, y esto también de acuerdo a la ley de sociedades del Estado. Es decir, que nosotros no recibimos partidas de ningún presupuesto. Vivimos de nuestros propios contratos, y cuando no conseguimos firmar contratos o no lo cumplimos, o no podemos cobrar o el cliente se retrasa, tenemos serias dificultades para cobrar nuestros sueldos. Este hecho determina un cambio cultural.

Estamos fuertemente vinculados con la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA). Nuestras ventas fluctúan, porque trabajamos por proyectos. Esto significa que el proyecto se inicia y después muere. Y hasta que aparezca otro, las cosas a veces se pueden poner un poco duras, pero la variación está entre 30 y 60 millones de dólares por año. Tenemos unos 600 empleados, el 80% son profesionales y técnicos. Esto nos hace similares a las empresas consultoras, con la única diferencia que nosotros hacemos instalaciones y equipos, mientras que las consultoras hacen informes.

Les decía que estamos en Bariloche, y tenemos subsidiarias en Estados Unidos, Brasil y agencias en Australia, Egipto y Venezuela. Las áreas de negocio son 4: espacial, nuclear, industrial y sistemas médicos. El área nuclear es con la que nos iniciamos y nos hicimos fuertes. El grupo original estaba liderado por el Dr. Conrado F. Varotto, que actualmente es el Director Ejecutivo de la CONAE. Proveníamos todos del área nuclear, hacíamos reactores de investigación, plantas de producción de radioisótopos que son utilizados fundamentalmente en medicina, fábricas de producción de combustibles, reactores y además lo referido a centrales de potencia. Hacemos instrumentación y control de reactores nucleares y equipos a medida para uso nuclear.

Voy a entrar directamente a nuestro último proyecto: el reactor nuclear OPAL, que hemos provisto a Australia. Queremos destacar que ellos tenían bien en claro que querían. Obviamente, Australia es un país del primer mundo, en ese momento era el más transparente y dio igualdad de oportunidades. Llamaron a 8 empresas en diciembre de 1998 para precalificar y quedamos 4: una de Canadá, una de Alemania, una de Francia e INVAP de la Argentina. Una gran sorpresa. Ya

nos había pasado esto en Egipto, unos 8 años antes. El 13 de julio del 2000 se firmó el contrato. Era un proyecto de 180 millones de dólares iniciales y después, con los adicionales, se fue a 200 millones.

Nosotros, como principales contratistas, después subcontratamos a la Comisión Nacional de Energía Atómica de la Argentina, proveedora de los elementos combustibles, y a una empresa húngara, otra americana y otra francesa. Además teníamos otros subcontratistas que, por pliego de licitación, tenían que tener una fracción del contrato del orden del 50%. Esto es algo muy importante, y que en la Argentina no sabemos hacer. Los países que saben lo que quieren obligan a los contratistas extranjeros a la participación de las empresas locales. Esto lo hace Australia, e incluso Brasil. Esto le da al gerenciamiento del proyecto un alto grado de complejidad: hay que conseguir que cada proveedor ponga en tiempo, forma y en el lugar los elementos para que se ensamblen y funcionen.

El tanque principal tiene 14 metros de altura, y entre 4 y 5 metros de diámetro. Para su construcción se consultó a empresas extrajeras, ninguna quiso hacerlo, y tuvo que hacerse en Bariloche, porque requiere de una tecnología especial porque está hecho del silo calor.

Nosotros quedamos en que el proyecto, cuando se ponga en marcha, puedan hacerlo los operadores australianos. Entonces tenemos el equipo australiano que pone en marcha el reactor, y un equipo argentino de respaldo que está atento a cómo andan las cosas y se hace cargo si hay algún problema.

El contrato lo suscribió el Ministro Jorge Taiana. En ese momento, la Directora Ejecutiva australiana dijo que fue una inversión que se hizo en Australia única en la historia, en ciencia y tecnología. Y para la Argentina fue la mayor exportación de alta tecnología que se haya realizado y tipificado como llave en mano, y en condiciones de pago al contado.

En cuanto al nivel alcanzado en el área nuclear, nosotros integramos el grupo de 5 empresas que compiten internacionalmente como proveedores de centros nucleares de investigación. INVAP está en el grupo líder. Nosotros, antes, estábamos haciendo trabajos para países en vías de desarrollo, y lo de Australia fue la primera vez que realizamos para una empresa del primer mundo.

Actualmente, se ha llamado a licitación para un reactor en Holanda y fuimos invitados. Antes teníamos que pedir por favor que nos invitaran. Hubo, allá por los '90, algunas dificultades económicas, la actividad nuclear fue parada por el Gobierno. Los proyectos que teníamos se fueron cayendo y en ese momento salimos a exportar. Las exportaciones -como les decía antes- son fluctuantes, entonces teníamos que buscar otra cosa, y sobre la base de capacidad de ingeniería que teníamos en el área nuclear entramos en el área aeroespacial.

En el área espacial se hace diseño, fabricación, montaje, inclinación, ensayos y plataformas. También se participó en la construcción de la Estación Terrena en Córdoba. Se hace la operación de las misiones espaciales desde ahí, y tenemos gente trabajando, sistemas y servicios auxiliares.

Los satélites son de tipo observadores de la Tierra, y lo que hay que remarcar es que hoy las cámaras ópticas que van en los satélites también han sido diseñas y construidas en INVAP, fabricadas sobre cámaras comerciales adaptadas para estos fines. El SAC-C es un satélite que, cuando se lanzó en el 2000, el contrato establecía que tenía una vida útil de 4 años, pero estamos en el 2007, va a cumplir 7 años y todavía sigue mandando información, no toda la que enviaba al principio, pero sigue. Mientras estamos aquí conversando, cada hora y media pasa por arriba de nosotros. La CONAE se caracteriza por hacer proyectos multinacionales, en este caso participar. Y este es otro dato interesante: el satélite pesa

500 kilos y el costo internacional, no lo que cobramos nosotros, es de 50 millones de dólares, es decir 100 mil dólares por kilo.

Todo este trabajo satelital tiene una estrecha colaboración con la NASA de los Estados Unidos, que fueron los que nos dieron un empujón, porque ellos nos calificaron como que estábamos en condiciones de hacer este tipo de trabajo, y también sorprendidos nos dijeron que el tiempo que nosotros habíamos tardado en adaptar ingenieros nucleares a satelitales había sido más corto que lo que tardaron ellos.

INVAP es la única empresa latinoamericana capacitada para ejecutar proyectos espaciales, desde el concepto hasta la operación. Y aquí viene la parte interesante. La NASA está desarrollando un instrumento con un valor de 200 millones de dólares, que va a medir la salinidad de los mares desde el espacio y toda esa información va a permitir hacer estudios sobre los cambios climáticos. Llamaron a concurso para elegir el satélite o la plataforma satelital en donde la iban a instalar, quién la iba a transportar, y eligieron el satélite argentino. La NASA está poniendo 200 millones de dólares en un satélite argentino.

Esto da la percepción de que nos tienen confianza. Siempre dijimos que la actividad nuclear hecha con excelencia tiene un efecto multiplicador. Saltamos de la parte nuclear a la satelital y uno de los últimos temas nuevos en la Argentina es el diseño y la fabricación de radares secundarios de control de tráfico aéreo. Estos radares identifican aviones que se dejan identificar, son los aviones de línea. Los radares se conectan con «el responder», y estos dan la información de la posición del avión. Esto es fundamental para todos los aeropuertos.

El Gobierno ha contratado la construcción de un prototipo y 11 radares más, el prototipo se ha construido hace un tiempo largo, hace más de un año o dos que ya está operativo a prueba en Bariloche, y hace pocos días la Fuerza Aérea con la participación del Organismo Internacional de Aviación Civil, la OACI, dieron la homologación. Todavía no se ha emitido el certificado, pero es algo administrativo.

Aquí la empresa, por su cuenta y riesgo, ha invertido en el diseño de un radar tridimensional. Estos son los radares de defensa, que identifican a cualquier avión, con o sin «responder», y ya se está negociando el contrato.

Otros proyectos y productos a mencionar son un simulador construido para una escuela de náutica para la carrera de marinos mercantes; bomba de cobalto que se usa para el tratamiento de cáncer; equipos vendidos en los Estados Unidos para hacer el control del 100% de la producción de una fabrica de lavarropas; liofilizador, tecnología para disecar alimentos, materiales orgánicos de tejidos, sangre y demás, tiene la característica que el material se congela y luego, haciendo vacío en la cámara, se hace evaporar el agua sin pasar por estado líquido, es decir que pasa de sólido a vapor y eso le permite mantener al material sus propiedades, de manera que se hidrata y está cerca de parecer fresco; monitoreo de pesca contratado por la Provincia de Río Negro para tener conocimiento de lo qué están haciendo los barcos; fábricas y equipamientos para distintos tipos de fábricas, como por ejemplo una línea de producción de tubos de plástico reforzados.

La esencia de INVAP es la construcción y diseño de proyectos complejos. Todos los desarrollos tecnológicos de integración de sistemas son la clave, ya sea integrando tecnologías existentes y/o desarrollando las que no están disponibles. Y actuamos en interacción con el sistema nacional de tecnología y ciencia.

Pasemos ahora a mencionar algunos puntos de nuestra cultura empresarial. Nosotros, primero, cuando nos preguntan algo, tratamos de decir que sí se puede, que lo vamos a intentar. Trabajamos por proyectos con equipos multidisciplinarios, y confiamos fundamentalmente en la capacidad de los jóvenes.

La empresa, lamentablemente, en algún momento tuvo dificultades económicas, pero en el último año hemos incorporado muchos jóvenes profesionales, y estamos volviendo a bajar esa edad promedio. Y una cosa importante: todo el mundo sabe que los sueldos provienen del cobro de los trabajos entregados. Si no hacemos los trabajos, no cobramos los sueldos. La estructura es muy plana, no tenemos un organigrama con 25 escalones. El acceso a los niveles gerenciales es fácil, y la gente está acostumbrada al cambio. A un empleado le dicen que se tiene que ir a vivir un año a Australia a instalar un reactor, y se va. Hay una actitud de aceptar los cambios.

En cuanto a la excelencia, el personal de la empresa ganó en dos oportunidades el premio CONEX en desarrollo tecnológico. Y una cosa llamativa: en un momento donde la empresa estaba pasando por una situación difícil, el personal hizo una «vaquita» con plata y la puso en la empresa para seguir adelante. Una de las razones por las cuales a la empresa le fue muy bien, a fines de los '70, fue que la compañía quería construir un reactor para la carrera de ingeniería nuclear que se estaba iniciando. Para ser un ingeniero nuclear se necesitaba un reactor, y se enfrentaron dos líneas: una que decía que «compremos el mejor reactor», y la otra era «que se haga en el país». Ganó esta línea y se hizo en el país. Se hizo especialmente dedicado a la enseñanza, muy diferente a lo que había en ese momento, y este reactor nos permitió entrar en el mercado de exportación.

En 1989, por contratación directa, entregamos un reactor en Argelia. Luego ganamos una licitación internacional, un reactor de 22 megavatios térmicos, y finalmente el de Australia. ¿Cómo se llega a Australia?.

En 1982 hicimos el de Argentina, luego fuimos proveedores de partes del reactor que la CONEA construyó en Perú, y luego en Egipto, Argelia y Australia. Es decir, que nos hemos transformado en líderes de las empresas constructoras de reactores nucleares. No es fácil entrar en el mercado internacional, lo que no es fácil. Tenemos ciertas dificultades, porque la Argentina no es reconocida como una exportadora de tecnología. Si hablamos de exportar carne, sí. Es decir, competimos con los países desarrollados, con Siemens, por ejemplo, y, por otro lado, los costos nuestros, por efecto del riesgo país, eran más altos y era muy difícil conseguir garantías. Actualmente, ninguna empresa acepta que la garantía sea de un banco argentino, los seguros aquí son mucho más caros, como las garantías y la financiación.

A favor de todo esto, las autoridades nacionales y provinciales nos han apoyado, las fuerzas diplomáticas trabajaban a favor de esto. Vender el reactor en Australia es fácil, lo que es difícil es vender a la Argentina, y eso fue mérito del embajador Néstor Stancanelli, que luchó mucho para convercerlos que nosotros podíamos hacerlo y lo logró. Nosotros tenemos los costos de mano de obra, que son menores que los de otros países, y tenemos buenos recursos humanos.

¿Cuáles son las ventajas que tienen nuestros competidores, las grandes empresas que no tienen problemas de financiación, ni de garantías y en sus países tienen contrataciones directas? Los franceses hacen sus propios reactores, no llaman a nadie. Entonces ellos trabajan a costos marginales, lo mismo en Alemania. Son ejemplos de las compañías que son nuestros competidores.

Para desarrollar productos que uno pueda exportar, nosotros entendemos que hay que desarrollar tecnologías nacionales, porque es muy difícil exportar. Los reactores nuestros son totalmente hechos con tecnología nacional, y tenemos que tenerlos en el país, para mostrarlos. Esta actividad con el país contribuiría, al igual que en las empresas extranjeras, a pagar los costos de estructura, y creemos que la aplicación del uso inteligente del poder de compra del Estado ayuda mucho.

La metodología clásica es que el Gobierno tiene el dinero, apoya la investigación básica aplicada, y esto genera conocimiento, se aplica en desarrollo tecnológico y genera fondos que vuelven a la riqueza.

Al principio, las políticas públicas únicamente apoyaban y subvencionaban a las investigaciones básicas y aplicadas, ahora la tendencia también es a subvencionar en desarrollo tecnológico. Lo que nosotros decimos es que el uso inteligente de compra del Estado es un complemento, que tiene unas cuantas ventajas: soluciona un costo competitivo de instalación y mantenimiento, ya que los radares que nosotros hacemos son más baratos que los extranjeros y el mantenimiento abre posibilidades de exportación.

Hay ejemplos ya implementados: el reactor de Bariloche que nos ha permitido llegar a Australia, los equipos médicos y las bombas de cobalto. Ahora estamos proveyendo a Venezuela por 50 millones de dólares. Los desafíos del futuro consisten en qué va a pasar con los satélites y radares.

La actividad nuclear en el mundo se está desarrollando más, en el país también. El Gobierno nacional está dando un apoyo muy importante a este tipo de actividades y, así como nos ha contratado para los radares secundarios, también creó una empresa que se llama ARSAT, que también nos contrata para la construcción del satélite de comunicaciones. En estos momentos, hay en construcción dos reactores de observación de la Tierra.

El desarrollo tecnológico de un país es un elemento clave, y es el resultado de una acción conjunta entre el Estado y las empresas que tienden a movilizar el recurso argentino más importante: la materia gris.

Termina la frase de Einstein: «los otros países se quedaran con litorales, los que no entiendan el tema del conocimiento, con museos, historias fantásticas, pero probablemente no quedarán ni con las mismas banderas, ni con las mismas fronteras, y mucho menos con el éxito económico».

Muchas gracias.

NUEVA FUENTES DE ENERGÍA.EL CASO DE LA BIOMASA

INGENIERO ANTONIO CADENAS, ASESOR DE ESIN CONSULTORA S.A

Primero que todo, muchas gracias, dobles gracias, gracias por estar aquí, y gracias a esta Asociación que presenta estos problemas. Esta temática se discute, se debate y se difunde. Creo que es realmente digna, de consideraciones particulares por esta situación. Yo voy a hacer la charla un poco parado y un poco sentado.

Dicen que, para empezar el tema, hay enfoques de varios temas y puntos suspensivos: energía y puntos suspensivos, infraestructura y otra vez puntos suspensivos. Significa que los grandes temas son numerosísimos. Naturalmente, yo me limito solamente al de energía. Estos grandes temas, justamente, son los que trata esta entidad, y me parece que es lo que más se necesita en la Argentina.

Sobre energía estamos viviendo un momento, como en otros temas, de grandes contraposiciones políticas, y también ciudadanas. Hay una grave crisis, dicen unos, y no hay gran crisis, hay gran crecimiento, dicen otros, y con esto estamos discutiendo. Y está bien, es la función que hay que hacer del lado político: se lucha por poder o por mantener el poder. Pero los ciudadanos y las entidades tienen que estar pensando también, de alguna otra manera, cómo impulsamos esto. Esas dos contraposiciones son naturales y forzosas, y es necesario canalizarlas, y compete a la acción profesional y a las fuerzas vivas ver de canalizarlas.

¿Qué hacer, de modo que estas fuerzas de la propulsión política estén orientadas hacia un desarrollo, en un país como el nuestro que necesita tanto? Es decir, debemos crear la nave de la acción. Y esto, justamente a mí, me da una gran alegría ver que hay instituciones como la que aquí está presente tratando de lograr este vínculo, de modo de mirar hacia el futuro. Naturalmente, en la parte energética se abren dos grandes campos. No podemos abandonar lo que ya existe: petróleo, gas, hidroelectricidad, carbón y, afortunadamente, también el desarrollo nuclear. Eso hay que continuarlo, a pesar de la situación que se encuentra el petróleo y el gas, con un riesgo muy grande de un límite en el tiempo. En la hidroelectricidad, por suerte, todavía hay bastante para hacer, y el carbón, despreciado, tiene muchísimo por hacer, así como la energía nuclear. Pero, fuera de esto que es lo tradicional, que todos conocemos, está el desarrollo de nuevas fuentes que todos conocen, y algunas que están en pleno desarrollo al cual hoy el mundo desarrollado: Estados Unidos, Europa, dedican enorme esfuerzo financiero para desarrollar más. También está la energía eólica y solar, y cuando decimos eólica ya hay una cosa conocida: existe acá en Patagonia, en Comodoro Rivadavia y en otros lugares, pero es la eólica tradicional.

Según comentaba hoy con un ingeniero aquí, la eólica tiene aplicación inmediata a otras actividades, que son las que hoy no la están utilizando. Para generar agua potable, agua para riego, están el caso de Caleta Olivia y el de Comodoro Rivadavia, que están utilizando agua de ríos y causando problemas ambientales. Pero el mar está ahí, y la energía eólica esta ahí, por dos procedimientos: por ósmosis inversa o por evaporación inducida se puede obtener agua potable, como hacen los árabes en numerosos lugares y como se alimenta el sur de España. Gran parte de Armenia tiene agua gracias al mar. La energía mareomotriz no es despreciable, pero hay que

estudiarla. Da la impresión que aquí, en el caso de Tierra del Fuego, se pueden ver algunos lugares donde sería posible desarrollarla. Y hay un enorme potencial despreciado en el carbón y en el lignito.

Ahora vamos a hablar brevemente de la gran energía de la biomasa, ya que este es el objetivo real de esta charla. Carbón y biomasa son el objetivo, y hay razones en la Argentina para interesarnos en este tema: por el agotamiento de fuentes primarias de energías de hidrocarburos, como recién fue visto, hay muy pocos años de vida. La creación de nuevas fuentes de energía y de trabajo es la razón de otras fuentes, así como la protección ambiental, que es hoy fundamental, y ver el gran potencial en la Argentina de biomasa y lignito. Y, finalmente, hay que entrar a otro proceso, que es la electrificación rural más intensiva que se ha aplicado a la industria en el interior del país con la bioindustria, que ahora comentaremos brevemente. Y la razón de aplicar todo esto también es por las características propias de la Argentina, un país de gran extensión con muy poca población.

Brevemente, les contaré sobre el carbón y el lignito de Santa Cruz.

EL CARBÓN, Y LIGNITO DE SANTA CRUZ

(DATOS DE YCF – SEGEMAR –R.N.CARRIZO Y OTROS)

- **RÍO TURBIO AL 31-12-1989: 698.102.872 ton (854 millones según dato en conferencia de R.N. Carrizo/2002)**

- **EN EL RÍO COYLE (a 25 km del mar) HABRÍA:**
  - 5.000.000 millones de ton a profundidad entre 573 y 784 metros
  - Poder calorífico 2.000 kCal/kg (¿?)

- **EN EL CURSO MEDIO DEL RÍO SANTA CRUZ (Cerca de Cóndor Cliff y La Barrancosa):**
  - 2.350.000 millones de ton a profundidad de 470 metros
  - Poder calorífico 2.000 kCal/kg (¿?)

- **TOTAL 7.350.000 millones de ton:**

¡¡SUFICIENTE PARA VARIAS CENTURIAS, SI LAS RESERVAS SE CONFIRMARAN Y RESULTARAN EXPLOTABLES ECONÓMICAMENTE FRENTE A LAS OTRAS ALTERNATIVAS DE FUENTES PRIMARIAS!!

Ustedes saben que Río Turbio tiene aproximadamente 800.000.000 de toneladas. Pero poco se conoce que en el Río Coile y en el Río Santa Cruz hay más o menos 7.500 millones de toneladas, es decir, 10 veces más que lo que tiene Río Turbio. Esto es lignito, tiene menos calorías, está más profundo, y no era explotable económicamente hace unos años porque el gas estaba a 1 dólar, pero ahora está arriba de 5 ó 6 dólares y, en consecuencia, es explotable el lignito del Río Santa Cruz y del Río Coile.

Con esto hay capacidad para muchos años en generación térmica, si bien no se sabe con precisión cuantas calorías daría el lignito se piensa que tiene 2.000 ó 3.000 calorías. Con 500 megavatios, significa un 3 por ciento de un parque térmico, es decir que hay para 3.000 años, es algo increíble esto. Para tener un parque térmico importante, del 20 por ciento, tendríamos 500 años de lignito, 340 años si tuviera menos calorías. Y en Río Turbio, como ven, también hay muchísimos años. Es decir, este es un punto que ha llamado la atención. Ya lo están considerando en la Secretaría de Energía y posiblemente va a avanzar en el tiempo inmediato, tomando más en serio la exploración de este lignito. Hay que establecer con claridad cuál es el costo de esa minería.

En segundo lugar, está el potencial de biomasa, tema también olvidado y despreciado. La Argentina, en números gruesos, produce hoy 100 millones de toneladas de granos. Eso equivale a tener otro tanto, 2 ó 3 veces la producción, de residuos, paja, cascarillas, bagazo, etc, etc. Si esto se mide en calorías, ocurre que es equivalente prácticamente a todo el petróleo que producimos naturalmente. No se podría usar todo, pero tenemos el ejemplo de una central que hay en España, en la zona de Navarra, que quema 25 mil kilos de paja de trigo. Tomando la misma eficiencia, con un 10 por ciento podríamos poner 5.000 megavatios de paja de trigo en la provincia de Buenos Aires, por ejemplo. Es decir que este es otro tema que también la Secretaría de Energía de Buenos Aires está estudiando intensamente, y que aquí en la zona debería pensarse un poco más, sobre el uso de los residuos forestales.

Mencioné el fenómeno de atender las características propias de la Argentina. Hay una gran superficie con poca población. Es un aspecto importantísimo porque los países de poca población, para desarrollarse, tienen que reemplazar de alguna manera los hombres que no hay con más energía, y con más capital. Esto es esencia pura. Aquí es matemática. Esto no interesa, pero hay una curvita representativa, energía per cápita y capitalización per cápita: cuanta menor densidad de población hay naturalmente, debe haber mayor consumo de energía y mayor capitalización, para poder tener un nivel de vida importante.

Este cuadrito es de hace unos años, pero revela lo que pasa. En la Argentina, hay más o menos 13 ó 14 habitantes por km. cuadrado, y estos son los distintos habitantes por kilómetros cuadrados de otros países, de poca densidad, de mucha más densidad y países especiales. Esto es el consumo energético que tienen por habitante estos países y, si se divide ese consumo energético por lo que tiene la Argentina para llevarlo a la unidad, se ve claramente que si en la Argentina es 1 el uso de energía por habitante, en Australia con muy baja densidad es 3,5 ó 3,6, en Canadá es 5 casi 6, en Finlandia es 3 y pico, lo mismo pasa en Noruega, es decir que todos los países similares tienen una mayor utilización de energía .Cuando nos vamos a los altamente desarrollados, que tienen más población, hay menos utilización de energía. ¿Qué significa esto? Que la Argentina tiene que asemejarse a los países similares de mucha superficie y poca población, con más capital y más energía. Esto es un llamado de atención, que ha sido hecho ya varias veces a la planificación argentina para mostrar lo que hay que hacer con la utilización de energía, es decir reemplazar hombres que no tenemos, población que no tenemos, por mayor capital y mayor energía en la producción. Se compara Brasil y Chile, porque ellos han estado también en un proceso de crecimiento. Pero para no hacerlo largo, lo vamos a saltear un momento.

LA UTILIZACIÓN DE ENERGÍA Y EL PBI

DENSIDAD DE UTILIZACIÓN ENERGÍA

PAÍSES	POBLACIÓN	1980		1995		2001	
	Habit./km2	MMBT/H	P.U.		P.U.		P.U.
ARGENTINA	13,5	58,1	1,0	66,9	1,0	71,0	1,0
AUSTRALIA	2,5	187,8	3,23	226,9	3,38	255,2	3,59
CANADÁ	3,0	396,0	6,81	400,3	5,98	402,6	5,67
FINLANDIA	17,0	205,2	3,53	218,3	3,26	255,5	3,59
NORUEGA	14,0	327,3	4,61	395,9	5,91	422,6	5,95
SUECIA	9,0	250,0	4,30	265,5	3,96	251,6	3,54
FRANCIA	59,0	157,2	2,70	164,0	2,45	177,8	2,50
ITALIA	58,0	109,7	1,89	132,0	1,97	140,0	1,97
ALEMANIA	82,0	183,8	2,59	175,3	2,62	174,3	2,45
U.S.A.	29,0	344,6	5,93	348,2	5,20	341,8	4,81
ESPAÑA	39,0	86,1	1,48	114,3	1,70	141,5	1,99
BRASIL	19,6	33,3	0,57	46,9	0,70	50,90	0,72
CHILE	19,8	38,3	0,66	54,1	0,80	68,90	0,97
MEXICO	48,0	53,7	0,93	57,7	0,86	59,00	0,83
COREA Sur	123,0	44,0	0,76	146,9	2,19	170,20	2,40

Fuente: Energy Information Administration/Department of Energy USA International Energy Database, February 2003 (Millones BTU/Habit.)

Evidentemente, a medida que aumenta el nivel de vida, la calidad de vida, es mayor la cantidad de energía per cápita, de capital que se necesita. Esto es un principio fundamental, que se puede corroborar con lo que está ocurriendo en el mundo.

¿Qué pasa en el mundo? En el mundo también ha pasado que todos están temerosos por la falta de petróleo y gas en el futuro, de modo que prevén ya para el 2030 un corte, es decir que deja de haber la gran cantidad de gas y petróleo que tenemos, y hay que pasar a otros combustibles, fundamentalmente nucleares, carbón y biomasa.

Eso ha determinado, como hay más carbón y los precios de los combustibles han subido, que haya un gran proceso de investigación. La realidad nos están mostrando una enorme cantidad de investigaciones para sustituir petróleo y gas. El resultado de esto son las nuevas tecnologías, que consisten en comparar lo que fue lo viejo con combustión directa. Se quemaba carbón en calderas, se quemaba la biomasa en calderas con la conversión de carbón o biomasa a combustibles más manejables, que son gas o líquidos.

Esto hoy ya está muy adelantado en el carbón, y un paso más atrás en biomasa. Aquí está graficándose lo que pasa con el carbón. Hay una combustión directa de energía y contaminantes, y hay una conversión que se hace a líquidos, donde por un proceso viejo de Alemania durante la guerra, se transforma entonces en gasolinas, y hay un proceso de convertirlo a gas, que también permite llegar a gasolinas o utilización para energía y productos químicos. En estos momentos, en el caso de los Estados Unidos, hay numerosas plantas cambiándose de gas a carbón, en los productos químicos. Por ejemplo, una planta de urea en Alaska con gas está siendo convertida en carbón. Con la biomasa es muy similar, con la diferencia que la conversión puede ser de varios tipos: termoquímica y bioquímica. La conocida es la quí-

mica, que es el biodisel que hay que revisar. La bioquímica que tiene el etano también hay que revisarla y hay una más novedosa, que es la termoquímica.

Se puede transformar la biomasa en gas, donde se produce energía y se producen productos químicos. Entonces, la llamamos de primera generación y de segunda generación. Hoy está en plena dedicación del dinero el desarrollar tecnologías termoquímicas de gasificación y, al decir de otros, la todavía más novedosa surgida en los últimos años de los procesos enzimáticos, donde se transforman los residuos de biomasa en etanol. La idea general es esta. Toda esta parte formada por hidrocarbonatos, grasas, etc., tiene una utilización inmediata, por los procesos bioquímicos y químicos, en etanol, si tomo aquí el girasol, soja o lo que fuere, por los procesos conocidos. Y aquí Brasil nos lleva años de adelanto, es el líder, produce etanol y biodiesel. En la Argentina, estamos con un auge en producir biodiesel, pero de esto queda una parte no aprovechable, que es el residuo que compite con el alimento, porque hay una competencia en tierra y, en consecuencia, hay una dificultad que se ve: o aumentan los alimentos el precio y esto crea una consecuencia social, o hay que dejar de producir esto en un momento dado. Sin embargo, hay un residuo. Este residuo va a estos procesos novedosos, o no tanto porque existieron siempre, de gasificación y enzimáticos.

Y todo lo que queda, que no se puede utilizar por estos procesos, es utilizable por estos nuevos procesos térmicos y de gasificación. Las principales biomasas, no es necesario mencionarlas porque todos las conocen. Están los residuos orgánicos, que son los residuos de las ciudades, donde son muy discutibles todavía por los costos, si se pueden utilizar o no para generar energía. Son utilizables para generar energía pero, para poder competir en precio, hay que hacerlo en cocombustión, donde las calderas deben quemar viejos combustibles, gas o petróleo y, simultáneamente, los residuos municipales. Cuando la biomasa se convierte en gasificación, se produce gas que es utilizado para uso doméstico y para producir productos químicos, metanol, hidrógeno etc., y para utilizar energía, porque se hace esta gasificación.

Hay estudios que nos muestran qué cuando se quema los rendimientos son muy bajos. En cambio, cuando se gasifica, hay un 97% de rendimiento. Todas estas colorías que tiene la biomasa se pierden muy poco gasificándola. Esta es la razón para avanzar en la gasificación.

¿Qué está pasando en los países europeos, Estados Unidos, Brasil? Los Estados Unidos tienen un plan 2007/2012, elaborado por el Departamento de Energía de Washington, donde tienen primero todo evaluado (cuántos residuos disponibles tienen de madera y de maíz, Estado por Estado; y de paja de trigo, Estado por Estado), y están planteándose tener para el 2030 un crecimiento de 12 billones de libras de productos químicos, pasando a los 55 billones, es decir un crecimiento enorme al reemplazar la petroquímica por la bioquímica.

Primero, porque implica mucho dinero y segundo, porque ha habido políticas favorables de Bush padre, Clinton, Bush hijo, para que se responda. La ley energética fue creada el año pasado, en julio del 2006, y contiene el apoyo a la gasificación del carbón y al uso de la biomasa para el reemplazo de la petroquímica.

Aquí se está mostrando lo que se hizo en Europa en biomasa. Alemania tiene 35 proyectos en marcha, Austria tiene 3 plantas, Dinamarca tiene 8, en España hay 4 y están instalando otra en la zona de Castilla, Finlandia tiene 8, sobre todo de residuos de madera, y este es un caso parecido a Tierra del Fuego. Esto es para que se vea qué está pasando. España tiene un programa para tener 300 megavatios de biomasa en el año 2010. Y en la Argentina se podría sustituir una gran cantidad con generación por biomasa. Se está iniciando ya, y hay viejas plantas que están quemando biomasa del orden de 300 megavatios, pero se está

ACTUALIDAD (2004) DE LA GASIFICACIÓN DE BIOMASA PARA LA GENERACIÓN ELÉCTRICA Y CHP EN ALGUNOS PAÍSES

- **ALEMANIA: MAS DE 35 PROYECTOS (Pilotos, demostración y primeras plantas comerciales, desde 10 a 100 MW)**
- **AUSTRIA: 3 PLANTAS (5 kW a 8 MW)**
- **DINAMARCA: 8 PLANTAS (5 kW a 28 MW, una de 37 kW con motor STIRLING)**
- **ESPAÑA: 4 PLANTAS (500 kW a 7,3 MW) MÁS UNA DE COMBUSTIÓN DIRECTA DE PAJA DE 25 MW Y OTRA EN CONSTRUCCIÓN EN 2007**
- **FRANCIA: 2 R&D PROYECTOS**
- **FINLANDIA: 8 PLANTAS (100 kW a 200 MW)**
- **HOLANDA: 8 PLANTAS (200 kW a 250 MW)**
- **ITALIA: 2 PLANTAS COMERCIALES(500 kW y 3,5 MW), 3 PLANTAS DE DEMOSTRACIÓN (0,6 A 3 MW) Y 5 PLANTAS PILOTO**
- **SUECIA: 11 PLANTAS COMERCIALES (0,5 A 35 MW) y NUMEROSOS PROYECTOS EN DESARROLLO**
- **USA: NUMEROSAS PLANTAS Y PROYECTOS (Desde modulares de 5 kW a centenares de MW)**
- **CHINA: EN PLENO AUGE DE DESARROLLO E INSTALACIÓN**

comenzando a pensar en la nueva generación. Hay un caso aquí que estamos viendo de Entre Ríos, que son cascarillas del arroz, y la idea es utilizarla con algún nuevo sistema para tener más rendimiento.

¿Qué está pasando con el carbón? Aquí hay un gran número de plantas. En los Estados Unidos hay 20 plantas que gasifican carbón, Europa tiene 17, China tiene 15 y en el resto de Asia hay 20 más. En China hay 15 proyectos nuevos. Esto empezó en Sudáfrica, el rápido crecimiento que ha tenido la utilización de gasificación del carbón. Son más eficientes, porque tienen una mayor ventaja para la captación de hidrocarbónicos, dan menor contaminación y superior comportamiento ambiental. Esto es importante: si tenemos mejor rendimiento calórico, encuentro mejor situación ambiental. Por eso, es mejor gasificar el carbón que quemarlo en una caldera. Los costos de este proceso han ido cambiando, y hoy son competitivos frente a la generación térmica con las calderas clásicas.

En la Argentina, esto ha sido posible por la cooperación del Estado y las empresas públicas. El Estado y las empresas públicas deben cooperar para llegar al desarrollo de la aplicación de la biomasa del carbón. Nuestro caso de Río Turbio tiene un carbón despreciado, y no es despreciable para generación térmica residual, sino que es mejor que la mayor parte de los carbones que se utilizan en los Estados Unidos para generación térmica. No es carbón siderúrgico, es muy aceptable para generación eléctrica, pero tiene una problemática la lejanía para el trasporte.

De un análisis realizado, surge que el carbón de Río Turbio 60,39 es competitivo, al comparar con otras centrales competitivas que hay de turbo gas. Cuando el precio del gas es de 5 dólares para arriba, las curvas de la central comienzan a ser competitivas frente a las más competitivas de turbo gas, porque 5 dólares significa 6, 7 dólares en la planta. Ya en ese momento es mejor extraer el carbón de Río Turbio que importarlo de Bolivia. El costo de transporte del carbón de Río

Turbio al norte es del orden del costo de extracción, de exploración. El costo de trasporte del gas es de un quinto y el costo de transporte de energía es de un tercio. No cabe duda que hay que generarlo en el lugar. Con esto tenemos un vistazo de lo que se puede hacer. El tema es poder optimizarlo con la iniciativa y el empeño, porque esto es función de hombres más que de la política, cuando las entidades luchan para que esa contra función se transforme en apoyo. Esa es la verdadera acción que debemos realizar, para que los políticos, que tienen que hacer su función, pongan la acción en hacer marchar ese barquito que nos lleva al futuro.

ABASTECIMIENTO ELÉCTRICO EN LAS PROVINCIAS DE LA PATAGONIA SUR

INGENIERO CARLOS CADENAS, PRESIDENTE DE ESIN CONSULTORA S.A.

ACLARACIONES TÉCNICAS

Como nativo de la provincia de Chubut, me desenvolví en los principios de la década de los '80. Me encontré con una provincia con abastecimiento de generación local, de baja carga, en poblaciones aisladas. Las localidades no estaban vinculadas eléctricamente entre sí, carecían de una generación local. Costó un enorme sacrificio adquirir, mantener y acompañar el crecimiento de estas localidades.

El sistema estaba constituido básicamente por generación térmica, y tenía dificultades para mantener lo que hoy en la normativa se conoce como «la calidad de la energía». Todos nos quejábamos, no sólo de los niveles de tensión, sino también por los problemas en su desempeño, y probablemente en su prestación y durabilidad.

A causa, justamente, de esta dificultad de mantener niveles de tensión, frecuencias y otros parámetros que definen en sí la calidad de la energía, de tener interconectadas las localidades o de tener vinculados los sistemas, hay una modalidad de racionalizar estas inversiones, de manera que todo el conjunto económico, tanto local como provincial, permita la transferencia y optimización de los recursos. Se trata de una meta deseable para toda la Patagonia, que recién empieza a vislumbrarse en el año 2004, si bien el Consejo Federal de Energía había negociado cinco cierres y la Patagonia había quedado afuera.

Los economistas que estudian la energía eléctrica manejan un concepto denominado «factores de nodos». La energía tiene un valor determinado en el lugar donde se encuentra en el país, porque puede o no ser generada en esa localidad y hay que trasmitirla como cualquier producto. CAMMESA, que se encarga de regular este aspecto, establece que la energía eléctrica se valoriza a través del precio de la Potencia y la Energía en el Nodo, que es la energía que yo consumo en el lugar donde lo consumo.

En cuanto al costo de energía suministrada a la red, entregada al consumo una vez interconectado, ya no es el costo local de producción, que es el esfuerzo del equipamiento más el combustible que requiero para producir. El sistema, al estar interconectado, establece que el costo del KW-h entregado al consumo del abastecimiento una vez interconectado al Sistema Argentino de Interconexión (SADI) será igual el precio de la energía en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), en el gran centro de generación, más el costo agregado por la transmisión desde el SADI hasta el consumo, hasta el lugar donde efectivamente lo estoy consumiendo. Básicamente, quiere decir que si yo produzco en la Central Atómica de Río Tercero o Atucha para consumirlo en Trelew, que está interconectada actualmente, tengo que recorrer desde Atucha, más o menos 1.500 kilómetros para pagar el peaje correspondiente, y asimismo el costo que requirió esa inversión de la línea de transmisión más las pérdidas que eventualmente se generan durante su transmisión .Es decir, que no tiene el mismo valor para el usuario que vive en Lima, provincia de Buenos Aires, al lado de la Central de Atucha, o no lo tendría en teoría, que el que vive en Trelew. Resumiendo, el Costo de Transmisión incluye el Costo de la Inversión más el Costo de Operación y Mantenimiento de esas líneas (que se pueden estimar en

orden del 1,5%) más el Costo de Energía no Suministrada por fallas (que penaliza a las empresas que prestan el servicio) más el Costo de Pérdidas en líneas y el Costo de la Generación Forzada, que es negativa (para sacar de alguna manera la generación local, ese costo se resta como tal).

ANÁLISIS DE LA PROVINCIA DE CHUBUT

Ahora vamos a analizar la provincia de Chubut. El sistema interconectado llegaba hasta la localidad de Choele-Choel, en la provincia de Río Negro, y todo el sistema argentino hacia el sur no existía como tal.

En los años 2002 y 2003 se hizo el estudio del sistema nacional y se determinaron cinco cierres, y se estableció que no era justificable económicamente hacer los cierres de la Patagonia por la densidad, si bien había una necesidad de la población de calidad de vida. Por tanto, la demanda que había era baja. En el país, había un sistema integrado nacional y un sistema interconectado patagónico. En esa época, un poco por necesidades internacionales, ALUAR, que es la planta de aluminio de Puerto Madryn que produce el 7% del aluminio mundial, requirió energía para sus ampliaciones. Y podía tomar dos opciones: generarla localmente o requerirla al sistema nacional .Cuando los inversores de esa industria analizaron el riesgo de hacer una inversión local, no sólo económico sino de abastecimiento, lo penalizaron severamente por un tema de seguros. Esto llevó al grupo inversor a que, para poder garantizar la futura inversión de la ampliación, exigiera que de alguna manera se vincularan con el resto del país para tener un abastecimiento ante una contingencia. No se trataba de un tema menor, porque la planta tenía un consumo hasta ese momento de 200/300 megavatios y en el 2004 empezó a tener un consumo energético de 700 megavatios.

Primero venía la Capital Federal, segundo la provincia de Buenos Aires y en tercer lugar la planta de Puerto Madryn de Aluar. Esto cambió, de alguna manera, el mapa energético de la Patagonia. Dio lugar a que, a pesar que desde la década del '80 no se hacían líneas en la Argentina, se tomara la decisión de incorporarlas al plan federal eléctrico, la interconexión. Entonces, se realiza esta línea, que son unos 480 kilómetros en 500 kilovatios que permiten la vinculación de la provincia de Río Negro con el norte de Chubut, hasta la localidad de Trelew, lo que da inicio a la interconexión de la Patagonia. Incluía la tensión menor de 330 kilovatios que daba la planta de aluminio en ese momento, y unifica el sistema nacional con el norte de la Patagonia.

Después de 20 años de dejar de hacer líneas en la Argentina, el Consejo Federal decidió dar una oportunidad a la industria argentina. Si bien no habíamos dejado de fabricar esto, en la Argentina dejamos de hacer cosas, que posteriormente comenzaron a hacerse. En el 2004 se tomó la decisión de que el conductor y las estructuras, por lo menos, iban a hacer de construcción nacional, dado que el resto de la industria no había desaparecido.

En el 2005 se vuelve a licitar la interconexión con la Provincia de Santa Cruz. Anteriormente, el Gobierno de De la Rúa había prometido la interconexión.

La demanda en la provincia de Chubut, en el año 2005, era de 712 megavatios. Haciendo una proyección de la demanda, se puede concluir que la generación actual a duras penas alimenta el crecimiento que tiene la provincia. Con una tasa media de crecimiento del 6%, la reserva que se tiene en la actualidad o la potencia que tengo en el futuro inmediato apenas abastece a una demanda 1.162 MW en el año 2015 y de 1.386 MW en el año 2025.

A su vez, hay que ver el costo de la energía. Si hay que traerla desde los grandes centros hasta la Patagonia, me significaría una tarifa excesivamente onerosa. En cambio, el hecho de generar localmente de alguna manera permite

optimizar los recursos y que se incremente la inversión en la región. Ello permite la utilización local de la energía, con el respaldo de la interconexión y permite, ante faltantes de otros lugares, exportarla y traerla. Con lo cual, la calidad de la energía no fluctúa, la tengo siempre. Y también, lo que es importante, le da seguridad a las inversiones. En Chubut se pueden incorporar centrales térmicas y una hidráulica, la Helena.

La interconexión que se impuso, dentro del Consejo Federal de la Energía, fue la de aprovechar las plazas que se habían estudiado. La línea se proyectó eliminando y evadiendo el desarrollo de las localidades, sin entorpecer su crecimiento como tal. Se fijó la meta de mantener el aspecto ambiental y social de la población que iba a ser alimentada. Después, a lo largo del desarrollo, se demostró que era más económica. La línea sigue recorriendo la provincia y llega a la zona de Comodoro Rivadavia y la zona petrolera de la Provincia de Santa Cruz.

PROVINCIA DE SANTA CRUZ

En el 2010, Santa Cruz presenta un mapa muy distinto al de la provincia de Chubut. Si yo analizo el 2010, tengo 32 megavatios frente a los casi 700 que tengo en la provincia de Chubut. En todas las localidades cada una tiene su generación, no están interconectadas. La provincia de Santa Cruz tiene su generación propia, y en cada localidad existe una línea de transmisión que la íntervincula, con lo cual tienen un grave problema de abastecimiento en invierno para llegar con el petróleo a los grupos diesel y, a su vez, por la inversión que requiere mantener esas centrales en tiempos difíciles. Si analizo los picos, hay mucha diversidad de carga, el paso del mínimo al máximo casi se duplica, lo cual significa tener grupos de inversión ociosa durante parte del año, lo cual significa una sobre inversión que castiga las poblaciones. Ese dinero podría estar destinado a otro desarrollo.

Para solucionar estos problemas, el Consejo Federal de la Energía ha proyectado una línea que está en carpeta, y que creo que va a estar licitada hacia marzo del año 2008, que va desde la localidad de Pico Troncado, llega hasta Piedra Buena, y de ahí sale a la localidad de Esperanza.

El desvío de Santa Cruz tiene una posibilidad de generación hidroeléctrica, tiene un potencial muy grande, y también hay una posibilidad de gas muy importante. Y esto permite la vinculación a Río Turbio, ya que está ahí el yacimiento carbonífero, a Calafate y a Río Gallegos, con un nivel de tensión menor, 132 ó 220 kilovoltios, que pueden ser manejados a nivel provincial. Y, sin embargo, vincular estas localidades y permitir el aporte de los grandes yacimientos o posibles grandes generadores de interés nacional, porque estos yacimientos de Río o carbón exceden lo que podría ser de interés a la provincia como tal.

Santa Cruz es netamente exportadora de energía, al revés que Chubut. Está lo suficientemente cerca como para exportar a Chubut, en vez de traerla desde el norte del país. Entonces, la ecuación económica como tal podría llegar a funcionar. Además, hay en carpeta de la Provincia una posibilidad de instalar una planta de aluminio en esa zona, con lo cual avalaría el ingreso de la generación desde Piedra Buena. Está proyectada una línea que alimenta toda la zona minera de Chubut, también con el nivel de transmisión de 132 kilovoltios, partiendo del Cerro Vanguardia hasta el Manantial Espejo, y otras pequeñas localidades y aprovechamientos mineros de esa zona. De tal manera, la Provincia de Chubut tiene una transmisión que llega a Los Antiguos de 132 kilovoltios, una central que va hacia la costa y a la zona minera, y después el resto de la provincia desarrollada hacia la zona turística, minera y la capital provincial.

La potencia de generación eléctrica disponible en la Provincia de Santa Cruz alcanzan a 1.125 MW (Central a Vapor de Río Turbio: 250 MW; Central Hidroeléctrica Condor Cliff -4x125

MW-; Central Hidroeléctrica La Barrancosa - 3x125 MW) contra una demanda de 32 megavatios. Por consiguiente, si esta potencia fuera para el abastecimiento local no podría mantener las máquinas en servicio, porque los auxiliares de las centrales serían mayores de lo que significa el consumo de la provincia. Nunca resultaría rentable hacerlo, salvo que esa provincia obtenga una industria electro intensiva o sea exportadora de energía hacia las vecinas. Es evidente que, para el desarrollo como tal de la provincia, si quiere tener una calidad de energía, tiene que exportarla.

TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

En Tierra del Fuego, en el año 2007 está registrada Ushuaia con una demanda máxima de 26,57 megavatios, Río Grande con 30,4 MW y Tolhuin no llega al megavatio.

¿Qué sucede con Ushuaia? Ushuaia tiene una generación turbo-gas, donde tiene dos equipos suficientes para alimentarlos, pero ya de una antigüedad importante, inclusive con ciertas fallas ocasionales. En Río Grande sucede algo similar y, si me permiten, la situación no es nada favorable. ¿Qué sucede? Yo creo que de alguna manera se debe analizar, porque hay un pequeño aprovechamiento hidroeléctrico con disponibilidad de un 70% del tiempo. Si bien es una potencia interesante, no es de utilización permanente.

Un proyecto importante es la vinculación de Tierra del Fuego con Río Gallegos, mediante una línea de 220 kilovatios, de 234 km de extensión, a través del paso La Angostura, que creo que es un kilómetro, con una vinculación se puede hacer aérea o subacuática. Esto daría un puntapié final a la vinculación y al desarrollo, tanto del polo tecnológico de Río Grande como del polo turístico de Ushuaia. Mi opinión es que el Consejo Federal de la Energía, de alguna manera, tiene que tomar la decisión final de hacer esta vinculación en 220 kilovoltios a la provincia. No por eso ir en desmedro de la generación local, porque aporta y permite optimizar los recursos. Tierra del Fuego tiene gas, recursos hidráulicos y de otro tipo (Eólica, Mareomotriz y Biomasa), que permiten de una manera racional tener la calidad de energía que desean, cubrir el déficit, los baches y, sin embargo, utilizar racionalmente el sistema energético. Muchas gracias.

ESTRUCTURA, FINANCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS. RELACIÓNES CON LAS PROVINCIAS

Jorge Cerrota, presidente del Banco de Tierra del Fuego

Muchas gracias por la invitación. Vamos a tratar de esclarecer un poco un tema más que delicado que es el financiamiento del sector público. Un tema importantísimo en la confección del presupuesto, para ver el déficit de caja que eventualmente pudiera producirse.

Tengo la idea de que hay dos tipos de financiamiento para el sector público que no difieren en absoluto del financiamiento al sector privado. Son el financiamiento tradicional, bancario y el que llamo no tradicional y que está vinculado al mercado de capitales.

El financiamiento tradicional bancario lo que tiene, y que me parece importante para aquellos que desarrollan presupuesto por la celeridad y la dinámica que tiene la cobertura de caja, es un trámite largo; no es complicado. Y vamos a dejar en claro quien tiene que hacer las cosas porque hay mucha confusión. El municipio, lo primero que tiene que hacer es dirigirse al Ministerio de Economía de la Nación para requerir la autorización para tomar el crédito. Esta autorización deriva de que previamente el Ministerio de Economía controle que todos lo deberes estén hechos, ley de responsabilidad fiscal, etc. y controlar que el porcentaje de coparticipación que se va a ceder en garantía de ese préstamo esté dentro de las reglas nacionales. Simplemente lo que hace es autorizar el endeudamiento, no aprobar el endeudamiento. La aprobación del préstamo depende del Banco Central. Acá es donde, con el fin de clarificar, quiero ser un poco más detallista.

Las normas del BCRA establecen claramente que está prohibido a los bancos financiar a los estados provinciales o municipales. Esto tiene una importancia fundamental porque es la ley madre y dice que está prohibido. Salvo que se cumplan determinados requisitos como es la autorización del Ministerio de Economía, la cesión de la coparticipación para garantizar el crédito y algunos requisitos menores. Pero es lo que hay que interpretar.

Habiendo cumplido estos requisitos, no está la autorización igual. Tiene que venir expresa y tiene dos aristas. La primera es, pese a que está prohibido, autorizamos por vía de excepción el endeudamiento del municipio con el banco tal. Estas reglamentaciones son para todos los bancos públicos y privados. Hay una confusión de que es sólo para públicos. Es para todas las entidades reguladas por la ley de entidades financieras. Entonces, primero dice que puedo aprobar o no puedo aprobar. Pero hay otro condimento que hace esto como muy difícil, que es una relación técnica que se llama graduación de crédito. Con respecto a esto, el Banco Central dice que un banco le puede prestar a una provincia hasta el 10 por ciento de su responsabilidad patrimonial computable. En general, se supera.

Vamos a hablar del caso típico del Banco de Tierra del Fuego, en general ese 10 por ciento por necesidades de caja el préstamo solicitado es superior. Con esto llegamos a que el Banco Central tiene que dar una segunda autorización para excederse en la graduación del crédito, con lo cual la gente de línea del BCRA, en lo que depende de

normas para entidades financieras, es bastante renuente a dar esta autorización, con una grave consecuencia porque la no contestación a la presentación efectuada de acuerdo al articulo 10 de la ley de procedimientos administrativos implica no. O sea que si se hacen todos los deberes, se presenta la nota al Central 30 días antes de la necesidad en el presupuesto y el Banco Central no contesta la nota, lamentablemente se debe interpretar como no. Con lo cual se hace realmente difícil manejar un presupuesto bajo la posibilidad de financiarse vía banco, la vía tradicional. De cualquier manera, se deben realizar todos los esfuerzos. Pero que quede claro, es laborioso, es largo, pero en definitiva si no hay una nota formal del Banco Central donde dice primero autorizo que tome crédito y segundo, en caso de ser necesario, autorizo el exceso en graduación de crédito en graduación de fraccionamiento de crédito, esto implica un no. Por ende, me parece importante hablar de métodos alternativos de financiamiento como el Mercado de Capitales Y el Mercado de Capitales se maneja, hoy por hoy, mediante la figura del fideicomiso, ya sea de administración o financiero. La ley de fideicomiso es de 1994, en algunos lados es realmente conocida, pero es muy poco conocida o aplicada a nivel público.

Allá por el año 1995 cuando se promulgó, el primer fideicomiso público no se hizo en Buenos Aires sino en Mendoza. La Bolsa de Comercio de Mendoza con la Municipalidad de Guaymallén hizo un fideicomiso para la construcción de cloacas. En aquel momento yo era agente de Bolsa, cuando me llegó el prospecto para invitar a inversores al emprendimiento, como el bien fideicomitido era la cuota que iba a pagar el frentista, yo pensé que iba al fracaso, y no se lo ofrecí a ninguno de mis inversores en la sociedad de Bolsa. Craso error el mío, muy mala visión. Fue un éxito. Y después me doy cuenta de por qué, además que desde lo jurídico aquellas cuotas que hacen a las cloacas, son absolutamente ejecutables y además son seguras. Hay una historia que dice que la morosidad en ese tipo de créditos no supera el 6 por ciento. Guaymallen está llevando en estos momentos 16 ediciones de fideicomiso de origen. Lo usó para cloacas, pavimento, obra pública. Y esto lo hace con una figura muy sencilla y muy interesante desde el punto de vista de la rentabilidad.

La empresa constructora es la que normalmente financia, construye y autofinancia. Contra ese fideicomiso cobra la cuota y le paga a la empresa constructora con un interés correspondiente. El inversor tiene también su renta, es como si estuviera haciendo un plazo fijo, nada más que a las resultas del cobro. Una figura que no veo que se esté desarrollando pero que no es difícil de llevar adelante, que si se hace muy técnicamente no habría porque pasar por organismos como la Comisión de Valores o la Bolsa de Comercio que hacen que esto sea engorroso. Como método alternativo de financiación, deberíamos desde el sector público tenerlo siempre a disposición, con una gran ventaja para el inversor. Esto sale de la caja de rentas generales del municipio o de la provincia, es administrado por un fiduciario, que normalmente es un banco, el banco cobra, paga, no hay ningún tipo de concepto por el cual las autoridades puedan tocar estos fondos que están destinados exclusivamente al pago de la obra en sí.

Creo que, hablando del Banco de Tierra del Fuego, lo que hace como agente financiero es asesorar al gobierno y a los municipios, aunque no tuvimos demasiado contacto, es un asesoramiento exclusivamente técnico que se puede desarrollar. En estos momentos, el banco está en una situación inmejorable desde el punto de vista de solvencia y liquidez, ha hecho muchísima experiencia. Como todos saben, es un banco que ha tenido sus problemas allá por el año 2000 con un fondo residual que empezó de cero. En el 2004 tuvo un problemita y con la ley 657 de Refinanciamiento de Pasivos siguió adelante. Aprendió mucho de estas experiencias traumáticas. Ha hecho un trabajo para poder mejorar su relación con el Banco Central y se ha consolidado patrimonialmente en el orden de 75 millones de pesos, lo

que le permite estar tranquilo, asegurar al depositante la devolución de sus fondos y cumplir con su carta orgánica en cuanto al fomento de las actividades de la provincia. Como todo, es perfectible pero se está cumpliendo bien. Con lo cual, así como todos los bancos estarían en condiciones, el nuestro es uno que tiene una responsabilidad social superior. Nosotros somos uno de los cuatro bancos de la República Argentina 100 por ciento público. Está el Nación, el Provincia de Buenos Aires, el Ciudad y el de Tierra del Fuego. Nuestra interrelación con los bancos de la zona patagónica es buena, hay un diálogo fluido. Reconozco que en determinados temas entre nuestra carta orgánica y nuestras necesidades de ser un banco que tiene que pensar en la provincia como un todo, en algunos casos no nos ponemos de acuerdo. Son bancos que están manejados en forma privada, en algunos casos el 51% es privado y el 49% público, con lo cual el que decide es la mentalidad privada, pero en general tenemos un buen dialogo. Hemos hablado de este tema, porque todos los bancos de la zona tenemos la misma problemática. El municipio, el gobierno provincial rápidamente se da cuenta de que necesita fondos, los requiere para pagar una serie de temas y las cosas hay que preverlas con anticipación. Me parece importante que cuando se habla de presupuesto se meta un bocadillo sobre financiación para preverlo antes.

Con esto una idea general esta dada. Muchísimas gracias.

Eduardo Delle Ville

¿Alguna pregunta, aclaración o comentario?

Pregunta inaudible

Jorge Cerrota

Es una pregunta muy interesante. Eso lo evalúa el Ministerio de Economía, no el banco. Cuando dije genéricamente que hay que hacer todos los deberes y presentarse el Ministerio de Economía, el Ministerio evalúa todo eso, evalúa el cumplimiento de la responsabilidad fiscal, el porcentaje que se ha dado de coparticipación en garantía de otros temas. Bajo toda esa evaluación entonces autoriza a endeudarse, pero eso lo hace todo el Ministerio de Economía.

Pregunta inaudible

Jorge Cerrota

Vamos por partes. La experiencia fue lentamente positiva desde el punto de vista del banco y volvemos a lo que hablábamos de que tenemos otro tipo de responsabilidad, y no solamente de obtener rentabilidad. Creo que fue un apoyo a una obra muy importante y necesaria para toda la población. Tuvimos una pequeña renta porque no se concibe que un banco invierta fondos sin renta, es la concepción elemental de cualquier entidad financiera. El objetivo fue más apoyar la obra que el negocio en sí mismo.

Pregunta Inaudible

Y en tal sentido, el municipio fue a autorizar su endeudamiento con Economía y el Central, pero previamente le comunican desde el Banco Nación que tiene que estar con la autorización de la autoridad de aplicación, en este caso el Ministerio de Hacienda. ¿Se repite esto en otras provincias? Porque según usted la autorización la da Economía y el Central.

Jorge Cerrota

Si interpreto bien lo que dice, es el paso que corresponde en toda la Nación. Los municipios deben ir de la mano de la provincia. La coparticipación no llega directamente a los municipios. Y un elemento central, salvo el de la autorización, es ceder la coparticipación. Entonces, la que tiene que firmar la cesión de la coparticipación para la cancelación de ese crédito es la provincia.

Pregunta inaudible

La provincia no avaló con coparticipación, ni avaló el préstamo. Pero el municipio lo hizo con recursos propios. En este caso fue un muni-

cipio de Villa Regina, en una operación por fideicomiso: un plan federal de vivienda, donde tenía que comprar más terrenos y a través del fideicomiso se hizo la operación. El municipio no avaló con coparticipación federal sino con recursos propios. No obstante lo cual, la autorización de endeudamiento primaria pasó por el Ministerio de Hacienda de la provincia.

Jorge Cerrota

Ahí estamos mezclando. Si usted me habla de Nación, fideicomiso, no hablamos de financiamiento tradicional bancario, sino de Mercado de Capitales.

Pregunta inaudible

Lo mismo con nuevos pedidos de financiamiento con banca privada, exactamente lo mismo.

Jorge Cerrota

Repito. Que las municipalidades deben pasar por el gobierno provincial no tengo duda. Puede haber algunas particularidades que no sean exactamente como las plantee, pero es lo que establece el Banco Central.

Aplausos

Eduardo Delle Ville

Agradecemos a Jorge Cerrota su disertación. Este tema de los fideicomisos es apasionante y lo vamos a debatir, porque hay mucha gente que les tenemos miedo a los fideicomisos, por la forma en que se escapa el gasto del sector público. Estamos en presencia de gente que quiere hacer mucho, y con pocos recursos podemos llegar a riesgos muy grandes. Fundamentalmente a que no haya sostenibilidad de las finanzas.

ESTRUCTURA, FINANCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS. RELACIÓNES CON LAS PROVINCIAS

EUGENIO SIDERIS, MINISTRO DE ECONOMÍA DESIGNADO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO

Agradezco a la Asociación la invitación. Me pareció importante este espacio para ir comunicándonos sobre algunas cuestiones interesantes, que con el tiempo vamos a ir profundizando un poco más.

Quiero enfocar uno de los puntos que se estaba tratando y es la relación provincias municipios, que me parece que es un tema trascendental, institucional, que tiene que ser zanjado en la medida del análisis. Básicamente, el punto de partida de esta cuestión lo interpreto de la siguiente manera. Buscando lo que decían aquellos padres de la República como Alberdi, cuando planteaba un tema trascendental porque lo vivió con la separación de la Confederación, encontramos esa frase de la soberanía de los gobiernos que planteaba una función fundamental: «sin renta no hay gobierno». Cuando él hablaba de gobierno, hablaba de un instrumento que todos nombran y conocemos, que son las leyes presupuestarias. Es decir, mediante el presupuesto hacemos la gestión de gobierno. Inclusive desde el punto de vista jurídico, es la autorización para que el Ejecutivo pueda realizar ciertas acciones, y para eso es fundamental que tenga la renta suficiente para desarrollarlas. Aquí empieza una de las cuestiones más interesantes de esta convivencia, que no solamente se acota a la relación provincia municipio, sino que incluye al gobierno nacional.

Para eso, brevemente, tenemos que analizar desde 1853 un punto de partida importante, sobre las distribuciones que quedaban establecidas fundamentalmente entre la Nación y las provincias. Y en ese momento había lo que técnicamente se llama separación de fuentes en materia tributaria. A cada uno de los sectores en juego le daba una fuente determinada, que era lo que se distribuía. Esa fuente determinada del gobierno nacional, o la fuerte renta que tenía, eran los derechos aduaneros, que fue el gran conflicto que se desarrolló hasta ese momento.

El gobierno nacional, para financiar su mantenimiento, su gestión, tenía fundamentalmente los derechos aduaneros. Esto continuó en una línea hasta que las necesidades de los gobiernos centrales, con mayores gestiones sobre las provincias, hicieron avanzar en un tema fundamental que fue la vieja discusión sobre si la Nación tenía facultades para crear impuestos indirectos que no fueran los aduaneros. La cuestión se debatió y finalizó en que sí, que correspondía a la Nación con las viejas leyes de impuestos internos, donde la Nación empezó a avanzar sobre estas supuestas jurisdicciones provinciales. Eso se fue continuando con el correr de los años con las creaciones de los impuestos, a partir de 1935 del impuesto a las ventas, a los réditos, que en la estructura del ministro Pinedo había dado sustento al crecimiento de la mayor participación de la Nación sobre las provincias. Y ahí empieza a tocarse otro tema fundamental que se consolida en 1994, que son las famosas leyes de unificación y lo que conocemos como los esquemas de coparticipación. En este caso, coparticipación nacional entre Nación y provincias.

De esta manera, queda definitivamente consolidado, incorporado en la Constitución en el artículo 75 inciso 2, donde se establece la coparticipación. Hay una norma que es la cláusula transitoria, que fija la fecha en la cual se tendría que haber aprobado un régimen de coparticipación, que era el 31 de diciembre de 1996, muy lejano al que estamos viviendo.

Básicamente, este régimen de coparticipación federal donde la gran recaudación impositiva la recauda el gobierno nacional y la distribuye a las provincias, ha tenido varias leyes. La ley final es la 23.548, donde se fijaron las pautas del gobierno nacional con las provincias. Paralelamente empieza a debatirse otra cuestión, que es la discusión que empieza a principios del siglo pasado con las autonomías municipales. Al principio las discusiones sobre la Corte Suprema, los fallos dicen que los municipios son meras delegaciones del gobierno provincial, hasta que hacia el año 1984 se empieza a plantear un nuevo tema, que es la autonomía municipal. Esto se plasma en la Constitución, pero otras constituciones provinciales como la de Tierra del Fuego, dictadas después de 1957, ya lo incorporaron y empieza una corriente de generar autonomía en los municipios. Esta característica empieza a generar una discusión, que es el alcance que uno puede llegar a ver de la autonomía municipal.

La Constitución Nacional establece que la autonomía municipal queda definida por la constitución provincial y define algunos elementos institucionales, políticos, administrativos y económico-financieros. Desde el punto de vista institucional, la característica más destacada es poder dictar sus cartas orgánicas; desde el punto de vista político, elegir sus autoridades; desde el punto de vista económico-financiero, establecer cuál es el límite que establece cada constitución de provincia para los municipios.

En este caso me parece importante la consolidación que se da en la reforma constitucional, que tiene como característica algo que se venía trazando anteriormente: dar una fuerte presencia a la autonomía municipal. Esto se plasma rápidamente y algún elemento adicional que le falta es que esa autonomía municipal tenía que tener, como contrapartida para lograrla, los recursos necesarios para desarrollar esa autonomía. Ese es el panorama general que en esta provincia, en los municipios, la discusión sobre si podían o no crear impuesto esta superada y materializada en dos impuestos que administran los municipios: uno es el inmobiliario y el otro el automotor. Con lo cual queda asegurada la autonomía de los municipios, no sólo desde el aspecto formal sino material, porque le da el sustento económico para esto.

Esto es un cuadro general para ver un poco lo que se diagramó hasta esa época. Quiero referirme a una transición que puede haber con la realidad actual. Son las consecuencias de lo que algunos tributaristas han definido como el laberinto federal, en el cual el gobierno nacional o los senadores no fueron tratando este régimen de coparticipación federal sino que fueron haciéndole parches a este régimen. Y si uno lo analiza en la evolución de los años ‘90 se encuentra con una característica distinta de la de los ’80, que es el federalismo del gasto y el sistema unitario en los recursos. Si ven las características generales se van a encontrar con una estructura muy clara. Lo ven en los papeles, al margen de la situación particular que está viviendo Tierra del Fuego.

Ustedes se van a encontrar con superávit del gobierno central y con un déficit de los gobiernos provinciales, por ejemplo en la provincia de Buenos Aires. Y esto que hace más endeble el sistema federal de gobierno, es una de las características que se han vivido en los años ‘90 y que arrastra algunas consecuencias sobre los gobiernos de las provincias. Este superávit fiscal, por ejemplo, se da con dos componentes que le dan ese superávit, que son las retenciones a la exportación que no se coparticipan y el impuesto a sellos que tampoco se coparticipa. Ahí tienen una estructura bastante marcada de la diferencia en-

tre el gobierno nacional y los provinciales. Y a esto se le agrega -recién nombraban la ley de Responsabilidad Fiscal, modificatoria de la ley de Convertibilidad Fiscal del año '99- la posibilidad de acotar los gastos de los regímenes provinciales -inclusive la ley de Responsabilidad Fiscal, que en un principio era amplia para Nación y provincias, fue limitada para las provincias, mediante formas de financiamiento de la provincia con encuadre en las pautas generales: Equilibrio presupuestario, crecimiento del gasto en función del crecimiento del PBI y la deuda que se contrae no puede ser superior al 15% de los ingresos corrientes.

Esta es la situación que se está viviendo en la actualidad, con estas cuestiones analizadas, lo cual deja vulnerables a algunas jurisdicciones provinciales. Inclusive, frente a esta situación, las consecuencias que se tienen que plantear pasan por dónde estamos parados en este cuadro general y hacia dónde vamos.

Volviendo al régimen de coparticipación federal, es un sistema mediante el cual el gobierno nacional recauda, distribuye a las provincias. Ahora vamos a ver cómo fundamentalmente obliga a las provincias, por ellas, por sus entes autárquicos y por los municipios, a no crear impuestos análogos a los nacionales. La excepción, y para poder analizar un poco el tema, queda establecida en cinco impuestos que quedan en manos de los gobiernos provinciales o municipales: entre ellos, están el automotor y el inmobiliario -que siguiendo la doctrina de los tributaristas se divide en dos partes: el local o urbano en manos de los municipios y el rural que queda para la provincia-. Y uno empieza a ver en esta dificultad financiera en que se encuentran las provincias que Tierra del Fuego tiene grandes y serios problemas de valuación fiscal, que hacen que los valores de las propiedades rurales sean muy bajos en relación a lo que establece la norma, que sería una valuación de mercado o un valor cercano.

Esto determina un replanteo de esas fuentes tributarias tan escasas, que hay que explorar y buscar para modificar y poder generar no sólo mayor recaudación sino mayor equidad tributaria, que es uno de los postulados que siempre tenemos que tener en cuenta en materia tributaria. Quizás las emergencias o las situaciones difíciles nos hacen perder el objetivo, pero el tema de equidad tributaria es fundamental. Lo mismo ocurre con algunos impuestos provinciales, que se han caracterizado por normas que han dejado con un espíritu viejo en el sentido de la política económica de los años '90, donde el uno a uno se caracterizaba por la dificultad de introducir nuestros productos en el extranjero. Los grandes efectos que se quisieron obtener mediante los pactos fueron poder lograr exportar productos. Para eso, el objetivo fue disminuir cualquier efecto tributario negativo o distorsivo que tienen los impuestos de sellos y los de ingresos brutos, el efecto cascada y piramidación. Lo lograban gravando o desgravando a tasa cero actividades primarias e industriales y de la construcción, y en sellos algunos contratos especiales, lo que dejaba como característica un ahuecamiento de la base tributaria, una disminución. En la actualidad, ese es un planteo necesario porque han cambiado las condiciones: el uno a uno no existe y los precios de intercambio son altamente redituables.

Los valores de la soja, del trigo no son los que se generaron originalmente. Es un tema que requiere un estudio para modificar esta relación o situación que ha creado sobre algunas provincias. Es interesante el planteo de la cuestión para el análisis. Hay otro de los impuestos que me parece interesante rescatar y esto, si mal no recuerdo, lo decía cuando hablaba de los tipos de riqueza: decía que la más inequitativa es la que recibo por herencia. Si analizan el impuesto a la ganancia, la más equitativa es la del trabajo. Entonces, se van a encontrar con que uno de los cinco impuestos que se les permite cobrar a las provincias es el impuesto a la herencia, porque siempre tiene un trasfondo difícil e interesante para analizar de algo que quedó en el pasado. Todos conocemos la vieja historia de la derogación de este impuesto en el año '76 con la intervención del entonces ministro de Economía Martínez de Hoz.

La derogación a partir del 1º de enero de 1976, con esa anécdota del cobro de la herencia del padre que ocurrió el 26 de marzo del '76.

Pero yendo al tema técnico, era interesante retomar que una de las críticas más importantes que tenía el impuesto a la herencia fue -y la mayoría de los países tienen impuesto a la herencia- que al no haber nominatividad de acciones, había un traslado de la cuestión recaudatoria en el sentido de que se transmitían las acciones entre familiares y no pagaban. En realidad, hoy en día este planteo podría ser subsanado. La provincia de Buenos Aires tiene un proyecto presentado que no conozco en profundidad, pero es interesante una coordinación en materia tributaria provincial frente a las necesidades de un buen impuesto y, a mi entender, un impuesto absolutamente equitativo e interesante para plantear. Es todo un tema adicional para poder llegar a analizar la cuestión de relación que tienen los municipios con las provincias. Ya anotamos, aparte de estos tributos provinciales, la característica especial en Tierra del Fuego y algunas provincias del sur argentino, donde ha habido una delegación del gobierno provincial mediante ley, por la cual se le otorga las facultades al gobierno municipal de recaudar dos impuestos importantes: el inmobiliario y el automotor.

Finalmente, quizás este es el cuadro actual del trabajo a realizar, queda una cosa a realizar más adelante para el futuro: darle un poco más de contenido a una norma de la constitución provincial, muy escueta, que es el artículo 69 que habla de la coparticipación que tienen que tener los municipios, ya sea de los impuestos provinciales, los nacionales, y algunos entienden que también de las regalías hidrocarburíferas no mineras. Las mineras supuestamente no encuadrarían en esta situación. Hoy se acotaría en otra norma, en la 169 inciso 4 de la constitución provincial, cuando habla del tesoro de los municipios. Ahí habla de que la coparticipación que va a formar parte de los tesoros municipales va a ser por los ingresos nacionales y provinciales, con lo cual tenemos la certeza de que los tesoros municipales tienen que recibir coparticipación de los impuestos provinciales, nacionales y la doctrina considera que también de las regalías.

El sistema de relación entre provincias y municipios en la actualidad se rige por dos leyes, la 191 y la 143, donde se establecen los coeficientes de distribución entre provincias y municipios. Acá hago un comentario para la claridad del tema y de la exposición. La coparticipación tiene dos distribuciones, tanto la nacional como la provincial. Una, que la llamamos distribución primaria, que consiste en cómo distribuye el recurso el que lo obtiene con los que no lo obtienen, y la secundaria, que consiste en cómo se distribuye entre esos que reciben los fondos. Este tema es interesante porque nos puede dar algún criterio de dos cuestiones. Si ustedes van mirando, la norma provincial tiene dos partes. La distribución primaria es numérica formal; la secundaria tiene características más interesantes que la hacen más móvil. En los impuestos provinciales analiza la participación de los municipios en la recaudación, no así en la coparticipación. En las regalías, analiza el porcentaje de habitantes. Es decir que fija pautas que no son estrictas o fijas, sino que toma indicios que permiten a una norma, con el espíritu de toda norma, que trascienda para el futuro. Es una norma de carácter interesante.

Este es un tema que queda planteado ahí, pero al que se le agrega alguna cuestión para analizar. Cuando hablábamos de que la Nación avanzó sobre las provincias, en algún momento avanzó porque la Nación prestó más servicios que las provincias. Cuando la Nación, entre 1891 y 1893 avanzó con sus proyectos tributarios, fue porque extendió caminos, conquistó zonas desérticas, creó ferrocarriles, creó escuelas, y eso le generó un derecho implícito. Voy a la idea de esta cuestión que se llama responsabilidad fiscal, de correspondencia fiscal, de relacionar el ingreso con el gasto en todo sistema de distribución. En el nacional pasa lo mismo; son números duros, inmóviles. Entonces, uno de los planteos que se va

a tener que llevar cuando se toque este tema de coparticipación son los criterios de distribución de los fondos, quién tiene el gasto. En la ley de Coparticipación 23.548, originariamente la distribución que se efectuaba era la misma proporción para Nación que para provincia. ¿Por qué se modificó?. La Nación le reconoció a las provincias la transferencia de los colegios primarios, y esto hace a la esencia de ese criterio. Siempre los ingresos van jugando con los gastos.

Lo que nosotros planteábamos, que para tener gobierno necesito renta, esta es la distribución correcta que se debe realizar. Nosotros tenemos abreviada esta norma, la nacional es muy larga. Yo miraba el párrafo 2 del inciso 3 que habla de un criterio objetivo. ¿En función de qué vamos a distribuir la coparticipación? De las competencias, servicios, funciones que tenga cada uno de los niveles de gobierno, es decir que el planteo pasa por definir las funciones para poder definir también los ingresos. Un criterio adicional que enfoca el criterio del Jefe de Gobierno, cuando él pide la Policía, el artículo dice que el gobierno nacional le delegó a las provincias la salud, la educación, pero no la contrapartida. Y ahí está la cuestión financiera que hablamos de que es federal para el gasto y unitario para los recursos. La Constitución nos da el parámetro. Si yo a algún sector le quito un servicio, también se tiene que llevar ese ingreso. Este es el parámetro de distribución como análisis primario o coparticipable, y en algún momento va a tener que primar esta correspondencia fiscal entre ingresos y gastos como punto de partida para cualquier análisis futuro que se quiera hacer y ante la escasez de comentarios de la norma.

Nada más. Muchas gracias.

Eduardo Delle Ville

Ha sido una conferencia muy ilustrativa de la realidad impositiva argentina. Esto va a dar mucho que hablar y discutir. Ya venimos discutiendo hace tiempo y no nos ponemos de acuerdo. Pero acá no sólo hay problemas con los impuestos sino también con las representaciones políticas, y van cazaditas una de la mano de la otra. ¿Preguntas?

Pregunta

El artículo 8 de la ley 23.548 la consideraba como territorio nacional y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como municipio. ¿La provincia va a propiciar que ese tratamiento sea modificado y sea incluido como el resto de las provincias en la distribución?

Eugenio Sideris

El debate de coparticipación federal corresponde a los senadores. ¿Usted se refiere al gobierno provincial o a los senadores? Había comentarios sobre un planteo de análisis de este tema, que hizo José Martínez. Es lo que yo leí, nada más.

Pregunta

En el tema de valuaciones rurales, ¿en Tierra del Fuego es muy grande la brecha respecto de los valores de mercado? La acumulación de impuestos como tasa proporcional sobre la valuación fiscal esta presuponiendo que todo el sector rural participa de una rentabilidad que le permite acumular impuesto a las ganancias, a los bienes personales, etc. ¿Esto debe seguir ese criterio o hay que hacer un cambio que cobre impuestos sobre el flujo y no sobre el capital?

Eugenio Sideris

Ahí se plantean dos o tres cuestiones. La primera es que creo que sí, pero no le puedo dar certeza. En los impuestos urbanos los montos que uno ve son bastante distantes a los que uno conoce o presume conocer de esa relación. Si mal no recuerdo la valuación fiscal última proviene del año '90. Con lo cual supongo que sí. La idea es revisar.

En la segunda pregunta, las situaciones que uno pudo llegar a describir de las necesidades financieras provinciales y nacionales hacen

que se plantee donde haya recursos o riquezas como las valuaciones de los campos que han aumentado; todos los fiscos van a ir sobre los campos.

En la tercera pregunta hay todo un debate que se planteó en 1973 con las reformas agrarias, con un impuesto a la renta media potencial de la tierra, que básicamente decía que yo cobro lo que debería obtener por riqueza esta tierra, no cobro lo que obtiene. Si la idea grava flujo, grava flujo, pero el que debe ser, no el que es. El objetivo en un país signado por las grandes extensiones de tierra en manos de pocos sectores, en algún momento del origen de la división de las tierras, hacía necesario gravar en función de la potencialidad de la tierra. Lo cual, a mi entender, tomado así, es razonable.

Pregunta

Hubo ministros de Economía que consideraban muy altos los niveles de coparticipación de las provincias con los municipios. ¿Usted que criterio tiene, ha evaluado esta situación?

Eugenio Sideris

Mi idea era hacer una exposición de lo pasado, del presente, lo marqué bien, de la valuación y hacia el futuro. Creo que es un tema que tiene que ser tocado con mucha seriedad, responsabilidad. No me animo a dar ninguna opinión de ningún concepto de esos. Solamente plasmar una norma muy completa de la constitución provincial que será vista en su momento. Hay un montón de factores, de estudios previos antes de hacer un comentario como ese.

Pregunta

¿Qué porcentaje de recursos son propios y cuánto lo que viene de la Nación? Lo pregunto en función de que tengo entendido que la mayoría de los municipios del sur, por el tema de las regalías, gestionan muy poco los tributos propios, por lo que los porcentajes son 80% de coparticipación y 20% de recursos propios.

Con la estructura tributaria de la provincia y mayor gestión, sin mayor carga tributaria sobre la ciudadanía, se hace de más recursos. Yo no sé la estructura tributaria provincial a nivel recursos, cuánto de coparticipación y cuánto de recursos propios.

Eugenio Sideris

Yo planteé tres momentos: el histórico, el actual y el futuro. Yendo a la pregunta, los porcentajes estimativos serán cercanos a regímenes de coparticipación, 60%; 25% de recursos provinciales y 15% de regalías petroleras. El resto son tasas; las regalías son propias. Es un recurso genuino perteneciente a Tierra del Fuego que se distribuye junto con los municipios. Es un recurso de las provincias petroleras como dominio originario. No hay un sistema único. Se hacen por tipo de ingresos, distintos porcentajes.

Eduardo Delle Ville

Muchas gracias por su presencia.

ESTRUCTURA, FINANCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS. RELACIÓNES CON LAS PROVINCIAS

José Labrocca, secretario de Finanzas de la Municipalidad de Río Grande

Antes que nada un agradecimiento público a la Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera que se ha acercado acá. Esto lo hablamos hace mucho; lo habló el contador Paulino Rossi. Fue una idea, todo nace de ideas. Lo volvimos a hablar en Mendoza y vinieron a la isla; se han acercado todos los que han querido participar, personas que con su excelencia y nivel académico nos ilustran y nos permiten mejorar lo que hacemos en la gestión pública día a día. El agradecimiento es muy grande. La Asociación nos ha ayudado mucho y nos ha permitido modificar algunas cuestiones que son las que hacen que la función pública sea cada vez mejor.

Escuché atentamente a Sideris, y me sorprendió gratamente. El debate que abre aquí no lo esperaba, pero es necesario. Lo sabemos los técnicos que conocemos la situación de la isla. Los que estemos en los municipios vamos a ayudar a la suerte y vamos a estar detrás de la provincia y de nuestro colega para que su gestión tenga éxito. Porque el éxito que tenga el partido gobernante es el de cada uno de la provincia.

El debate que se abre desde el punto de vista municipal es la coparticipación, pero también tiene mucho que ver qué estamos haciendo con el dinero que recibimos de ella. La idea nuestra era hablar de ejecución presupuestaria, la planificación por objetivos que comenzó allá por el 2002 con una reforma administrativa financiera muy fuerte que se hizo en la Municipalidad de Río Grande, con una voluntad política muy grande de parte del intendente. Hoy lo entiendo, yo siempre fui técnico y no estuve mucho tiempo en la función pública. Hoy tengo dos carteras muy distintas: Finanzas y a cargo del Gobierno. Uno sabe que tiene que gastar y, por otro lado, que tiene que hacerlo con responsabilidad. Ahora entiendo la responsabilidad del intendente para realizar esta reforma, para llegar a lo que hoy es el municipio de Río Grande. No es sólo es un control presupuestario donde no hay rojo, no hay déficit, no se imputa en rojo. Los que están el tema lo saben. En términos normales no gastar más de lo que uno tiene para gastar, no solo financiera sino también económicamente. Si yo económicamente giro en rojo, financieramente voy a tener un problema. Más allá de que en el ámbito público el presupuesto tiene otra connotación diferente.

La reforma administrativa financiera que se hizo tuvo por inicio cambiar no sólo la forma de trabajar y de pensar, sino hacer una apoyatura fuerte desde los sistemas de administración y de hardware. Se hizo una gran inversión apoyada por unos créditos del Banco Mundial muy interesantes, un programa que tuvieron sólo cinco municipios del país. Financiación a diez años con tasa bajísima que nos sirvió para hacer otras cosas y además impulsar esta reforma. Los cambios se pueden ver en las oficinas, con terminales nuevas. Podemos administrar muy bien la recaudación tributaria, estamos en condiciones de que los contribuyentes impriman sus boletas y paguen

por Internet. Pero además un cambio muy fuerte en la forma de pensar.

En ese momento estaba la contratación por licitación pública que tenían, por un lado, los que diseñaban hardware y software y por otro, los que diseñaban conceptualmente el funcionamiento del software. El cambio conceptual fue trabajar por programas. De sistemas inconexos pasamos a tener un control por programas total de la imputación presupuestaria, y automáticamente se descentralizó el presupuesto con la centralización de la norma, que fue uno de los principios que sostuvo Makón. Fue un cambio sustancial en la forma de trabajar que nos permite tener un elemento simple: no giramos en rojo. La mayoría de las áreas que trabaja con el presupuesto de la municipalidad sabe lo que es no girar en rojo y no piden a Finanzas partidas que no tienen. Esto nos permitió hacer un cambio fundamental en nuestra forma de trabajo, administrar adecuadamente los recursos que se tienen, salvo los vaivenes que pueden tener los ingresos de fondos que son de varias fuentes: cobro de impuestos directos del municipio, tasas municipales. ABL, agua, y la coparticipación que se recibe por distribución primaria y secundaria. Cuando los recursos no entran, hay problemas. Uno puede o no girar en rojo, pero no tiene recursos para afrontar el pago. Nosotros hemos creado un fondo anticíclico en la municipalidad y que está para afrontar una crisis con una norma que establece exactamente los mecanismos.

Este raconto sirve porque hay dos partes en la discusión que se puede dar en la provincia. Qué recursos integran, qué leyes lo legislan, a quién le corresponden esos recursos, por qué se establecen. Dirán por las leyes, pero en el aspecto tributario no es por la literalidad de las normas, sino por el espíritu. El espíritu de la ley es sustancial a la hora de interpretar el derecho tributario, y la ley de coparticipación de impuestos está enmarcada en el derecho tributario.

Por un lado, lo que recaudamos y lo que recibimos por coparticipación y por otro, como lo gastamos. Obviamente para un fin último, ¿para qué está el Estado?. Para que los ciudadanos le paguen los fondos, los administre adecuadamente y satisfaga el bien común. En el municipio, el administrador es el intendente y esto significa que las calles estén limpias, que tiene que haber pavimento, alumbrado, funciones históricas de los municipios. Esto es muy dinámico, todo cambia. En Río Grande, desde 1992 se brinda el servicio de agua. También en la provincia se está brindando la atención primaria de la salud. A partir de la carta orgánica aprobada el año pasado, al municipio se le agregaron funciones nuevas: educación y salud. El ciudadano quiere que el administrador administre bien los fondos y le brinde los servicios esenciales. Todo es discutible, pero es importante que se discuta y se entienda que tanto la Nación como los municipios, como las provincias, deben complementarse para brindar satisfacción al bien común de los ciudadanos.

En la medida que esto se entienda, la discusión va a llegar a buen puerto. Entiendo la pregunta de los índices. Hubo varios ministros que plantearon bajarlos porque los municipios tienen mucha plata. A un ministro le dije que el municipio recibe el 10% de lo que se le da a la provincia y utiliza esos fondos para satisfacer necesidades públicas. La provincia recibe 1.500 millones de pesos y el municipio 150 millones. Para qué discutir los índices si en relación a los habitantes recibimos lo mismo. Si falta plata, la segunda parte de la discusión es por qué no se está administrando bien.

Si la discusión fuera o hubiera sido no duplicar funciones, de acuerdo. Si la provincia y el municipio intervienen en turismo, gastamos los dos para lo mismo. Estamos distribuyendo recursos que si los unificamos seguramente van a ser mejor utilizados. Esto requiere una grandeza de los funcionarios a cargo de las funciones. Si no la tenemos, le va a ser muy difícil a la provincia salir de la crisis en la que está. La discusión sobre los índices es estéril, si no se discute todo. Discuta-

mos las funciones, en que más podemos intervenir para estar más cerca de la gente.

Es necesario que el dinero público se acerque a la gente. Eso significa que cuando más esté en los municipios, más fácil es controlar su funcionamiento. Cuando ingresé al municipio empezamos a trabajar sobre la descentralización. Una de las premisas que quedó planteada era acercar los dineros públicos a la gente. No hay país sin corrupción, ¿pero cómo se controla esto? Si al ciudadano le importa tener servicios satisfechos, cuando más cerca esté la plata del ciudadano, es más fácil controlar los fondos.

Creo que la corrupción es una de las fallas del capitalismo. La exacerbación del individualismo, la supervivencia del más apto provoca que la gente quiera ganar más y muchas veces se pasan los límites de la ética. Por eso, cuando los fondos estén más cerca de la gente son más administrables, y no hay duda de que se deben discutir las funciones y complementar la Nación y las provincias, y los municipios. Y se deben coparticipar y complementar tanto los recursos como los gastos. Y ciertamente la Nación lo está haciendo por distintas razones. Fue producto de la crisis, de la necesidad de financiar déficit fiscal. Hoy es el momento de iniciar esa discusión.

¿Qué pasa hoy en Tierra del Fuego? ¿Dónde nos toca a nosotros participar de esta discusión? Es muy particular. El problema no es cuánto dinero entra a las arcas provinciales y municipales. Por ejemplo, esta isla no puede gastar 1.700 millones para 100 mil habitantes. Los 1.700 millones no son discutibles. La coparticipación está definida y establece un mecanismo, y hay un espíritu en la norma y en la Constitución federal, pero geopolítico. Tierra del Fuego, si no hubiera tenido coparticipación, no hubiera habido interés en que fuera territorio todo el tiempo que fue, y hoy sería chilena. Y lo digo no para entrar en discusión sino porque ellos tienen un posición geopolítica muy clara de ocupación. Si no se hubiera ocupado políticamente la habitación de Tierra del Fuego, se hubiera perdido. Los que tomaron la decisión de ocupar este territorio y darle beneficios a la gente, lo hicieron con un interés geopolítico.

Posiblemente haya que discutir ese interés geopolítico, pero es importante que Tierra del Fuego sea argentina. No quiero entrar en la discusión de si la coparticipación de Tierra del Fuego está bien o mal porque sé lo que piensan otras provincias, pero no estoy de acuerdo con el interés geopolítico de este territorio, que es una cuenca importante de producción de gas y petróleo. La discusión que quiero plantear es qué hacemos con Tierra del Fuego dentro de 9 años, con los problemas que se nos avecinan. Si la provincia tiene 1.700 millones y el municipio va a recibir un poquito más, estamos planteando una proyección de 198. La discusión no tiene que ser planteada por qué monto se recibe, sino por qué función hace cada uno y en que pueden complementarse, y esa es la grandeza que deben tener los gobiernos provinciales y municipales, dada la crisis terminal en la que está Tierra del Fuego, al haberse acabado casi un presupuesto en endeudamiento, al no tener más de 10 millones de pesos en las cuentas.

Por un lado hay que discutir las funciones, cómo vamos a ayudarnos para salir de la crisis. Pero creo que la discusión de cuánto le corresponde al municipio, siendo que el final de la historia es el interés geopolítico, no estaría en el tapete. Pero hay una segunda discusión de la que debemos participar, y es qué hacemos con esos fondos. Y en eso este municipio de Río Grande sí se ha tomado el trabajo de hacer las cosas prolijas y bien. No gastamos más de lo que entra, tenemos un sistema que controla y estamos trabajando sobre un presupuesto por programa, que no nos deja girar en rojo, y en breve la gente de Río Grande va a participar activamente. No con el presupuesto participativo que está funcionando hace tres años, con tres millones donde la gente decide, sino en definir los objetivos en que quieren que se gaste su dinero. Se trata de que estos

objetivos sean cuantificados por la gente y que tengan objetivos de cumplimiento. Cada dirección del municipio define objetivos, se votan, se aprueban y se manifiestan al Concejo Deliberante. Y el año que viene se van a manifestar a la gente para que nos ayude a elegir. Algunos gobiernos anteriores han gastado sin tener en cuenta en qué y se ha girado en rojo.

En el camino que planteábamos de compartir funciones, de complementar, de colaborar mutuamente con el funcionamiento de la provincia, el apoyo del gobierno de Río Grande va a estar sin tener en cuenta la bandería política. También es importante que sepamos que debemos controlar ese presupuesto provincial porque ahí ha estado uno de los grandes problemas que ha tenido la provincia, cuando se ha gastado más de lo que entra.

Yo iba a hablar de presupuestos por objetivos y por programas, pero merecía este debate público de buena fe y con buena intención. Y le digo contador Sideris desde lo que nos toque, lo personal, lo profesional y desde el municipio, va a tener todo el apoyo y con trabajo esta provincia va a salir adelante. Y lo que estamos hablando hoy va a ser una reunión histórica donde se dijeron cosas importantes. Muchas gracias.

EDUARDO DELLE VILLE

Va a ser una reunión histórica porque se dijeron cosas muy importantes. Por ejemplo, Jorge Cerrota nos planteó la situación del banco y sus operatorias respecto del gobierno provincial, las posibilidades que se daban de acuerdo a la legislación nacional y provincial. También dijo que el banco estaba en buenas condiciones.

Eugenio Sideris hizo una consideración general sobre el sistema impositivo argentino, trató a fondo el tema de la coparticipación federal, y realmente llevó adelante algunas inquietudes referidas a problemas de evaluación y de reparto.

Por último, José Labroca nos planteó cómo se administran las competencias en un municipio. Esto es importante por las tecnologías que se han incorporado y lo que significan las nuevas técnicas presupuestarias, donde la participación ciudadana tiene un peso fundamental.

Abrimos un período de reflexiones. Lo que se ha dicho acá es histórico porque hay un gobierno que se viene, que está sentado, y un banco que tiene su mecánica de financiamiento, que está sentado y forma parte del sistema estatal. Se ha señalado que el Nación, el Provincia, el Ciudad y el de Tierra del Fuego son bancos estatales y esto es muy significativo. Yo he sufrido las presiones para que privatice alguno de estos bancos. Por suerte, logramos sanearlo y llevarlo adelante en toda su operatoria. Es un tema significativo cómo los gobiernos van descargando en los bancos y los van desfasando, haciéndole daño y sacándole capacidad operativa. Hay algunas recetas que ya están muy trilladas o son caminos a no transitar y están muy a la vista, y esperemos que nuestros amigos, con las funciones y responsabilidades que tienen, no transiten esos caminos y los dejen cerrados.

Pregunta

¿Cómo se instrumenta el presupuesto participativo con la ciudadanía?

José Labroca

Lo hicimos imitando a Rosario, uno de los primeros del país. No es fácil instrumentarlo porque la gente no participa. La participación más importante que vi en los últimos años fue el cacerolazo, cuando se robaron los plazos fijos. Y es terrible eso.

La instrumentación fue, primero, a través de asignarle un recurso dentro del presupuesto, un porcentaje dentro del presupuesto total, con lo cual el recurso que se va a dejar para que los ciudadanos elijan el destino de esos fondos estaba decidido. Para el año que viene, son 3.750.000, y para la ciudad de Río Grande es mucho. Lo segundo, es el armado y entramado de las reunio-

nes con los barrios, y luego dividir ese dinero en los barrios, establecer parámetros para dividir ese dinero. Por la cantidad de gente, por las necesidades de la gente, se hizo una ecuación y se estableció un porcentaje para cada barrio de Río Grande. Después hay que armar las reuniones con los barrios. La primera vez que lo hicimos fue positivo hasta que empezamos con lo que llamamos foros, reuniones previas para decidir el barrio en que se quería gastar. Después viene la asamblea, donde se vota el objetivo.

Esto requiere un gran trabajo de la gente del municipio, que tiene que organizar las reuniones, las tiene que llevar adelante, las tiene que coordinar, y a veces hay que llevarlos a la votación. Algunos barrios han tenido una participación muy grande, y otros no. Pero por ser el tercer año, hay una participación muy activa, principalmente de los barrios más poblados y con más necesidades. Se han votado proyectos muy interesantes. La gente está yendo ahora porque ve que cuando va, participa y vota algo, y el municipio lo hace, el sistema funciona. Hemos hecho infinidad de cosas y requirió una gran paciencia del poder ejecutivo municipal para que los vecinos tomaran esto y participaran. Es la clave de esto, y hoy está funcionando. Diría que es factible con cualquier población.

Eduardo Delle Ville

Cuando las participaciones no se hacen orgánicas y el hombre que quiere participar, se quiere meter en temas demasiado escabrosos que hacen a la alta política de una ciudad, de alguna manera empiezan a cortar los vínculos entre la gente y la autoridad. Ese es un tema muy complicado. El tema de la participación es muy importante, pero tiene que ser absolutamente y totalmente regulado y ver dónde y cómo la gente tiene que participar.

José Labroca

Quiero aclarar algo. En el presupuesto participativo se eligieron obras, compra de equipos, libros, computadoras. El objetivo nuestro, el año que viene, es que la ciudadanía de Río Grande participe en la votación de objetivos que va a realizar el municipio. Este año votamos 459 objetivos, como 20 cuadras de pavimento. Vamos a hacer que la gente vote mediante diálogo estructurado en esos objetivos que no están en el presupuesto participativo. ¿Y cómo se llega al diálogo estructurado? Si cuesta que la gente participe y vote en sus proyectos, imagínense un proyecto del Ejecutivo. Vamos a tratar de que la gente participe, pero nosotros vamos a trabajar con ellos. Cada funcionario municipal se acerca a la gente por algo: Asuntos Sociales, Dirección de Deportes, Obra Pública. Mientras le gente se acerque a hablar de otros temas, también se lo va a hacer participar del presupuesto por objetivos, ahí no necesitamos convocar. Son dos cosas, una es como vamos a trabajar el año que viene con el presupuesto global del municipio y otra el presupuesto participativo.

Quería agregar que en la ciudad de Río Grande parte del éxito ha sido que, si bien algunos proyectos tardaron más y otros menos, es importante que el ciudadano vea que el proyecto elegido en su zona se concretó. Así se siente partícipe de la cosa y puede ver que otro barrio puede tener una necesidad antes que el propio, y sabe que si su barrio realmente necesita algo en algún momento se va a concretar a través de ese presupuesto.

Con mayor o menor grado de avance, estamos al 100 por ciento del cumplimiento del presupuesto participativo.

Pregunta

Aquellos vecinos que se animan a votar, ¿son también capaces de seguir el proyecto?

José Labroca

Estamos en un avance en cada proyecto. Hay muchos terminados ya, el 100 % tiene un grado de avance. Te persiguen para que se concrete.

El peligro de hacer participar a la sociedad es no tener capacidad de respuesta, es un bumerang. Si uno despierta expectativas en la sociedad, genera necesidades. Viendo la posibilidad de solucionarlo, si uno no tiene capacidad de reacción para cumplirla, entonces es un problema. Cuando se elige un proyecto, hay delegados vecinales encargados de que se pueda cumplir.

Eduardo Delle Ville

Muchas gracias por su presencia.

ESTRUCTURA, FINANCIAMIENTO Y COMPETENCIADE LOS MUNICIPIOS. RELACIÓNES CON LAS PROVINCIAS

MANUEL HERRERA, EX SECRETARIO DE LA UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA

Buenos días. Me voy a tomar dos licencias, la primera es sacarme el saco, y la segunda es pararme, porque suelo ser mal expositor y ustedes ya sentados se pueden dormir; así que parado puedo mirar con más detalle y ustedes tienen un poquito más de culpa si se duermen. Además, así me siento un predicador.

Bueno, antes que nada quiero agradecer a la Asociación por la invitación y a las autoridades de los municipios de la provincia por la recepción.

Vamos a hacer una breve reseña de la situación económica argentina y de la situación, específicamente, de la Patagonia, para después pasar al debate, que es lo que se pretende.

Claramente, como es de público conocimiento de todos, desde la salida de la crisis del 2002 hasta el presente, se advierte un gran crecimiento económico, que desde el 2005 se ha transformado en un crecimiento genuino. Salimos del rebote, producto de la crisis, y a partir del segundo trimestre del 2005 estamos por encima del producto que teníamos antes de la crisis, es decir que hay un crecimiento de más del 20 por ciento por encima del producto que existía a fines del '98, antes del comienzo de la recesión. Esto es una buena noticia, ya que hemos seguido creciendo a tasas chinas durante cinco años; y esperamos un crecimiento superior al 8 por ciento para el 2008. Nosotros estamos previendo un crecimiento también muy importante, del 7,5 por ciento, para el 2009.

Sin embargo, también cabe destacar esto en perspectiva. La Argentina, a pesar de este ritmo increíble del crecimiento, desde la salida de la crisis, tiene un producto bruto per cápita, a pesar del rebote, todavía inferior a países como Chile, Brasil y Uruguay, que son países que históricamente han tenido productos brutos per cápita inferiores. Incluso, en el caso de Brasil era bastante inferior a la Argentina por la cantidad de población que tienen. O sea que, por un lado la buena noticia es que la Argentina viene teniendo un crecimiento sostenido inédito en su historia en estos cinco años, porque la tasa es muy alta, más alta que el potencial de nuestro país. La noticia no tan buena es que, puesto en un contexto de lo que está ocurriendo en la economía mundial y la economía de la región, la Argentina todavía tiene que hacer muy bien los deberes, tiene que seguir creciendo a tasas muy importantes durante muchos años para estar, no como pretendíamos en el pasado a la altura de España, Australia o Canadá, sino a la altura de un país como Chile, que 10 ó 20 años atrás estaba muy por debajo de lo que era la situación local.

La inversión se viene recuperando de la crisis en forma también muy importante, aunque por debajo del consumo, que es la verdadera locomotora del crecimiento de la economía. Y muy por debajo está el tema de recuperación de las exportaciones, que es también una asignatura pendiente muy importante, pese a las ventajas de competitividad-precio que tiene la Argentina. Y

esto, no sólo por los efectos de la devaluación de la moneda local, sino por la devaluación del dólar y la reevaluación en términos relativos de las monedas de nuestros principales socios comerciales, como es el Real de Brasil.

Este número de la inversión debería ser mucho más importante a pesar de cuanto ccreció, pero todavía la inversión en términos del producto está en un nivel parecido al que existía antes de la crisis. Esto es, por un lado, una buena noticia pero, por otro lado es una señal de preocupación, porque crecer al 8,9 por ciento durante tantos años demanda un nivel de inversión muy superior al que tenemos hoy en día, por más que sea un nivel que está a una altura record respecto de otros períodos. ¿Por qué? Porque no hay muchos países que crecen a estas tasas en el mundo. China es el caso típico, y el nivel de inversión sobre el producto en China es más del doble que el nivel de inversión sobre el producto en la Argentina. China invierte casi el 46 por ciento de su producto, y la Argentina apenas el 22 por ciento. Y aquí se ve una de las inconsistencias del modelo para seguir creciendo en forma sostenida, a estas tasas en el futuro. Y no es una opción la posibilidad de crecer a tasas menores, porque la Argentina todavía tiene una cantidad de población por debajo de la línea de pobreza, por debajo de la línea de indigencia, y tiene todavía un alto nivel de desempleo, a pesar de que decayó. Por eso se necesita crecer a tasas elevadas para corregir estos problemas sociales en la menor cantidad de tiempo posible.

Por un lado, tenemos la inversión interna y, por otro lado, está el tema de la inversión extranjera directa. La Argentina necesita del ahorro externo traducido en inversión para crecer en forma sostenida a tasas altas, porque estructuralmente la Argentina tiene una propensión marginal a ahorrar baja, sea por una cuestión cultural o por lo que fuera. Los argentinos ahorramos poco y, en consecuencia, invertimos o podemos invertir con recursos propios también poco. Como somos dependientes para crecer, necesitamos de la inversión extranjera directa, y por eso es tan importante este tema. Lamentablemente, como ustedes ven, la inversión extranjera directa no ha podido todavía ponerse a la altura de lo que era en la década pasada, incluso disminuyó en el último año al 46 por ciento. Y no sólo eso, sino que lo peor es que en el mundo, un mundo creciendo a tasas también inéditas para la historia del capitalismo, hay muchas oportunidades de inversión, de atraer inversiones extranjeras en países emergentes, y la Argentina está perdiendo la carrera más importante que se está jugando hoy por hoy entre los países emergentes, que es la carrera por atraer inversiones extranjeras.

La Argentina está a la cola de los países de la región en lo que respecta la atracción de inversión extranjera directa. Observen la inversión directa en Brasil, en México, en Chile, en Colombia y lo que es en la Argentina. Claramente, aquí tenemos un problema y también una oportunidad. Podríamos mejorar mucho más nuestra situación económica, podríamos hacer que este modelo económico sea más sustentable generando las modificaciones que hay que hacer para tener un país más atractivo para el ahorro externo.

Por otra parte, la otra restricción importante para la inversión es el problema del crédito al sector privado, con un porcentaje del PBI que se mantiene muy por debajo de lo que era el crédito antes de la crisis. Esto también es una limitante para mejorar e incrementar los niveles de inversión locales. Y también es un problema el cómo están creciendo o decreciendo los depósitos, sobre todo los depósitos a plazos. La posibilidad de reducir genuinamente el costo financiero, es decir la tasa de interés, está dada en revertir esta tendencia decreciente en lo que respecta a los depósitos, sobre todo a plazos. En la medida en que haya crecimientos en depósitos a plazos, en que esta línea verde supere la línea roja de préstamos, es decir, en que los depósitos a plazos crezcan por encima de los préstamos, vamos realmente a poder generar un costo financiero a tasas de

interés más reducidas, que también van a propiciar niveles de inversión mayores.

Nuevamente, la Argentina está muy por debajo, a la cola en lo que respecta a promoción de créditos al sector privado sobre el producto bruto, no sólo respecto de países como Estados Unidos, que tiene casi 50 por ciento de crédito sobre el producto sino en términos de Brasil y de Chile. La Argentina, con este 11 por ciento en este año 2007, también está muy por debajo de lo que era esta proporción crédito sobre el producto antes de la crisis, que más que duplicaba este porcentaje. ¿Qué ocurre con esto?, ¿qué pasa con la limitación en el crédito?, ¿qué ocurre con la insuficiencia a la inversión?, ¿qué pasa con la dificultad de traer inversiones extranjeras?

El impacto es que la economía, impulsada por el consumo, que dijimos es la locomotora del crecimiento, está cada vez más trabajando a pleno empleo. Se dice que una economía trabaja a pleno empleo cuando está en un nivel del 75 por ciento, y hoy estamos en el nivel general en un 52 por ciento, pero hay sectores que están trabajando casi al 100 por ciento. Evidentemente este hecho de que la economía esté trabajando cerca del pleno empleo, tiene claramente un impacto sobre el nivel general de los precios. El consumo privado y el gasto público explican más de dos terceras partes del crecimiento de la economía en todos los años a partir de la recuperación. Esto no es una mala noticia si, como dijimos antes, está acompañada por un crecimiento de la oferta tal que impida que el incremento de la demanda agregada presione sobre el nivel de precios, como está ocurriendo hoy en día.

¿Cómo se manifiesta este motor del crecimiento económico?, ¿o por qué?, ¿cuáles son las explicaciones de por qué el consumo privado se transformó en la locomotora del crecimiento? Básicamente por cuatro razones: el aumento del salario real, el aumento del stock de préstamos para consumo privado, la caída del desempleo y la caída de la pobreza.

Como ustedes ven aquí, el salario en el nivel general está en un punto muy por encima de lo que era la crisis y está por encima también de lo que era el nivel salarial antes de la crisis en general. Sin embargo, no es igual para todos. El sector privado formal está en un nivel muy superior al que tenía previo a la devaluación, es decir, que el poder de compra del salario privado formal es muy superior al que tenía antes de la crisis. Sin embargo, el poder de compra del sector asalariado informal y el poder de compra del sector público todavía no se ha recuperado desde la crisis a esta parte. Con lo cual, esto también es una señal de alerta porque seguramente esto provoque o genere incentivos para la puja distributiva, que seguramente se viene a partir del año que viene. La recuperación de la economía argentina claramente se refleja en el mercado laboral -como dijimos- con una caída muy drástica en la tasa de desempleo. Ya estamos cerca de lo que se podría llamar una tasa estructural de desempleo, y eso también implica nuevos consumidores y motorizar más la demanda agregada. La caída del nivel de pobreza e indigencia, también significativa, provocan este mismo efecto.

¿Qué pasa por el lado de la oferta? Hablemos un poco de productividad. El índice de volumen físico, es decir, lo que produce la economía y el índice de horas trabajadas. En los '90, antes de la crisis, había un nivel de productividad que estaba a un nivel bastante alto, básicamente por la inversión muy fuerte que hubo en capital. En la recesión económica hubo una caída estrepitosa de las horas trabajadas y de la cantidad de producción de la economía, con una caída en el nivel de productividad. Y nuevamente, a partir de la recuperación, hubo un aumento muy importante del nivel de productividad, básicamente por el crecimiento sustancial de los índices de volumen físico. Sin embargo, y acá hay una señal de alerta para el futuro, los aumentos salariales, es decir, la recuperación del poder de compra de los salarios, estuvo (en promedio entre los años 2003 y 2006) por encima del incremento de la infla-

ción gracias al incremento de la productividad del período. Es decir, esta diferencia entre el aumento de salarios por la inflación por un lado y la productividad por el otro, también provoca presión sobre los precios. Se dice que los aumentos salariales tienen que estar en línea con la productividad del trabajo y también, por supuesto, con el incremento de precios. Esto es una señal de alerta para el año que viene, para la discusión con los gremios.

¿Qué pasa con el sector externo? Claramente, el modelo económico tiene un pilar muy importante, que es la competitividad del tipo de cambio. Esta competitividad tenía, en su origen, que proveer una cierta protección para la industria local, recursos excepcionales para el Estado a través de las retenciones y también generar incentivos para las exportaciones. Es decir que un tipo de cambio competitivo, en teoría, lo que genera es un incentivo para las exportaciones y un desincentivo para las importaciones. Sin embargo, seguramente vinculado con la escasez de la oferta local, en línea con el aumento del consumo, las importaciones vienen creciendo a una tasa mayor a la que crecen las exportaciones.

A diferencia de lo que ocurría en los años '80, cuando la economía estaba mucho más cerrada, hoy en día, cuando hay presión de demanda, lo que ocurre es un aumento de las importaciones. De alguna manera, tal aumento de las importaciones es una válvula de escape a la presión que se genera sobre el índice de precios. Imagínense ustedes, con una economía como la de los años 80, lo que sería hoy la inflación. Y aquí, como ustedes observan, el balance comercial desde el 2002 a esta parte está cayendo en forma muy peligrosa. Esta caída del saldo de balance comercial se da, a pesar de que hoy por hoy todavía el tipo de cambio real está más de un 80 por ciento por encima de lo que era antes de la crisis, es decir, hay una devaluación todavía muy importante en términos reales en nuestra moneda, que evidentemente no se está aprovechando todo lo que se podría por el lado de las exportaciones.

Vamos al tema de la Patagonia, específicamente. La Patagonia, si uno lo mide en términos de producto bruto geográfico, es una de las regiones más prosperas del país, sólo superada por la región centro, en donde están la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, y muy por encima de lo que ocurre en las dos regiones más postergadas del país, el noroeste y el noreste de la Argentina. Pero dentro de la Patagonia, la situación no es igual para todos. Notablemente, hay una diferencia entre las provincias menos pobladas con más recursos hidrocarburíferos y las provincias más pobladas con menos recursos hidrocarburíferos. No es lo mismo la situación de la Patagonia sur que la del norte. Como decíamos antes, esto se explica, por un lado, por la distribución territorial del producto y, por otro lado, por la distribución territorial de la población, que es bastante heterogénea dentro de la Patagonia.

Al comparar la estructura del producto bruto de la Argentina como país y la estructura del producto bruto patagónico, se observa que en la Patagonia la industria extractiva tiene un peso mucho mayor al del nivel nacional, que es sólo del 1,7 por ciento, cuando en la Patagonia es de casi el 20 por ciento. Si se analiza internamente las provincias que componen la región, también la situación es distinta. No es lo mismo el peso de ese sector en Santa Cruz, que el de La Pampa.

Tampoco es lo mismo la agricultura en una y otra provincia de la Patagonia. Dentro de la misma Patagonia la estructura del producto bruto geográfico es bastante diferente.

Cuando se considera la inserción externa de la región, es decir las exportaciones, la preponderancia del sector hidrocarburífero queda manifiesta. Si uno analiza la composición de las exportaciones nacionales, el combustible representa sólo el 18 por ciento; en cambio, en las exportaciones patagónicas el combustible representa el 62 por ciento.

Así como las manufacturas de origen industrial a nivel nacional representan casi un tercio, en la Patagonia superan apenas el 10 por ciento.

Nuevamente, a nivel provincial, hay diferencias muy importantes. En Neuquén, el 90 por ciento de las exportaciones están explicadas por los hidrocarburos, mientras que en Río Negro es solamente el 19 por ciento. En Chubut tenemos unas exportaciones de combustibles muy importantes y también, como se vio antes, están las exportaciones de aluminio y de la pesca, que la hace ser una provincia un poco más diversificada. Tierra del Fuego también está más diversificada. Y, en Río Negro y La Pampa claramente el sector agrícola tiene una preponderancia mayor.

El hecho de estar tan atadas a los hidrocarburos, implica que las políticas locales en relación a este sector tienen también, obviamente, una implicancia muy importante en la región. Cuando uno analiza la evolución relativa a las exportaciones patagónicas de combustibles, se refleja una caída muy importante del 50 al 39 por ciento. Lo mismo ocurre cuando uno analiza las exportaciones totales patagónicas sobre las totales de la Argentina, ya que también se ve una caída de los combustibles. Y esto obviamente está ligado a las políticas nacionales sobre los hidrocarburos.

Sin embargo, el crecimiento económico y también el precio de lo que produce y exporta la Patagonia generaron un impacto sobre los índices sociales muy favorable. Aquí se ven los índices de caída de la pobreza en el país y la Patagonia es la que tiene un índice de pobreza más bajo en términos comparativos. Con la desocupación ocurre un poco lo mismo.

Dentro de la Patagonia, el sector público es un actor predominante en el mercado de trabajo en todas las provincias, sobre todo en Tierra de Fuego y Santa Cruz, muy por encima de lo que ocurre en el país como promedio, que es del 8,9 por ciento.

Hay una dependencia muy importante del nivel de empleo con respecto al Estado como empleador. Y la capacidad para demandar empleo del Estado, que es uno de los principales empleadores, está fuertemente correlacionada con los ingresos provenientes de las regalías hidrocarburíferas. Esto genera de alguna manera preocupaciones sobre el futuro por caída de la producción o por caída eventual del precio. Esto, obviamente, va a provocar problemas de tipo social en todas las provincias, sobre todo en aquellas más vinculadas a los ingresos por regalías.

En síntesis, la dependencia que presenta la región con respecto al sector hidrocarburífero condiciona la sustentabilidad del crecimiento patagónico y las posibilidades de desarrollo a futuro. Si uno analiza el nivel de reservas comprobadas, el horizonte hoy por hoy, en promedio, es de nueve años. Esto es, básicamente, producto de la falta de inversión en exploración. En la Argentina, como vimos al principio, hay un crecimiento importante de la inversión, sin embargo hay sectores claves en los cuales la inversión está muy por debajo de lo que era en el pasado. Y estos sectores están muy relacionados con aquellos a los cuales la inversión no llega, que además no tienen una señal de precios favorable como en el caso del petróleo, a pesar de que el barril está a 100 dólares, localmente.

Estos sectores necesitan, además de la señal de precio, otras cuestiones que tienen que ver con un horizonte macroeconómico muy largo, con la seguridad jurídica, con la estabilidad de las reglas de juego, porque los tiempos de amortización de la inversión en este tipo de sectores son mucho más largos que los tiempos de amortización de otros sectores, como por ejemplo el agropecuario. Es decir, aún si resolviéramos el problema de la señal de precios, tendríamos que trabajar mucho en las cuestiones institucionales para que se revirtiera esta situación y, por supuesto, se mejore el horizonte de reservas.

¿Cuáles son las claves de la sustentabilidad del desarrollo económico? En general, y es-

pecíficamente en la Patagonia, una de las cuestiones más importante es la diversificación productiva. Como vimos en la presentación, hay una dependencia de la matriz productiva patagónica muy fuerte del sector hidrocarburífero. Esta diversificación productiva tiene que estar enmarcada en una estrategia de desarrollo productivo y territorial que hoy la región no cuenta. Además, tiene que estar vinculada con un proceso de atracción de inversiones extranjeras directas que vayan a sectores distintos a los relacionados con los hidrocarburos. Y tiene que estar encuadrada en una especialización y una inserción intencional también distinta, relacionada con el aprovechamiento de las capacidades tecnológicas endógenas, con la calificación de los recursos humanos, con una ocupación del territorio mucho más integral. Asimismo, en general, tiene que estar relacionada con mejorar la competitividad sistémica de la economía de la Patagonia. Con este tipo de competencia, se hace referencia es a todos aquellos aspectos distintos de la competitividad precio. Es decir que la competitividad sistémica está relacionada con la competitividad no-precio de la economía, con cuestiones que no están vinculadas con la competitividad de tipo de cambio.

Como vimos, innovación tecnológica, aprendizaje, diseño y calidad, inversiones, capacidad, son todas cuestiones que hacen a la competitividad no precio de la economía, son las que hay que fortalecer en esencia. La idea original de este modelo económico tenía que ver básicamente con lo siguiente: se entendía que el principal problema de la economía argentina era la volatilidad, es decir, que los empresarios en la Argentina no invertían porque estaban expuestos históricamente a un nivel de volatilidad muy importante. Tal volatilidad supone crecimientos importantes seguidos por caídas del nivel del producto. Lo que se entendía, ideológicamente, en este modelo, es que había que eliminar esa volatilidad. A la vez había que brindarle al empresariado local por un tiempo prolongado competitividad precio para que el mismo empresariado local en ese ínterin generase la competitividad sistémica. Protejamos con competitividad precio a nuestros empresarios durante un tiempo, lo más prolongado posible, mientras ellos generan la competitividad genuina, la competitividad no precio. ¿Por qué durante el mayor tiempo posible? Porque la competitividad precio no es para siempre.

Un país que crece tiende a ver apreciada su moneda, porque la moneda es como cualquier otro bien de la economía. Si ingresan capitales porque la economía argentina crece, esto va a tender a apreciar la moneda. Uno puede hacer esfuerzos para tratar de alentar lo más posible este proceso, pero también tarde o temprano los países a los que les va bien tienen una moneda fuerte. Entonces, la idea intrínseca del modelo era que en un ínterin, mientras durara la competitividad precio, se generara esa competitividad no precio.

Lamentablemente, creo que todavía en esto tenemos mucho trabajo por hacer y me parece que, por suerte, la posibilidad de tener esta competitividad precio se va a dar en el futuro. Y vamos a tener una nueva oportunidad en la próxima administración para ocuparnos de mejorar la competitividad de los precios. Esperemos que esta vuelta no perdamos este tren. Lo que tiene que hacer la región, además de potenciar las ventajas competitivas naturales provenientes de los recursos naturales e insumos básicos, es desarrollar ventajas competitivas dinámicas que tienen que ver con la pesca, la tecnología, los bienes culturales, el turismo, la energía nuclear, la posibilidad de transformar a las provincias patagónicas energéticas en provincias que sigan siendo productoras de energía. Esto último requiere empezar a explorar otro tipo de energías que no estén vinculadas estrictamente con la energía no renovable, como la energía que se produce con los biocombustibles. En la región, hay provincias que tienen ventajas para producir colza, que es un insumo básico para los biocombustibles. En la región, hay claramente ventajas comparativas como para aprovechar mucho mejor la energía eólica. Es decir, la región también podría aprovechar la experiencia que tiene como región productora de

energía para posicionarse como líder de la producción de energía alternativa.

Para esto, también hay que empezar a superar falsos dilemas que nos vienen acompañando históricamente a los argentinos. Dilema como políticas de mercado o políticas públicas que tienen que ayudar a crear nuevos mercados. Dilema entre sector primario o industria y servicios. Dilemas entre empresas grandes o PyMEs, mercado interno o externo, salarios altos o competitividad. La Argentina nunca va a ser competitiva con salarios bajos, porque siempre va a haber un país dispuesto a pagar salarios más bajos que nosotros. La Argentina tiene que ser competitiva con diferenciación de productos, con calidad, con capacidad de innovación.

Básicamente, lo que tenemos que hacer en la Argentina es aprovechar esta etapa de crecimiento y pasar a una etapa de desarrollo económico.

Muchísimas gracias.

Presentador

Iniciamos el cambio de interrogantes.

Pregunta

Me permiten abrir el debate. Se mencionó en forma lateral el tema del agua. Como patagónico que dije que era, yo creo que es un tema no menor, por lo menos en la provincia de Chubut y de Santa Cruz. Entonces, me gustaría preguntarle al personal del IIVAP, al Licenciado Carlos Maia, que mencionó el tema de generación eólica, si tiene en estudio utilizar la generación eólica, que se usa exclusivamente para la generación eléctrica, en hacer la ósmosis o en solucionar problemas que son tan cotidianos e importantes para las provincias y para el pueblo.

Carlos Maia

El proyecto nuestro está en evolución y, como siempre, el problema que aparece es de fondos. Hemos ido desarrollando la ingeniería para un generador eólico de potencia con características para ser usado en la Patagonia, que tiene que soportar vientos más lentos que en otras partes del mundo. Pero no hemos podido superar el hecho de pasar a la fabricación. Tenemos un proyecto que tiene varias fases, una de las cuales es construir cuatro de estos generadores en forma sucesiva, y con el cuarto llegar a la homologación internacional, lo que nos daría la posibilidad de instalar granjas ya comerciales y exportar. Pero se ha apuntado, por ahora, a desarrollar el equipo y tratar de que alguien se interese para financiar las primeras fabricaciones, para luego poder instalar una fábrica que pueda producir una cantidad de equipos suficientes para una primera granja de 50 a 100 megavatios.

Hemos tenido varios intentos, que algunos aprecian como muy importantes y que casi se concretaron con la provincia de Santa Cruz. Se llegó a formar la empresa INVAP Santa Cruz, que tenía el objetivo de instalarse en esa provincia el comienzo de la fabricación de estos generadores con empresas de la región, pero lamentablemente se ha cortado el proyecto.

Así que la pregunta tuya va más adelante de lo que nosotros tenemos previsto, de lo que más se habla. Y nosotros no hemos entrado en eso, en la combinación de energía eólica y producción de hidrogeno. Un experto muy conocido y uno de los grandes impulsores de esto ha llegado a decir que la Patagonia va a ser la cumbre del futuro, porque tenemos el viento gratis y vamos a poder exportar hidrógeno para centros mayores de consumo.

Y la otra es un aprovechamiento, porque hace muchos años la Comisión Nacional de Energía Atómica comenzó a estudiar que aguas debajo de la represa se bombeara por generadores eólicos para rellenar la presa. Hubo gente que lo ha estudiado. En realidad, teniendo la electricidad, aplicarla a ósmosis inversa, que es una tecnología muy desarrollada o a la evaporación a baja presión sería relativamente accesible.

Antonio Cadenas

Voy a agregar un comentario. Es conocido y no aprovechado que desde la ruta 40 de la provincia de Santa Cruz, y desde más arriba, hay 100 hectáreas irrigables, en una franja de 10 kilómetros, es decir que tomando 5 kilómetros a la derecha y 5 a la izquierda de la ruta 40, hay agua suficiente para que con la energía eólica se pueda irrigar. Son datos pequeños, que deben ser conocidos por toda la gente patagónica, y es de suponer que acá en la provincia de Tierra del Fuego, con la energía eólica puede pasar algo parecido para irrigación.

ROGELIO FRIGERIO, PRESIDENTE DE ECONOMÍA Y REGIONES

Bueno, el panel es de desarrollo local y el desarrollo local es la respuesta. La globalización, de alguna manera, desfiguró las fronteras de los estados nacionales, pero les dio a los gobiernos locales una responsabilidad mucho mayor que la que tenían en el pasado. Hoy por hoy, las responsabilidades de los gobiernos locales en motorizar y llevar adelante el desarrollo de sus regiones son muy importantes, y es lo que sucede en el resto del mundo. Creo que el liderazgo de este proceso de reconversión tiene que venir de la mano de desarrollo local. Con desarrollo local no me refiero sólo a los gobiernos locales sino a instituciones que promuevan el desarrollo local y que estén integradas, tanto por el gobierno local como por las instituciones empresariales y la academia. Así es como funciona. Aquí no hay que insertar nada, los países a los cuales les va bien son aquellos que sus gobiernos locales impulsan este tipo de iniciativas. ¿Para qué? Para promover la posibilidad, por ejemplo, de que en Tierra del Fuego se empiecen a sustituir algunas importaciones, y que eso se traduzca en un requerimiento de mayor demanda de empleo y de oferta de empleo. Para eso hacen falta decisiones políticas, financiamiento y capacitación. El único que puede proveer y promover eso es una institución que se encargue del desarrollo local.

Opinión de un participante del panel

Es interesante ver lo que ha pasado con Puerto Madryn, Chubut, donde el arrastre ocasionado por una irrigación importante cambió toda la fisonomía del lugar. El movimiento es difícil de provocar pero, como dice Rogelio, es el gobierno local, que luego encuentra trabas financieras. De modo que una gran inversión puede resolver el problema, para que luego haya el arrastre de la gente que quiere hacer la actividad privada.

Opinión de un participante del panel

A mí me gustaría decir una cosa. Creo en las localidades como tal. Yo mencioné un plan energético nacional, donde nos colgábamos las provincias, pero también quise mostrar que la generación dispersa, lo que aportamos cada uno, lleva a que la ecuación de esa provincia cierre, para no traer de afuera .Con esto, lo que quise decir es que no puedo ser importador y no ser exportador. Tengo que mantenerme y utilizar racionalmente, en este caso, la energía. Santa Cruz era un caso particular, porque era netamente exportadora. Ya no me refiero a la energía, sino en general.

En la Patagonia siempre escuchamos, siempre creímos como patagónicos, que era el lugar más difícil, más feo, más bravo, más ventoso del mundo, y no es así. Europa, los Estados Unidos son mucho más fríos que cualquier lugar de la Argentina. Con esto no quiero decir que sea fácil. Pero creo sinceramente que las localidades pueden aportar a un sistema. Somos un país federal. Creo que cada localidad tiene que brindar lo suyo: turismo, petróleo, lo que fuere, para mejorar un poco. Y la sinergia de las localidades va a lograr lo que estás queriendo decir vos, pero no despreciemos lo que localmente hicimos, lo poco que logramos, potenciémoslo.

Opinión de un participante del panel

Me meto en campos que no domino, pero la Patagonia como tal, sobre todo la Patagonia sur, sur de Chubut y norte de Santa Cruz, no es rica en agua. Por lo contrario, sus napas están contaminadas. Por eso, el tema de utilizar el agua de mar, hacer ósmosis, regar en la zona del oeste. Yo quise indicar que la generación eléctrica, como tal, es necesaria para la calidad de vida, pero la producción no es lo único, no es el fin. La generación eólica es una fuente primaria, y como tal debería ser estudiada para producir agua, para llegar a las viviendas, a las localidades rurales, así como se hacia antiguamente con los molinos.

Es posible lograr rendimientos y plantas que permitan económicamente producir agua potable para a comunidad, que ahora tiene que traer el agua desde Sarmiento, desde el lago. Se está previendo una represa para eso, cuando probablemente hay otras formas de encarar los problemas. Lo que estás diciendo vos del agua, es una problemática genuina que, como patagónicos, tenemos que entenderla. No conozco el caso de Tierra del Fuego, creo que no es tan así, pero en particular en Santa Cruz y Chubut es un grave problema a tener en cuenta. Si bien se considera que la Patagonia sea una posible fuente de agua potable para el mundo, habría que ver si esto es así o debería replantearse el uso racional del agua, así como se hace con el recurso energético.

Pregunta

Yo pregunté: ¿qué significa gasificar? Es bueno explicar que es eso de gasificar el carbón.

Opinión de un participante del panel

Bueno, están las plantas de gasificación de carbón o las de biomasa, donde se está un pasito más atrás tecnológicamente. En la gasificación se empezó con un costo de inversión del orden de 2 veces y media el costo de una central convencional. En estos momentos están prácticamente iguales. En el caso de la Argentina, no sé lo que costaría porque el costo argentino es diferente, y esto tendría que ser examinado. Pero a nivel mundial, hay plantas que se están instalando en los Estados Unidos, en Europa, y otra en Checoslovaquia en estos momentos. También hay otra en Holanda en instalación y varias en Inglaterra. España ha tenido un costo doble, eran 2.350 ó 2.500 dólares la inversión, frente a los 1.000 ó 1.100 de una central convencional. Hoy están asegurando que, al menos General Electric y Siemens, tienen costos de inversión aproximadamente iguales: 1.000 ó 1.100 dólares el kilovatio instalado.

El costo de operación y mantenimiento es prácticamente igual, pero el costo de combustible es sensiblemente menor, con lo cual sale una energía de costo menor, porque tiene mayor eficiencia. Una de las filminas muestra que el costo actual de la energía producida por gasificación es del orden de cualquiera de las otras soluciones, con una ventaja muy notable cuando se pasa a la parte de contaminación. Como hay que capturar el anhídrido carbónico de acuerdo a las normas actuales, el costo de su captura en las centrales convencionales eleva el costo de la energía un 35% por encima y, en el caso de la central de carbón gasificado, es muy poca la diferencia. La razón de esto es muy simple. En el caso de las centrales convencionales, las calderas queman 100 por ciento de aire y se saca el anhídrido carbónico de todo ese aire que entró en la caldera. En las de gasificación, es un tercio la cantidad de aire que entra o entra oxígeno, con lo cual hay menos contaminación, y entonces el costo de descontaminar el humo que sale es mucho mas bajo.

Eso responde en cuanto a la parte del carbón. En la biomasa, la inversión es más alta porque todavía no se ha logrado una tecnología más competitiva. Hoy, los Estados Unidos tiene 1.000 millones de dólares dedicados a la inversión en este año que estamos viviendo, aplicados a la investigaciòn del tema. Y esto yo lo he comentado bastante. En la Argentina no deberíamos empezar a hacer la investigación básica ni la aplicada porque ya existe, sino que lo que debería-

mos hacer es la investigación productiva frente a nuestra problemática. El INVAP es uno de los institutos que, si recibiese fondos, podría investigar. Es decir, hay que investigar para ver modelos. Por ejemplo, para los quemadores, que son casi siempre verticales, hay que ir a ver otros sistemas posibles. Hay una patente argentina que hace una semi gasificación, un sistema helicoidal que se ha vendido en el exterior, en Italia y en España, gasificando biomasa, que aquí poco se utiliza.

Me gustaría agregar un último concepto, que es la concentración de la potencia. El gas es muy fácil transportar, el carbón es muy difícil y también la biomasa como tal, porque tiene un volumen muy importante. El tema de poder gasificarlo permite, de alguna manera, una vida como la concebimos. Es muy distinto cuando tengo una bolsa de carbón a un globo de aire o de gases, así que el tema de la concentración de potencia que permite la gasificación es importante.

Opinión de un participante del panel

Creo que lo dije al principio, al pasar, que cuando hicimos el análisis hace un año atrás del caso de Río Turbio, para un cliente nuestro, resultaba que transportar carbón era equivalente al costo de extracción, transportar gas era un quinto y trasportar energía era un tercio, con lo cual es obvio que hay que generar en el sitio y transportar energía o gas.

Opinión de un participante del panel

Si uno fuera a pensar que está en cero, en cuanto a producción de petróleo y de gas, tiene que invertir para explorar, luego sacar el petróleo o el gas y después invertir en la central, y sólo para generar electricidad tendría que cargar toda la inversión a esa generación. Ya todo eso existe, ya ha sido explorado, explotado, etc., y eso está cargado a la inversión distribuida en todo un mar de consumos. Entonces, la inversión que va a la parte eléctrica está despreciada, está en el caso del combustible, nada más. En cambio, en una generación hidráulica o en una generación de estas cargaríamos toda la inversión a la generación eléctrica. Esto lleva a que la generación hidráulica hay que hacerla múltiple, en lo posible agregar riesgo de manera que distribuya la inversión no sólo a la generación eléctrica sino también a la generación por riesgo y, si puedo más, al turismo, de manera que tenga inversión más reducida sobre la energía eléctrica; y eso vale también para el carbón Si con el carbón se puede producir petroquímica, pues entonces se puede tener un menor costo de inversión.

Presentador

Prácticamente esto ha terminado, pero me voy a dar el gusto de preguntarle a Frigerio algo que está en la mente de muchos, o de todos. Planteaste una serie de inconsistencias, de algún modo, y problemas dentro de un modelo. Tenemos un nuevo ministro de economía en poco tiempo. ¿Quién es el nuevo ministro de Economía y qué es previsible que se de en la relación entre economistas y políticos?

Rogelio Frigerio

El nuevo ministro de Economía es un ex presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires, economista joven que tiene muy en claro el tema de las inconsistencias del modelo, que entiende que la Argentina no se puede dar el lujo de dejar de crecer, que no puede aplicar recetas para enfriar la economía, sino que tiene que corregir las inconsistencias para hacer sostenido un crecimiento de la economía a largo plazo. Pero, como digo siempre, la economía esta subordinada a la política, los ministros de Economía no tienen que ser tan importantes, lo importante es que exista una adhesión política para llevar a cabo estos retoques. Se trata de una puesta a punto del modelo, y esto está en la cabeza de la nueva presidenta. No sabemos qué va a pasar.

Pregunta

¿Qué opina con respecto a la creación de

un ministerio vinculado a la ciencia y a la tecnología?

Empleado del INVAP

El nuevo ministro, el Dr. Lino Barañao, es un hombre que tiene experiencia científica y tecnológica. El trabajó en una empresa privada que se llama Bioresiduo, y pertenece a un grupo dedicado a productos farmacéuticos, pero tiene una parte dedicada a la clonación de terneros. Y Barañao trabajó ahí, es decir que tiene una experiencia científica y tecnológica.

Por otro lado, durante este gobierno ha sido el presidente de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica, que con sus fondos da créditos, en algunos casos otorga subsidios y, dependiendo del proyecto, puede dar créditos no retornables. Pero hasta el momento no ha dispuesto de fondos importantes, porque se ponen muchas condiciones. Pero cuando uno dice: «voy con un proyecto para evaluarlo en el BID», la cosa se empieza a complicar. Lanzan programas por concurso: una empresa se presenta, ellos califican y le dan un crédito relativamente importante, pero todavía el trámite burocrático es muy complejo. Esperamos que, con el aumento de nivel, esto signifique tener más recursos y más capacidad operativa.

Nosotros debemos reconocer que hemos tenido el apoyo permanente de todos los gobiernos, en lo que hace a nuestra actividad, y fundamentalmente en las exportaciones.

Este gobierno, el concepto del uso inteligente de la compra eléctrica del Estado, lo está aplicando intensamente, es decir que ha reactivado el plan argentino, que tiene cuatro puntos importantes.

El primero de ellos es terminar Atucha II, una central de 700 megavatios eléctricos. Es algo importante, y además con una inversión que se estaba perdiendo.

En cuanto al segundo punto, el plan de enriquecimiento de uranio es una decisión económica y política. Los reactores nucleares funcionan con uranio enriquecido, pero teniendo el país la tecnología en un momento se abandonó. Esto tiene connotaciones sociopolíticas porque Brasil, que no la tenía y que venía detrás de nosotros, hoy la tiene y están llegando a tener una planta industrial. Ya tienen la planta industrial y ahora, dada la política internacional respecto a la actividad nuclear, se están proponiendo como proveedores regionales de reactores y elementos combustibles, y el reprocesado de elementos combustibles. Esto, a lo mejor, es un tema que no es fácil de entender tan rápido. En la Argentina, hoy tomamos la decisión de volver a hacer enriquecimiento en uranio.

En cuanto al tercer punto, se ha tomado la decisión de construir un reactor nuclear de baja potencia, que es adecuado para países en desarrollo y poblaciones aisladas. Puede ser el prototipo que se pensaba hacer, porque es del orden de los 225 megavatios eléctricos pero, por su carácter modular y por otras modificaciones que se están introduciendo, ya estamos hablando de 300 megavatios eléctricos.

El cuarto punto es que se está estudiando la instalación de la cuarta central nuclear.

Es un programa muy ambicioso. Esto tiene beneficios y tiene sus riesgos. La actividad nuclear en el mundo se está desarrollando mucho. El beneficio es que nosotros, como empresa, podemos llegar a vender cosas, y el riesgo que tenemos es que, como en el mundo están faltando especialistas nucleares, se los vengan a llevar.

Y para terminar, tomamos la decisión de alto riesgo que los reactores y los radares de control de tránsito aéreo sean de diseño y fabricación argentina. En el caso particular del INVAP, nos ha dado ese contrato y actualmente también tenemos contrato para el diseño y fabricación del primer satélite de comunicaciones argentino. Son muy pocos países en el mundo que hacen esto: estamos hablando de menos de 10 países. Enton-

ces, la política del gobierno ha sido intensificar. Entienden muy bien el problema de la importancia del conocimiento y están haciendo un esfuerzo para aplicarla. Se lo está haciendo por varios caminos, en el sentido que la Agencia está mejorando su procedimiento para dar créditos y, por el otro lado, lo está haciendo tomando decisiones concretas de activar ciertos programas.

Presentador

En nombre de la Asociación de Presupuesto Público y de Ushuaia y Río Grande, que confluyeron para hacer esta jornada, les agradecemos que hayan participado de esta reunión y nos hayan brindado enfoques novedosos. Muchas gracias.

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y PRESUPUESTO PÚBLICO – CUESTIONES BÁSICAS A CONSIDERAR

GONZALO MARTÍN LECUONA

La idea de mi exposición es darle un marco teórico básico y mínimo al tema de referencia, que nos permita encuadrar lo que se fue comentando. Voy a ir dando ejemplos de los distintos lugares del Estado (en muchos de los cuales he trabajado en forma directa) de manera que puedan comprenderse con claridad los conceptos desarrollados. Luego hablaré sobre los beneficios de la planificación y el presupuesto cuando se implementan en forma coordinada.

El municipio es el nivel de gobierno más cercano a la comunidad. Hay un alto nivel de contacto con los ciudadanos, y en consecuencia una alta exposición. Esto requiere una gran capacidad de gestión. En los últimos años, la correcta aplicación de tecnología ha sido un factor diferencial. Es notable la brecha que se generado entre aquellos gobiernos que han sabido utilizar la tecnología como herramienta clave para la administración.

Ocurre muchas veces que el vecino cuenta con más tecnología que la Municipalidad. La comunidad tiene Internet, accede a correos electrónicos (e-mails), mensajes de texto. La tecnología te acerca y te comunica. La velocidad del flujo de datos e información es muy alta. Pero el problema es que todos se enteran rápidamente de los problemas y quieren rápidamente soluciones. Y esto ha sacado a la luz algo bastante demorado en nuestro país: la necesidad de una correcta planificación. Porque los municipios como administradores de recursos públicos, para satisfacer las necesidades de su comunidad deben responder con agilidad, deben estar muy organizados y muy capacitados. Todo es muy dinámico. Esta capacidad se va a potenciar en la medida que existan claras políticas de gobierno, plan de gobierno, definición de los recursos, objetivos, metas, resultados, productos, entre otras cuestiones, que contribuyen no sólo a la transparencia sino a la posibilidad de contar con información en tiempo y forma que nos permita planificar adecuadamente.

Análisis General (resumido)

Hay indicadores simples que uno ve cuando entra en una municipalidad, en un gobierno, y empieza a detectar inconvenientes. Por ejemplo, se puede detectar la falta de consenso respecto de las políticas públicas: cuántas veces se escuchan funcionarios que dicen que no tienen idea de lo que quiere hacer el intendente. No hay consenso o no se comunica o, se comunica pero en forma inadecuada (el mensaje es confuso). El resultado es que no se tiene idea o no se entiende qué es lo que se quiso comunicar.

También está la falta de aplicación por parte de todas las áreas del proceso de planificación. O puede darse la falta de comprensión de las áreas de gestión de la importancia de la planificación y sus herramientas. Todos piden todos

los recursos y todos quieren tener una buena gestión, y esto está muy bien desde la actitud pero: los recursos son limitados y entre los miembros de la organización, en este caso municipal, deben ponerse de acuerdo en la óptima aplicación de esos recursos.

La Secretaria de Finanzas, Hacienda, Economía (según las diferentes denominaciones utilizadas en los Municipios de nuestro país) deben hacer un gran esfuerzo para optimizar esa aplicación. El Director de Presupuesto debe imputar lo que las áreas le dicen que tiene que hacer y no, lo que a él se le ocurre que las áreas deben hacer dado que, como las áreas no envían la información o lo hacen en forma inadecuada, la obligación legal de cumplir con la presentación de un presupuesto en tiempo y forma, hace que el responsable del área de presupuesto tenga que cerrar de la mejor manera posible y a su mejor saber y entender: el presupuesto, la herramienta de gestión más potente de un gobierno. Entonces, es muy importante, es fundamental, que las áreas de gestión se involucren en forma dinámica y permanente en la definición clara de sus objetivos, que deben estar relacionados con las políticas. Y esto debe ser informado al área de Hacienda, que es quien debe apuntalar, definir la estacionalidad de los recursos, y proponerle como un actor más cual es la mejor alternativa y, desde su punto de vista, qué es lo que se puede hacer en cada período.

En este sentido, puede no haber relación entre lo que se dice que se va a hacer y lo que expresa el Presupuesto. Asimismo, puede haber problemas si no se definen con claridad los objetivos y las metas, no se relacionan las definiciones de nivel estratégico con las de nivel operativo, o no se utiliza el presupuesto como una herramienta de gestión. El presupuesto no es mágico, es una herramienta que hay que ejecutar. Y la aplicación de una herramienta no es de cualquier manera. Decir que planifico no quiere decir que lo esté haciendo como corresponde, y decir que tengo un presupuesto no quiere decir que lo tenga.

Es común ver a funcionaros que interpretan que la formulación del presupuesto es una actividad meramente formal y legal que, cuanto antes la tenga terminada, verdaderamente van a poder dedicarse a lo que realmente deben hacer: gestionar su área y dar respuesta a las necesidades de la gente. Se repiten los presupuestos anteriores, se copian y se pegan, con algunas pocas modificaciones y, a veces, ninguna. Al hacer esto,

Algunos Problemas Habituales

- Falta de consenso respecto de las políticas públicas a llevar adelante
- Falta de aplicación por parte de todas las áreas de trabajos de planificación ya realizados
- Falta de comprensión de las áreas de gestión respecto de la importancia de la planificación y sus herramientas
- Falta de relación entre lo que se dice que se va a hacer, lo que se expresa en el presupuesto (económico y financiero)y lo que en definitiva se hace
- No se definen con claridad los objetivos y metas, por lo que, se sub o sobre utilizan recursos reales o potenciales
- No se relacionan las definiciones de nivel estratégico con las de nivel operativo
- No se utiliza el presupuesto como una herramienta de gestión

Algunos Problemas Habituales

- La formulación del presupuesto es una actividad formal, que hay que cumplir y que, cuanto antes sea terminada, antes permitirá seguir con lo verdaderamente importantes
- Se repiten presupuestos de años anteriores a través de su simple copia y se le agregan algunas pequeñas modificaciones que poco tiene que ver con lo que verdaderamente se va a realizar
- Cantidad enorme de modificaciones presupuestarias durante la ejecución del presupuesto
- Dificultad para ejecutar programas ya definidos. Lo que se hace difiere sustantivamente respecto de lo que se dijo que se iba a hacer
- Dificultad para la evaluación de la gestión Incapacidad para generar indicadores de gestión |

al momento de la ejecución presupuestaria nos encontramos con la necesidad de realizar gran cantidad de modificaciones. ¿Cuál es una de las causas que origina estas excesivas modificaciones presupuestarias? La repuesta es: la inexistencia de planificación. Yo siempre digo: ya que estamos ¿por qué le cambiemos el nombre al «Presupuesto», y lo denominemos «Modificación Presupuestaria»?. Esto estaría más relacionado a lo que verdaderamente ocurre y reflejaría la más cercana aplicación del presupuesto: una gran modificación presupuestaria. ¿qué ironía , no?

Además, está equivocada utilización del presupuesto nos conduce a enfrentar serias dificultades para la evaluación, porque si no planifico no tengo ninguna posibilidad real de hacer una evaluación sensata y concreta.

Si queremos un presupuesto, tenemos que hacer las cosas de otra manera.

En cuanto a estructura y financiamiento, veamos lo siguiente: ¿qué consideramos primero?. En las exposiciones de Labroca, de Sideris, de Urquiza hubo algo muy interesante: todos hicieron referencia a las competencias.

Eso es lo primero, definamos qué tiene que hacer cada uno. Hay una cuestión de competencia, de orden jurídico y una cuestión operativa. Depende de lo que yo me haga cargo, necesito recursos para hacerlo. En función de eso, tengo una estructura necesaria y un financiamiento, y necesito los fondos para eso. Ahí empieza la pelea por la distribución del ingreso (en nuestro país a través de la coparticipación). Tiene que haber una correcta definición de cuáles son las competencias, la estructura que tiene que aplicarse, y en simultáneo sul financiamiento.

Las competencias surgen de la Constitución Nacional, Provincial y las Cartas Orgánicas correspondientes. Pero hay un tema fundamental: los ciudadanos. ¿Qué sucede cuando los ciudadanos golpean la puerta más cercana, que suele ser la municipal?

Por ejemplo, si la comunidad tiene un problema con el sistema de salud, hacemos un hospital o una sala de atención primaria. Si la responsabilidad primaria es de la provincia, no tenemos nada que ver desde el municipio, a los sumo podremos articular o colaborar en algunas acciones específicas. Y si me involucro (por el motivo que fuera), antes de hacerlo debo preguntarme ¿cuento con los recursos? Dejémoselo a la planificación (veremos más adelante).

¿Cuáles son las fuentes de financiamiento con las que cuento? Tributos municipales, coparticipación, préstamos, fideicomisos, leasing, todo tipo de mecanismos alternativos. ¿Cuál uso, cuál conviene?, ¿hasta dónde profundizo y le pido a la gente que pague más? ¿Tengo una buena recaudación, un buen catastro, una buena política fiscal?. En este complejo sistema tributario con le que contamos, ¿cómo hago para que los recursos con los que cuento contemplen las competencias adicionales que se van originando a partir de las

necesidades de la comunidad y el incumplimiento de las acciones de otros niveles de gobierno?

Es decir, como municipalidad me estoy involucrando en competencias que legalmente nadie me otorgó, estoy aplicando recursos y no tengo posibilidades reales de cobrarlos. Entro en un sistema siniestro porque, cuando lo empiezo a aplicar, la comunidad, sin saber, interpreta que siempre fue mi obligación o que si no lo fue, tengo la capacidad de hacerlo. Por lo que, lo empieza a pedir, me identifica como el actor responsable de dar respuesta a esa necesidad y, yo no tengo los recursos.

En este sentido, la planificación no es una entelequia teórica sino una herramienta muy potente que me permite consensuar aspectos vinculados con la planificación estratégica, determinar con precisión los objetivos y así alcanzar un presupuesto que sea su consecuencia y se manifieste como la expresión « en números» de ese proceso de planificación.

La cuestión es: «Decime para qué necesitás los recursos, en qué tiempo lo vas realizar, cuál es impacto que querés lograr y no, dame los recursos y después te digo».

Ejemplo: En las últimas inundaciones, Santa Fe y Rosario reaccionaron con diferente capacidad de acción. Santa Fe cerró un río y el agua entró por el otro, y además las bombas no estaban listas para desagotar todas las zonas. Conclusión: gran parte de la ciudad inundada, zonas muy comprometidas, gente evacuada, etc. Rosario tuvo mejor capacidad para responder a ese imponderable. Tuvo mejor coordinación en las acciones, más capacidad de reacción, demostró más organización. Esto no fue casualidad. Esto es consecuencia de una organización que planifica y en ese proceso evalúa lo que necesita y lo que debe hacer hasta en las situaciones más complejas. Si bien podría profundizar más en este ejemplo, lo enuncio hasta aquí debido al tiempo de exposición que tengo asignado, pero dejo expuesta la idea. Lo importante es que, ante una misma situación, en principio difícil de estimar, cómo dos organizaciones reaccionan de manera distinta y esto no es casual. La relevancia de la planificación como herramienta diferencial al momento de la ejecución de las acciones concretas fue una de las claves.

Cuando hay planificación, hay gente que piensa en lo que otros no piensan que puede pasar. Y si esto sucede, tengan los recursos para eso que otros decían que nunca iba a ocurrir.

Hay que establecer claramente la asignación de recursos. El presupuesto es un arma muy potente, pero no sólo para gastar sino para establecer los recursos para financiar esos gastos. Y esto no lo debe hacer sólo Hacienda y Finanzas, las áreas de gestión deben ocuparse de hacerlo.

Hay una cantidad de recursos potenciales con que los municipios cuentan. Para eso, deben tener un proyecto bien ordenado. Yo puedo tener aportes no reintegrables, puedo obtener fondos del BID, del Banco Mundial, sector privado,

etc.. Y esto se puede conseguir. En vez de pelearnos por la misma «torta» todo el tiempo, podemos hacer que la «torta» crezca. Si es un buen proyecto, se presenta como corresponde y seguramente va a haber gente interesada.

Asignar prioridades es un tema central. A ver si en su casa uno hace todo lo que se le ocurre. Cambiar el auto, irse de vacaciones, etc. Aquí estamos hablando de organizaciones, mil, dos mil, tres mil personas, y más también. No hay forma alguna de mover a un «gigante» de más de mil personas si no están organizados, y no hay forma de que estén organizados si no planifico. Debemos ponemos de acuerdo en los objetivos comunes. Y digo, mínimamente. Es una cuestión de planificación y organización. Y esto me va a permitir distribuir cronológicamente las acciones vinculadas a los objetivos, que me van a permitir tener indicadores. Voy a tener más capacidad para conseguir recursos, va a haber más empresas del sector privado interesadas para invertir. Cuando más ordenado te ven, más confiable sos y cuanto más confiable sos, más gente viene y más recursos y capacidades tenés. No es magia, no es fe, es Planificación.

La planificación (base para el presupuesto) debe ser dinámica, disciplinada, rutinaria, participativa e interdisciplinaria. El presupuesto que surge como consecuencia de esa planificación, está concebido no sólo como herramienta de gestión sino como base para la generación de reportes que sean comprendidos por usuarios que no necesariamente sean especialistas en presupuesto. Veamos un ejemplo: Los estados contables, en la contabilidad, no fueron diseñados para que lo lean los contadores, sino que son una herramienta útil para que un usuario de la información, que no es contador, tome decisiones. El presupuesto es una herramienta de gestión que genera reportes importantes para la toma de decisiones de las áreas de un municipio (también gobierno Nacional y Provincial), que lo necesitan para poder monitorear su gestión y analizar cómo pueden mejorar su capacidad de acción, alcanzar los objetivos

La Planificación
(base para Presupuesto)

- Dinámico
- Disciplinado
- Rutinario
- Participativo
- Interdisciplinario

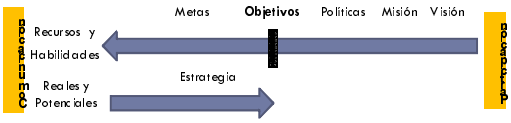
planteados y lograr el impacto en el entorno esperado. Obviamente también lo van a utilizar el Tribunal de Cuentas, el Concejo Deliberante, y la Secretaría de Economía, Hacienda o Finanzas. Tiene que entenderse que para contar con un presupuesto de estas características deben planificarse de una forma determinada.

La Planificación es dinámica, no le pido a alguien que la haga solo. No lo hace un grupo en el bosque, apartado y luego viene al tiempo y dice: «esto es lo que debemos hacer». Esto no sirve. La comunidad cambia. La comunidad es dinámica y la planificación debe serlo, para que las acciones que surjan de su trabajo tengan mejor capacidad de dar respuesta a las necesidades.

Todos, hasta aquí, de una forma u otra han hablado de: visión, misión y políticas. Las que Ushuaia imaginó, y las que Río Grande imaginó. Cuentan con un plan estratégico. Han pensado qué ciudad quieren y su modelo de organización. Han manifestado su visión.

En ese contexto, qué municipio imagino, qué competencias le voy a dar, de qué servicios me voy a encargar y hasta qué punto. Para eso tengo una misión distribuida en las áreas, y según la coyuntura: cuáles son las políticas. Por ejemplo: Las políticas de Ushuaia y de cualquier municipio no eran las mismas en la crisis de 2002 que ahora; las prioridades eran otras. Ahora, todos hablan de planes de obras, y en el 2002 las

Pautas Claves para planificar



políticas estaban más orientadas a lo social, a cubrir las necesidades básicas. Vemos que las diferentes coyunturas, nos orientan a distintas prioridades y en consecuencia, determinamos diferentes políticas.

Entonces, imagino a dónde quiero llegar, defino y priorizo las políticas de acuerdo a la coyuntura, establezco mis objetivos y metas claramente cuantificados y, en función de eso, analizo mis recursos y habilidades reales y potenciales, con los que cuento y con los que podría contar. A partir de allí planteo mi estrategia: el camino para alcanzar mis objetivos.

Si no tengo objetivo, no tengo estrategia. Mi objetivo incluye visión, misión y políticas. Un objetivo mal determinado es sólo una «expresión de deseo». Si yo digo: «…quiero bajar el desempleo…quiero mejorar la salud de la población…quiero aumentar la recaudación…», estoy enunciando meras expresiones de deseo, no objetivos. No hay cantidad, no hay plazos, no hay costos, no hay calidad, no hay impacto en el entorno, no hay priorización. No sirve. ¿Cómo lo vas a hacer? ¿cuándo? ¿con qué recursos? ¿en qué tiempo?, si no, no se pueden llevar adelante acciones concretas que luego puedan medirse. Tal como se ve en la figura veamos que hay dos cuestiones claves que enmarcan todo este planteo: la participación y la comunicación. Sin la participación adecuada de los diferentes actores involucrados en el proceso y una correcta comunicación interna y externa, la planificación se encontrará debilitada.

Encontramos pues, algunos paradigmas sobre los que debemos trabajar para poder iniciarnos en un proceso de planificación. Por una cuestión de tiempo sólo mencionaré algunos paradigmas de los que se mencionan en la filmina que pueden ver aquí:

- La precisión en la planificación: no existe, se planifica para errarle por menos. Lo que busco es errarle por un metro y no por un kilómetro. La realidad cambia. Por eso, uno de los principios de los presupuestos (que deben ser consecuencia de un proceso de planificación) es la flexibilidad. No para hacer lo que se me ocurra, sino porque la realidad puede requerir cambios y debo contar con la posibilidad de hacerlos.

Paradigmas - Barreras

- La precisión en la planificación
- La incertidumbre como excusa
- No se planifica
- Río revuelto…
- Efectividad versus Eficiencia y Eficacia
- Esto es político…
- Participación (con sólo decirlo…)
- No llenar informes, planillas vs. Gestión
- Modificaciones presupuestarias (en la Ejecución)
- Efecto Búmeran: Hacienda nos ayuda

Si hice una planificación correcta, se plantearon objetivos y algunos quedaron pendientes porque el momento de planificar contaba con una estimación de recursos menor a la que luego pueda ocurrir, estos objetivos estarán listos y priorizados para que cuando haya recursos, los pueda aplicar y pueda explicar mejor los motivos de mi decisión.

¿Cómo se hace más transparente?, ¿cómo lo comunicas mejor?, ¿cómo se lo explicás a los concejales, a los ciuda-

danos?, ¿se planifica o no se planifica?, ¿la incertidumbre como excusa?,

- La incertidumbre como excusa: cuanto más incierto es el entorno, más necesito planificar.
- No se planifica: Es un problema importante en nuestro país. Tomemos un ejemplo de lo que digo. El argentino es impuntual. Alguien duda de eso. Si dudan, miren las invitaciones a los casamientos. Se realizan con media o una hora antes de la hora que si inician porque ya se sabe que todos, van a llegar tarde. El problema es cultural. Que hay que cambiar no cabe duda. Pero una de las claves del cambio es sincerarnos y saber de dónde partimos. Sino los procesos que implementemos van a fracasar desde su concepción.

Ahora, cuando hablamos de planificación ocurre algo similar. El argentino no planifica. No le ha encontrado los beneficios, no sabe cómo hacerlo y lo único que hace es cumplir con las normas y hacer lo mínimo posible al respecto. Entender esto es fundamental, porque iniciar un proceso de planificación en un entorno en donde culturalmente pocos los comprenden, no es lo mismo que hacerlo en donde ya saben, conocen y han implementado a la planificación en la organización.

- La efectividad es el impacto en el entorno y es lo más importante que debe considerar un Estado. Debe ver a la gente, cuáles son sus necesidades, sus inconvenientes, el desvío respecto de lo que necesitaba. Donde hay una necesidad, debo buscar alternativas para satisfacerla, y en función de eso defino el objetivo. Sin duda debo ser eficaz, definir la óptima aplicación de recursos y ser eficiente. Pero por sobre todas las cosas, debo ser efectivo.

¿Qué es el presupuesto público?

- Herramienta de gestión
- La expresión económica y financiera de un proceso de Planificación
- Planes de Gobierno (Políticas, Objetivos, Metas)
- Política Económica (Ingresos – Egresos)
- Administración (Formulación, Ejecución, Evaluación, Control)
- Participación (Interna – Externa)
- Racionalización (Eficacia-Eficiencia-Efectividad)
- Legalidad – Acto Legislativo

¿Por qué entonces el presupuesto como herramienta de gestión?

El presupuesto es la consecuencia de la planificación. Si hablo de planificación, hablo de presupuesto. No hay presupuesto sin planificación. No es una caja chica. Se administra en general como si lo fuera, pero no lo es. Se piden fondos y después se ejecutan en diferentes objetos que en general no coinciden demasiado con lo que se expresa en las partidas. De hecho, recordemos la cantidad inmensa de modificaciones presupuestarias que en general se realizan. El presupuesto no es una caja chica gigante y no debe ser administrado como tal. El presupuesto es la consecuencia de la planificación. Debe tener todo lo que comentamos, y eso se consigue en un proceso anual de planificación, un proceso de aprendizaje permanente. Si no hago esto, tengo otra cosa, no un presupuesto «con todas las letras». Si lo hago, entonces sí el presupuesto va a ser una herramienta de gestión, una expresión económica y financiera. Entonces sí los planes de gobierno van a estar expresados, la política económica va a tener ingresos y egresos, va a haber una formulación, una ejecución, una mejor capacidad del Tribunal de Cuentas para analizarlo, una mejor capacidad del Congreso y de los Concejos Deliberantes para analizar la gestión. Mientras que de

la otra forma no se sabía a dónde se iba a apuntar. Con el presupuesto tal como lo expresamos hoy pueden hacerse evaluaciones de los grandes rubros y relacionar porcentajes y ponderaciones pero no podemos medir efectividad. Y la efectividad es una de las razones de ser del Estado.

En cuanto al tema de la participación, está claro el camino, no hay que agotarlo. Sólo quiero decir que Europa es un lugar del mundo que les ha ido muy mal en cuanto a la forma de relacionarse entre las diferentes comunidades en los últimos 3.000 años. Pero, en un momento dado, hace más 50 años se juntaron seis países, entendieron que las guerras como mecanismo de solución conflictos no conducían a buen puerto y formaron una comunidad europea que hoy es la Unión Europea y que ha alcanzado hasta una moneda común. No obligaron a un idioma común, tienen distintas formas de gobierno. Tienen todo distinto, pero la clave es la participación, el diálogo estructurado permanente. No dejan de dialogar, porque ya saben lo que pasa. ¿Qué queremos, inventar la rueda?

En un proceso de planificación todas las áreas participan, proponen qué consideran que deben hacer para cubrir las necesidades de la comunidad, intercambian ideas, discuten y debaten, consensuan, definen plazos, estacionalidad de las actividades, costos, calidad, impacto en el entorno para cada uno de los objetivos, y su relación con el plan estratégico.

En resumen:

El presupuesto es la consecuencia de un proceso de planificación. Sin planificación no tengo un presupuesto que pueda ser utilizado como herramienta de gestión. Podré utilizarlo para autorizar partidas y gastos pero no como herramienta de gestión.

El Estado debe ser eficaz, eficiente y efectivo pero esencialmente debe ser efectivo. La eficacia y la eficiencia son necesarias pero no suficientes.

Y en cuanto a los indicadores (tema que se ha puesto de moda) y la gestión por resultados, no hay forma de tener indicadores de gestión si no desarrollamos un proceso de planificación de la manera que lo hemos comentado. Si no lo hacemos así, obtendremos indicadores pero no indicadores de gestión.

La definición de objetivos y la forma en que se los define es una de las claves del proceso. Constituye la base para que la planificación estratégica pueda relacionarse con el presupuesto.

Como decía Séneca, «Cuando no sabemos a qué puerto nos dirigimos, todos los vientos son desfavorables.»

Muchas Gracias

Eduardo Delle Ville

Te felicito, el tema prometía ser pesado y estuviste brillante.

Mónica Susana Urquiza - Secretaria de Hacienda y Finanzas de la Municipalidad de Ushuaia

En la ciudad de Ushuaia tenemos raíces y un gran arraigo, aunque existe una población económicamente activa originada en una fuerte migración. Desde el municipio se ha trabajado con mucho empuje para la consolidación de su principal actividad: el Turismo (base para el desarrollo sustentable).

El municipio es la representación del Estado más cercana a los ciudadanos, tiene como obligación satisfacer sus necesidades y adelantarse de alguna manera a sus expectativas. Nosotros aspiramos a que el municipio no venga detrás de las necesidades de la gente, como ocurría anteriormente. A veces, se torna problemático debido a la escasez de recursos, la necesidad de actuar sobre cuestiones que no son de competencia directa o las prioridades que uno le tiene que dar a lo que va surgiendo en lo cotidiano.

Debemos entender más fehacientemente las competencias atribuidas al municipio de Ushuaia a través de su Carta Orgánica (sancionada en marzo de 2002). Tenemos muchas cosas pendientes en ella que todavía faltan reglamentar desde el Concejo Deliberante, para así poder implementarlas. Se hablaba hace unos instantes del Presupuesto Participativo, y nuestra Carta Orgánica también lo contempla. No tenemos todavía una ordenanza que lo reglamente. Hay varios proyectos, pero no se ha podido llegar a un acuerdo sobre cómo lograr su implementación. Hemos hecho ensayos, a través de la Unidad de Modernización del Estado, pero no nos han dado mucho resultado. Principalmente por los problemas que planteaba José Labroca en la participación de la gente. La gente no participa y, lamentablemente, después se queja. Cuando uno los convoca, la participación es mínima.

Dentro de las competencias que nos confiere la Carta Orgánica, tenemos que administrar el gobierno municipal, asegurar la calidad de vida ambiental, cancelar los servicios y la amortización de la deuda, garantizar la seguridad de la población, lograr una ciudad con desarrollo sustentable. Y entre éstas, tenemos varias competencias que nosotros las hemos tomado como base para elaborar el presupuesto. Todas las competencias son las funciones que tiene el Ejecutivo desde las distintas áreas que la llevan adelante.

En cuanto a integrar al municipio con la actividad privada, entendemos que teníamos que fortalecer al municipio para que pueda ser competitivo y prestarle a la población los servicios que necesita.

Por ordenanza número 2865, como experiencia piloto se abrió la Agencia Ushuaia. Es un emprendimiento mixto entre la actividad municipal y la privada, integrada por la Cámara de Comercio, la Cámara de Turismo, la Cámara Hotelera, Gastronómica, de Agencias de Viaje, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y la Municipalidad de Ushuaia. Su objetivo principal es trabajar en pos del desarrollo económico de la ciudad, focalizando sus esfuerzos principalmente en el desarrollo turístico que, para nosotros, es una de las actividades más importantes.

Al día de la fecha, como ejemplo, se han logrado acciones concretas:

- un convenio con Aerolíneas Argentinas de asistencia subsidiaria a abuelos, que se ha visto reflejado durante el invierno para las personas que no son de acá.
- una acción conjunta de la Agencia de Turismo con la participación del gobierno de la provincia, ha logrado incrementar el número de vuelos. Nosotros teníamos inconvenientes muy serios con los vuelos durante la temporada invernal.
- la formulación del plan estratégico de Turismo destino Ushuaia. Este plan se ha logrado con el apoyo del gobierno de España y con fondos españoles. Ya se ha culminado, y el informe final lo ha presentado la Secretaría de Turismo del municipio.

Hoy estamos abocados al cumplimiento de las competencias antedichas, pero nos encontramos con necesidades sociales cuyas facultades para satisfacerlas no son competencia original del municipio y no fueron ni delegadas ni transferidas por la provincia. Es decir, el problema que tenemos con la provincia es que, si bien hay determinadas funciones que están a cargo del municipio, no son su competencia original y la provincia no las ha girado formalmente. Nosotros, en particular, tenemos el problema de las cloacas, el mantenimiento y la ejecución de redes cloacales, y la provincia tiene bajo su órbita el servicio de agua potable. El municipio, por un decreto de hace muchos años, se hizo cargo de las cloacas. Estamos en un punto en el que el municipio mantiene las redes cloacales, construye las redes cloacales, hace las conexiones, mantiene las redes elevadoras de líquidos cloacales, pero nadie paga por este servicio, ni a la provincia, ni al municipio.

Hasta ahora, se nos ha hecho difícil llegar a un acuerdo con el gobierno por cuestiones políticas. Ahora bien, el municipio debe satisfacer necesidades y expectativas de la población. Por eso, tiene un plan estratégico que ha sido confeccionado con la participación de toda la comunidad, tanto de los entes privados como de los estatales, en el que se determinaron puntos fundamentales a los que tenía que llegar el municipio. Entre éstos, está la modernización del Estado municipal, para que esté a la altura de las épocas que le toca transitar, y así satisfacer las necesidades. Para esto, a comienzos del año 2002 el municipio de Ushuaia puso en marcha el Sistema de Información Administrativa y de Gestión Económico-Financiera, que denominamos SIAGEF. Un sistema muy innovador, ya que pocos municipios cuentan con un sistema tan valioso. Dicho sistema cuenta con ventajas como el procesamiento de datos de manera instantánea, que nos permite obtener una información oportuna y confiable, fundamental para la toma de decisiones.

Cuando un funcionario tiene que tomar decisiones, el poder contar con la información actualizada y confiable es muy importante. Para esto se obtiene información por medio de consultas estándares, y las que crean los mismos usuarios. Así se disminuyen los desvíos por errores de carga. El sistema se divide en módulos. Tenemos el sistema presupuestario, tanto para le ejecución como para el control: el sistema contable por partida doble, el sistema de compras, almacenes y bienes patrimoniales, la gestión de expedientes, las notas en informes y la administración de recursos humanos. Todos estos módulos se encuentran relacionados entre sí, la información se asienta automáticamente. A modo de ejemplo, podemos mencionar que, si se desea tramitar una orden de compra a través del módulo de compras, se necesita generar previamente un expediente, tener la imputación preventiva porque, de no ser así, no nos permite llegar al documento que nosotros necesitamos.

Al momento de generarse la ejecución del gasto en cualquiera de sus etapas: preventivo, definitivo, mandado a pagar y pagado automáticamente se generan los asientos contables corres-

pondientes. La liquidación de haberes se genera mediante el módulo de recursos humanos que genera el comprobante de ejecución del gasto, la registración del gasto y el asiento contable correspondiente, que se genera en el módulo de contabilidad. El devengamiento de la adquisición de un bien de capital dentro del módulo de registración del gasto, da de alta el bien de capital en el módulo de almacenes e inventario a los fines de que la Dirección de Patrimonio imprima la planilla de gasto correspondiente. No hay manera de que se pierda un bien desde que entró a almacenes y llega la documentación a patrimonio para su registro. El SIAGEF sirve de base para el control y ejecución de gastos y recursos.

Con toda la información que recibimos del sistema, hemos adquirido una herramienta que se denomina O3, que es fundamental para la toma de decisiones, porque con ella podemos ver y obtener de todas las formas que se nos ocurran y necesitemos la información que está cargada en el SIAGEF, lo que está presupuestado o lo que está gastado. Nosotros lo utilizamos mucho para cuando se está preparando el proyecto de presupuesto. Nos sirve para poder comparar: tenemos un presupuesto por insumos, lo ejecutado, lo que está presupuestado y podemos ver donde existen desviaciones o donde alguien se está equivocando al presupuestar algún insumo en más o en menos. Por lo general, uno siempre piensa que se está presupuestando de más, pero cuando se puede hacer un análisis serio de la información, puede darse cuenta de que se está presupuestando de menos, lo que también generaría un inconveniente. Esta herramienta también nos sirve como para tener una fotografía a futuro. Podemos estar por tomar determinadas decisiones, y entonces con la información que tenemos podemos hacer un estimativo, una proyección o ver si la decisión que vamos a tomar a futuro puede impactar o no como lo esperábamos en las finanzas municipales.

Al principio la implementación del SIAGEF fue bastante difícil, porque el municipio no contaba con un sistema informático integrado. La Mesa de Entradas del municipio registraba en fichas de cartón, tuvimos que capacitar al personal. Fue una etapa muy rica para toda la gente porque fue fundamental el cambio que hicieron, incluso de mentalidad. Al punto tal que hoy ninguna oficina del municipio trabaja si no es con el SIAGEF. Están acostumbrados, está todo integrado, relacionado, y ha sido un paso muy importante. El resultado más visible para la aplicación de esta información es el presupuesto municipal. A partir del año 2005 modificamos su elaboración y la presentación, dentro de la cual la característica más sobresaliente es que lo discriminamos por servicio público a ejecutar, lo que nos permite conocer qué se hace. Y tiene un responsable presupuestario y uno de ejecución, lo que nos permite conocer quién lo hace. Esto fue muy importante cuando se trabajó con la gente, porque el mismo empleado municipal se dio cuenta y reconoció la cantidad de servicios públicos que presta el municipio, y esto tiene que ver con la discusión anterior de la coparticipación y los recursos municipales, si son municipios ricos y provincias pobres. Los municipios llevan adelante muchas tareas que al vecino le cuesta medirlas.

Las distintas dependencias que deben ejecutar los servicios públicos presupuestan los insumos necesarios, y esa presupuestación se lleva a cabo en cantidades físicas, tomando como precio testigo el ingresado para cada insumo por la Dirección de Presupuesto en el SIAGEF. Hoy podemos saber cuánto hormigón se presupuestó y cuánto se lleva utilizado. Algunas cosas pueden ser insignificantes, pero otras son muy importantes. Incluso esto nos sirve para poder ir controlando los valores en los que los estamos presupuestando y en los que los estamos adquiriendo, para ver si tenemos que hacer algún ajuste.

El presupuesto de personal se discrimina según el grado de afectación de cada agente a cada servicio público. Si un agente presta servicio en más de un servicio público, se deberá saber cuánto tiempo dedica a cada uno en porcentajes. Yo puedo tener distribuido el sueldo de un agente en

cuatro servicios públicos de acuerdo a la tarea que realiza.

Los recursos se discriminan en impuestos, tasas, derechos, coparticipación, venta de tierras fiscales, aportes no reintegrables y uso del crédito. Con estas herramientas el municipio controla la ejecución de los gastos, en los que podemos observar si hay incrementos, distribuciones, si hay desviaciones, si se ha presupuestado erróneamente. Y podemos darnos cuenta en la ejecución si hay algún servicio público que no se ha presupuestado, o alguno que se ha presupuestado y no se ejecuta. Esta información nos posibilita detectar errores y corregirlos, conocer las composiciones, ejecución y costo de los servicios públicos municipales y tomar decisiones sobre qué se hace, quién lo hace, cómo se hace y con qué se hace.

Además, en el presupuesto de cálculos y recursos, se incorporaron las metas establecidas por cada una de las áreas responsables de la ejecución del servicio público, y por primera vez este año a fin de generar la participación de los vecinos, hemos llamado a audiencia pública para presentar el proyecto de Presupuesto 2008. Y si bien lo que surge de la audiencia es no vinculante, fue muy interesante porque uno puede escuchar las observaciones que el vecino hace. Y nos sirve para darnos cuenta que es obligación hacer un poco de docencia y explicarle al vecino, y tratar de hacerlo cada día más fácil de entender por una persona que no está acostumbrada a trabajar con esto a diario. Es decir, poder entender qué es el presupuesto, cómo está compuesto y para qué nos sirve a todos. No sólo se expuso el documento mencionado, sino que contamos con presencia de expertos de la ASAP, de la UBA, del Tribunal de Cuentas de la provincia, que disertaron sobre las características sobresalientes del Presupuesto Público y del control presupuestario, que también es una herramienta muy importante.

Una vez que se ejecuta el presupuesto, ¿para qué nos sirve al final la información? Nosotros, por Carta Orgánica, al 30 de abril tenemos que presentar el cierre de la cuenta general del ejercicio al Concejo Deliberante. Este año hemos podido presentarlo, incluyendo índices de economía, de eficacia, de eficiencia y las metas que se lograron ejecutar, con gráficos, tablas, comparando el presupuesto y la ejecución del servicio público. Esta presentación la hemos realizado a modo de prueba, porque nos sirve a nosotros para ir aprendiendo. Cuando nosotros analizábamos el cumplimiento de las metas que nos informó cada área, nos dábamos cuenta en la comparación quiénes decían la verdad y quiénes mentían, o sea quiénes habían dibujado las metas al presentar el presupuesto y no habían tomado conciencia de la importancia, y quienes sí lo habían hecho. Esto es algo que tenemos que ir aprendiendo todos, los funcionarios y los empleados.

Para llegar a esto, el personal ha recibido capacitación, no sólo en el sistema informático sino una capacitación general a través del área de modernización del Estado. Luego de la crisis del 2000/2002, el Ejecutivo ha tomado la decisión de capacitar a su personal. Existe un plan de capacitación.

Cuando estamos preparando el proyecto de presupuesto para el año siguiente, cada una de las áreas le solicita a Modernización la capacitación que ellos consideren que debe tener su personal. Entre las capacitaciones que se han llevado adelante, tenemos atención al público, procedimiento administrativo, bromatología, indicadores de gestión, información presupuestaria, tesorería. Sumado a esto, fue muy importante la implementación de un sistema de información geográfica. Una de las debilidades de nuestro municipio es que Catastro está en manos de la provincia, y dependemos que lo actualice. Hace más de diez años que no lo hace y el municipio ha detectado que se pagaba como baldío, terrenos donde ya se habían construido hoteles o viviendas. Para esto tenemos un programa, desde la Dirección de Obras Privadas, con un convenio que hemos firmado el Ministerio de Educación, para que los alumnos de la escuela provincial de educación técnica puedan hacer un relevamiento de la ciu-

dad, que nos va a servir para actualizar nuestra base tributaria. Sin necesidad de incrementar los valores fiscales de las propiedades, vamos a ver altamente incrementado el recurso. Los datos que nos genera el GIS (Sistema de Información Georeferencial) van a servir no sólo para los profesionales, sino que incluso nos permiten fotografiar las parcelas e incluirlas dentro del sistema. El contribuyente va a poder acceder a su parcela, e incluso directamente a la deuda que tenga en Rentas.

El intendente no pudo estar acá, porque ha viajado a Buenos Aires a suscribir la carta compromiso con el ciudadano, donde definimos nuestros compromisos de calidad y los medimos de acuerdo a los resultados obtenidos, para poder ir corrigiendo los desvíos y mejorar en cada acción que tomemos el servicio al ciudadano. Con este instrumento sencillo y dinámico, con su aplicación, apuntaremos a potenciar el derecho de los ciudadanos a ser escuchados, informados, respetados y a recibir una respuesta.

Uno de los instrumentos puestos a disposición del ciudadano para ser informado de los alcances de la carta compromiso es el nuevo sitio web que ha formalizado el municipio. Se ha puesto a disposición de los vecinos toda la información con la que contamos, que se va actualizando día a día. El vecino puede encontrarse con todos los datos del municipio, y también con toda la información de la ejecución presupuestaria, de recursos, el detalle del personal municipal, sus sueldos, las categorías y tareas que desarrollan, las obras públicas que se están ejecutando, los movimientos de tesorería, y toda la información con que nos permite contar nuestro sistema.

Respecto a los recursos, estamos en la misma situación que el Municipio de Río Grande. Los recursos principales son la coparticipación de impuestos y las regalías hidrocarburíferas. Nuestro municipio cobra el impuesto inmobiliario, la tasa por servicios municipales, el impuesto automotor y las tasas por actividades comerciales.

Otra de las metas que nos hemos puesto en modernización del Estado es la reforma tributaria la que, lamentablemente, no hemos podido terminar. Hemos modificado la tasa de las actividades comerciales, que está directamente relacionada con la creación de la Agencia Ushuaia, donde en la tasa de actividad comercial hay un porcentaje que se transfiere a la Agencia para ayudar a su financiamiento. Esto es muy importante porque es un compromiso de la actividad privada, con lo que hay un esfuerzo del sector público y de la actividad privada.

Desde la dirección de Rentas municipal se ha trabajado en Catastro, en la actualización de las viviendas, se han dado planes de pago con facilidades, y hemos obtenido una muy buena respuesta en estos años.

La relación con el gobierno se ha hecho muy difícil por cuestiones políticas. Se dificulta muchísimo y se desperdician recursos económicos y humanos, al punto que es imposible coordinar proyectos, obras, eventos. Hemos llevado adelante dos importantes eventos internacionales: el Festival de música clásica, para difundir nacional e internacionalmente a la ciudad, y la bienal de arte contemporáneo del fin del mundo.

Por otro lado, está la deuda que la provincia mantiene con el municipio. En las discusiones con los funcionarios, planteo siempre que la coparticipación municipal no es un gasto, sino que el gobierno de la provincia es un intermediario que lo único que tiene que hacer es transferir los recursos a los municipios. Estoy convencida de que la tarea que nos queda por delante es poder determinar con el gobierno de la provincia los roles que le corresponden, tanto al gobierno como a los municipios, y respetarnos. Eso es fundamental.

Para ir terminando esta presentación por parte del actual Ejecutivo municipal, nosotros la tomamos como una despedida, porque en pocos días asume un nuevo intendente electo. Nuestra gestión lleva doce años, pero nuestro objetivo es

que las autoridades electas puedan continuar con todo este trabajo de muchos años, porque el objetivo es poder satisfacer las necesidades de los vecinos y las expectativas. Muchas gracias.

Eduardo Delle Ville

Gracias. ¿Preguntas, aclaraciones, comentarios? Si los participantes no quieren hacer uso de la palabra, yo le voy a hacer una pregunta. Me ha inquietado el tema de que la Municipalidad de Tierra del Fuego tiene a su cargo servicios de seguridad.

Mónica Urquiza

Nosotros llevamos adelante los servicios de seguridad por intermedio de Defensa Civil y el Tránsito. Es decir, nosotros denominamos el servicio público como un servicio de seguridad, pero interviene Defensa Civil y la Dirección de Tránsito y Transporte.

Eduardo Delle Ville

El otro tema que me intrigó es el de las cloacas. Usted dijo que nadie paga. La provincia tiene servicio de agua y ustedes, de cloacas. ¿El servicio de aguas lo pagan los vecinos?

Mónica Urquiza

Sí, y con respecto al servicio de aguas lo conozco bien, porque he sido empleada de la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios. El servicio se cobra. La Dirección de Obras Sanitarias de la Municipalidad de Río Grande depende, para la aprobación de proyectos, de la Dirección Provincial de Obras y Servicios Sanitarios. Si Río Grande genera proyectos, necesita de la aprobación técnica de los profesionales que están en Ushuaia. Es un tema que durante muchos años se discutió: si las cloacas pasan a Obras Sanitarias o si el agua pasa al municipio. Es algo en lo que no hemos podido llegar a un acuerdo, así como no existe una relación directa con el municipio, la Dirección Provincial de Obras Sanitarias, la Dirección Provincial de Energía, el IPV (Instituto Provincial de la Vivienda). Dependemos de la buena predisposición del funcionario de turno. No existe ni siquiera un acercamiento entre las distintas dependencias que dependen de la provincia. Nosotros seguimos trabajando, y durante nuestra gestión hemos logrado con el IPV solucionar muchos inconvenientes que teníamos, regularizar muchas tierras cedidas por el municipio al IPV, y que estaban a nombre del municipio. Esto implica que no podamos subdividir y cobrarle al contribuyente lo que realmente le tenemos que cobrar. Hasta que no está dentro de los problemas, uno no se da cuenta de la medida que tienen y de los beneficios que podemos obtener todos si trabajamos mancomunadamente.

Pregunta

¿Existe algún tipo de deuda en la ciudad de Ushuaia?, ¿cuál es la composición de ingresos en esa ciudad?

Mónica Urquiza

El municipio tiene una deuda programada, y que se está cancelando. Es una deuda a largo plazo, son préstamos del Banco Mundial que se han obtenido para la ejecución de obras. La implementación del SIAGEF se ha financiado con préstamos del Banco Mundial, y la deuda más importante del municipio es con el Instituto Provincial de Previsión Social. A fines del 2003, empezaron a mejorar las finanzas municipales y se terminó de pagar un crédito pedido por la provincia y que se coparticipó a los municipios: los denominados Bonos Albatros, un préstamo obtenido con garantías de regalías hidrocarburíferas. Como era en dólares, cuando aumentó se hizo una carga muy pesada para la provincia y el municipio para pagarlo. Cuando el municipio se liberó de esta carga, suscribimos con el Instituto Provincial de Previsión Social un convenio de cancelación de deuda, por una deuda de capital de aportes y contribuciones por casi 15 millones de pesos, y el acuerdo fue cancelarlo en 120 cuotas. Desde ese momento, se comenzó a pagarlo y estamos al día. Desde principios de 2003 el munici-

pio comenzó a pagar regularmente sus servicios y contribuciones, y están los aportes al día. Nos queda pendiente conciliar con el Instituto los intereses. Esto pasa porque la tasa de interés del Instituto es muy alta, y el mecanismo de pago realmente es muy oneroso: nos están reclamando alrededor de 20 millones de pesos en concepto de intereses. Hemos tratado de discutirlo, pero no hemos podido. Es decir que la deuda más importante del municipio es con este Instituto.

Los otros créditos se pagan por descuento automático de la coparticipación: los aportes y contribuciones al Instituto Provincial de Previsión Social, que tiene jubilación y obra social mediante una ley de refuerzo al Instituto. Por el goteo diario que hace el gobierno, desde el primer día hábil y hasta cubrir una suma que determina el Instituto, que se acerca al 90% de los aportes y contribuciones del mes, nos van descontando el 50% de la coparticipación. Es una manera de asegurarle al Instituto que el municipio no deje de pagarle.

Una de las cosas que nos enorgullece, a la hora de dejar el municipio, es precisamente que el municipio tiene en ejecución un plan de obras de más de 40 millones de pesos que se cancelan con recursos propios. Desde el año 2004 estamos ejecutando obra pública con recursos propios. El próximo intendente va a tener toda la plata que financieramente necesita para poder terminar este plan de obras.

Tenemos acreencias importantísimas con el gobierno, ya que nos adeuda alrededor de 20 millones de pesos. Estaríamos conciliados si conseguimos que nos cancelen la deuda.

Pregunta

Con posterioridad a la Bienal de Arte, ¿qué han visto de importancia después de haber hecho esto, cómo lo evalúan con el tiempo?, ¿qué otras actividades de tipo cultural ha planteado el municipio?

Mónica Urquiza

Como les contaba, el intendente Garramuño lleva 12 años en gestión, tres períodos consecutivos. Cuando se vio la necesidad de tener un plan estratégico, uno de las cosas que nacieron fue la necesidad de tener eventos culturales que nos llevaran a estar dentro de un calendario nacional e internacional.

Ha sido muy difícil convencer al intendente de hacer otras cosas que no sea sólo obra pública. Nosotros nos asombramos cuando se acercó gente de una empresa privada y ofreció el Festival de Música. Fue una experiencia enriquecedora al máximo. El primer festival teníamos pánico, porque el municipio tiene una estructura chiquita. Pero trabajamos mucho, la gente se comprometió muchísimo, hemos recibido el apoyo total del empleo municipal. Nosotros ya hicimos el tercer festival, y nos dimos cuenta de que al vecino de Ushuaia le interesa. Porque cuando uno hablaba de música clásica, entendía que estaba dirigida a un segmento muy especial de la sociedad y se ha podido llegar incluso a los chicos de las escuelas, han ido a los ensayos, se ha hecho un concierto en el polideportivo que ha sido gratuito para que pueda ir el vecino. Realmente nos vamos muy satisfechos con esto. El intendente electo ha manifestado, tanto en su campaña como en reuniones, que va a seguir adelante con este festival. Nosotros entendemos que es fundamental. A medida que han ido avanzando las ediciones, hemos conseguido mucho más apoyo de privados. El objetivo es que el municipio empiece a hacer una inversión que va a generar sus réditos a futuro. Recibimos algunas críticas respecto a los gastos, pero va a llegar un momento en que el festival se va a pagar solo. Lo importante es lo que le queda a la ciudad y al vecino.

Lo mismo nos ha pasado con la Bienal de Arte, que ha sido la primera edición. Las repercusiones que ha tenido a nivel internacional todavía no las hemos medido, porque no hemos tenido la capacidad de medir la importancia que ha tenido y el posicionamiento de nuestra ciudad a nivel internacional.