

PROFESIONALES DEL ESTADO

# ESCENARIOS

PARA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

Año 1 - Febrero 2011

EL ESTADO

## ESCENARIOS

PARA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

AÑO 1 - Nº 0 - Noviembre 2001

### DIRECTOR

OMAR ALFREDO AUTON

### CONSEJO DE REDACCION

LETICIA MANAUTA  
LEANDRO MONTES  
ANTONIO MONTAGNA  
RICARDO BLANCO

### EN ESTE NUMERO COLABORAN

CRISTINA ARGOTA  
HUGO LUIS DALBOSCO  
NICOLAS DUCOTE  
MARCELO ELIZONDO  
NATALIA FIDEL  
AURELIA FURNARI  
CARLOS GÜNTHER  
ANGEL GURRUCHAGA  
MARCOS MAKON  
OSCAR DOMINGO MARIN  
FRANCISCO JOSE PESTANHA  
MARIA CECILIA PISARELLO  
FABIAN REPETTO  
NOEMI RIAL  
ANDRES RODRIGUEZ  
GUILLERMO SPAINI  
JUAN VILLA

### DISEÑO DE TAPA

CARLOS CRIPPA

### AGRADECEMOS

#### EL DESINTERESADO ASESORAMIENTO

#### DE LOS PERIODISTAS

NESTOR BRANDONI  
ROBERTO MINOLI



Viamonte 869 piso 1º contrafrente  
(1053) Capital Federal  
54 -011- 4322-0207/0691 int.212  
E-mail: upcn1pvia@infovia.com.ar  
WWW upcndigital.org

## INDICE

<i>Editorial</i> .....	pág.04
<i>Debate</i>	
El Estado es un bien cultural .....	pág.06
Reformar el Estado de pies a cabeza .....	pág. 10
Servicio civil de calidad en la Argentina:	
¿Utopía, asignatura pendiente o mal innecesario? .....	pág. 24
¿Es posible una nueva Administración Pública? .....	pag. 38
El dilema Estatal Argentino .....	pág. 42
Un cambio de enfoque .....	pág. 47
Reforma, Nacional, Provincial y Municipal en las estructuras y El personal oficial de control de la cadena agroalimentaria ....	pág. 52
<i>Instituciones</i>	
Asociación de Profesionales de la Seguridad Social .....	pág. 70
Asociación de Abogados Porteños .....	pág. 71
Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires .....	pag. 72
<i>Opinión</i>	
Vacilante burguesía .....	pág. 75
<i>Cursos y Seminarios</i>	
Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos para la Tercera Edad .....	pág. 81
Fundación Unión .....	pág. 82
Primer Congreso Argentino de Administración Pública .....	pág. 83
Reseña sobre la exposición del Sr. Morley Winograd .....	pág. 84
<i>Documentos</i>	
La crisis del régimen militar .....	pág.87
<i>Identidad</i>	
Del héroe y su tumba .....	pág. 88
XI Muestra Nacional de Cine y Video Documental, Antropológico y Social .....	pág. 89
Asociación Criolla Argentina .....	pág. 91
<i>Publicaciones</i>	
Reseña sobre la segunda edición de "Estado Argentino. Transformación de las Relaciones Laborales a Través del Convenio Colectivo de Trabajo" .....	pág. 93
Libros recibidos .....	pág. 95
Revistas recibidas .....	pág. 96
<i>Correo de Lectores</i> .....	pág. 97
<i>Humor</i>	
Competencia de remo .....	pág. 98

---

LAS NOTAS FIRMADAS NO REFLEJAN NECESARIAMENTE  
LA OPINION EDITORIAL DE LA REVISTA Y SUS CONTENIDOS  
SON RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DE LOS AUTORES

## Revista

# «Escenarios para un Nuevo Contrato Social»

DAR COMIENZO a una «REVISTA» abre expectativas de su contenido, de su desarrollo, de sus resultados. La atracción de lo novedoso. La curiosidad por saber que podremos aplicar. La ansiedad por redescubrir conceptos, perspectivas técnicas...

DAR COMIENZO es abrir un abanico de posibilidades.

DAR COMIENZO es darse a uno mismo la oportunidad de reflexionar

DAR COMIENZO también es detener. Detener la rutina de la vida cotidiana, que tiene importancias y urgencias que a veces nos impide darnos tiempo para pensar y.....

DAR COMIENZO al encuentro en serio con el propio espacio y la propia acción.

Como dirigentes, como participantes de la realidad política, sindical, económica, social; y sobre todo como responsables de nuestro futuro y el de las próximas generaciones. Hablar de «Información, Decisión y Gestión», nos pone en el centro de los debates actuales en cuanto a las deficiencias de quienes tienen la responsabilidad de conducir los destinos de la ciudadanía, y en cuanto a las demandas que nosotros mismos hacemos a nuestros dirigentes.

UPCN no quiere quedarse anclada en una época, y en particular ocupa hoy un espacio, fruto de verse inmerso en la lógica de evaluar constantemente su desempeño y de reencontrarse y volver a dar respuestas novedosas a las funciones que debe cumplir, y naturalmente el perfil de sindicato actualizado que adquiere con el correr del tiempo genera impactos positivos en el movimiento gremial y en los beneficios para los afiliados.

Por esta historia damos forma a éste medio de comunicación como manera de profundizar el grado de compromiso de UPCN y de la Secretaría de Profesionales, en particular, con sus miembros, con los trabajadores de la Administración Pública.

Estamos convencidos que pensar estratégicamente, con una perspectiva amplia, permite fortalecer la coherencia de la acción y sólo podemos tener una visión general cuando podemos articular en modelos mentales amplios nuestra relación con la realidad útil, básicamente «para el cambio» El cambio en lo personal, en lo profesional, en la actividad sindical, en la oficina, en el club, en el sindicato, en la casa, en la militancia partidaria. Y la utilidad está vincu-

lada con la calidad de los conocimientos que se aporten y la disposición que tengamos en aplicar esos conocimientos.

Y la utilidad también se vincula con valores. Valores que dan contenido a nuestras acciones. Como la defensa de los derechos de los trabajadores, como la solidaridad, como la justicia, como los sanos anhelos de mejorar nuestro rendimiento y el fruto de nuestro esfuerzo diario.

No podemos realizar ninguna actividad de lucha, ninguna actividad de índole social, de relación, si no está encuadrada en criterios de organización y de eficacia.

Ver, analizar, tomar decisiones, actuar, asumir riesgos y responsabilidades implican una serie de aptitudes y actitudes que se adquieren con la práctica pero también, y muy especialmente, con la reflexión, con el estudio. Porque aunque uno no sea responsable de los problemas, debe hacerse responsable de sus soluciones, y eso es lo que anima la actividad gremial todos los días.

Cuando la incertidumbre inunda lo cotidiano es necesario que existan aquellos que puedan arrojar un poco de claridad en la turbulencia, y quien pueda hacerlo naturalmente se va estableciendo como dirigente.

**Para tener un futuro diferente, tenemos que hacer cosas diferentes y hoy se inicia una nueva posibilidad, espero que las potencialidades se conviertan en actos, y esos actos produzcan efectos acertados. Reforzando nuestro papel activo en la vida institucional de UPCN y del movimiento de los trabajadores.**

*El Director.*

# El Estado es un bien cultural

por Andrés Rodríguez (\*)

Un nuevo escenario mundial se desarrolla con inusual intensidad alterando todos los campos de la actividad humana, tanto en lo político como en lo cultural, en lo económico como en lo tecnológico, en la organización del trabajo como en la representación del conocimiento y la información. La Argentina eligió integrarse a este proceso y comenzó un gran esfuerzo de modernización y actualización de los sectores público y privado.

Como organización sindical trabajamos para que estos procesos de cambio y modernización no sean un mero programa de ajuste de las cuentas públicas, sino un modo efectivo de extender y profundizar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad argentina. En este orden de ideas reivindicamos plenamente que la administración pública sea una herramienta al servicio del desarrollo material y espiritual de nuestra sociedad.

Para la organización pública este proceso de cambio y modernización tiene tres claves.

La primera es revalorizar su identidad, porque ella define las relaciones internas, la relación con el público beneficiario de sus actividades y con quienes le proveen servicios. La identidad conlleva la habilidad de elegir un ideal de futuro y todo esto se garantiza con un liderazgo comprometido.

La segunda clave es que el sector público y el privado aprendan juntos. El sector privado le puede enseñar al sector público como comprender las demandas, conocer las opiniones y detectar las modificaciones en los gustos o deseos de la gente, como las empresas hacen con sus clientes. El sector público le puede enseñar al privado que además de incrementar la tasa de ganancia, las acciones humanas tienen otras motivaciones. Existen, sobre todo, la vocación o la voluntad de servir a la comunidad: el público puede tolerar algún grado de ineficiencia, pero termina por no perdonar la falta de solidaridad.

La tercera pieza clave es la confianza. El pueblo y sus organizaciones sociales deben confiar en las instituciones gubernamentales. Los trabajadores deben confiar en que su trabajo sea valorado por la sociedad. Los gobernantes deben confiar en que la administración les permitirá cumplir con su programa de gobierno y satisfacer las aspiraciones de los votantes. Esto implica un ejercicio cruzado de responsabilidad y delegación.

*(\*) Andrés Rodríguez es Licenciado en Ciencias Antropológicas, Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y Secretario de Relaciones Institucionales de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina.*

Es oportuno plantearse estas cuestiones porque, afortunadamente, quienes buscan disolver el Estado a favor del predominio absoluto del mercado van cediendo su preeminencia en el campo teórico y su influencia en los medios de comunicación, dando protagonismo a analistas mucho más sutiles y responsables que estudian cuál es el papel ideal del Estado y los mercados a fin de promover juntos un desarrollo más armónico y equitativo.

Hay señales positivas como el reconocimiento de la opinión pública a la buena gestión de la sociedad estatal INVAP en la exportación de tecnología nuclear de alto valor agregado. O la apertura para la carne vacuna de mercados antes vedados, gracias a la acción del SENASA en la erradicación de la aftosa. También el interés de varios países de la región en imitar el régimen de mérito con que cuenta la administración central, el único régimen general de empleo sistematizado de América Latina. O que existe un inapreciable acervo biotecnológico disponible para actividades agropecuarias y para aplicaciones médicas, desarrollado por diversos centros de investigación estatales.

El resultado que se espera es un Estado más eficiente. El éxito descansa en parte en la capacitación y profesionalización de los trabajadores. Pero eso no alcanza. También se requiere un horizonte de estabilidad, una concepción consensuada y una conducción centralizada. La eficiencia del Estado no es la suma del trabajo eficiente de sus agentes ni su reemplazo por técnicos de consultoría. Es fundamentalmente un compromiso político.

Los retiros voluntarios, la disolución sin ton ni son de organismos con su secuela de disponibilidades, los nombramientos que vulneran la elección de directores por concurso, la rebaja de los salarios, son todas medidas que desalientan la profesionalización, acentúan la ineficiencia y debilitan al Estado en su papel de regulador del mercado y ordenador de la sociedad.

Lo superador de esta situación de desconcierto es la negociación colectiva. La identidad de las organizaciones públicas, su interacción con el sector privado y la construcción de la confianza se desarrollan con mejores resultados en el ejercicio del diálogo y la concertación. Creemos que el convenio colectivo general de la administración pública recoge y proyecta esta experiencia transformadora.

Estimamos igualmente que una cultura de negociación continuada y permanente servirá de freno a la desconfianza y a los desencuentros entre los funcionarios políticos y los profesionales «de línea» y limitará la tradicional tentación de utilizar el aparato gubernamental con fines clientelísticos.

En este contexto de modernización, la Unión Personal Civil de la Nación introdujo la negociación colectiva en la función pública. Lo hemos hecho con la concepción de incrementar el diálogo social, la participación y el compromiso de los trabajadores en la búsqueda de la profesionalidad. Por eso el convenio colectivo reposa sobre la actualización de los sistemas de carrera y la promoción de la excelencia y la capacitación permanente, conforme se adop-

ten nuevas tecnologías y competencias gerenciales, y la evaluación de los resultados de la gestión. También impulsa mecanismos de acción positiva a favor de la mujer trabajadora y junto con ellos, provee herramientas para redoblar la lucha contra el acoso moral y mejorar las condiciones de trabajo para lograr ambientes laborales más productivos.

## Reflexiones finales

El Estado nacional es un bien cultural, quizá el más valioso de esta comunidad que llamamos Nación Argentina. Y lo es, por encima de cada una de las etapas históricas concretas, porque tuvo la virtud de amalgamar múltiples variables culturales que dieron origen a la Argentina moderna. En perspectiva, se puede decir que ha tenido un buen desempeño en modelar a través de políticas públicas una conciencia nacional, en un tiempo histórico breve y con una población mayoritariamente desarraigada. Tuvo la capacidad para integrar un territorio, para abrir mediante el sufragio universal la participación política de hombres y mujeres de toda condición, para promover procesos de industrialización donde no había emprendedores privados disponibles y para incorporar el mundo del trabajo a los beneficios del crecimiento, de la seguridad social y de la vida pública.

Más tarde fue una eficaz herramienta en la recuperación de la democracia al someter a la ley al militarismo imperante, y sentar las bases de una administración profesional independiente de la política como un elemento imprescindible de protección del interés del ciudadano. Finalmente, tuvo la capacidad de romper su encierro, buscar la inserción del país en el mundo y relanzarlo en la senda del crecimiento y el desarrollo.

Despunta el nuevo siglo. Nuevamente nos hallamos en un punto de inflexión donde los senderos se bifurcan. Si elegimos uno, podremos emprender un rediseño del Estado como bien cultural, fuente de identidad y pertenencia. Lo podemos hacer con el deseo y la voluntad de fortalecer las instituciones públicas para restituirles la capacidad de redistribuir los frutos del crecimiento de modo más equitativo. El otro camino significa recrear una cultura administrativa perversa de botín político, o burlar la participación popular y desintegrar el Estado, sembrando desesperanza y hundiendo en el fracaso las expectativas colectivas de construir consensos duraderos.

Antes de elegir un sendero u otro quisiéramos recordar y dejar para la reflexión una frase del Santo Padre, Juan Pablo II: «En la sociedad contemporánea, donde el individualismo es cada vez más fuerte, es importante que los hombres tomen conciencia de que su acción personal, incluso la más humilde y discreta, sobre todo en el mundo del trabajo, es un servicio a sus hermanos en la humanidad y un contribución al bienestar de la comunidad

entera. Esta responsabilidad brota de un deber de justicia.» (Encíclica *Laborem Exercens*, 1981).

El mercado es necesario para movilizar los recursos de la sociedad y generar mayor riqueza. Pero esto solamente no garantiza el desarrollo ni la dignidad. El Estado debe resguardar que en este proceso ascendente impere la solidaridad. Sin Estado no hay Nación.



# Reformar el Estado de Pies a Cabeza

por Nicolás Ducoté, Marcelo Elizondo,  
Natalia Fidel & Aurelia Furnari

**Reformar el Estado de pies a cabeza** quiere decir hacerlo de abajo para arriba – desde los niveles subnacionales al nivel nacional. La tesis de este artículo, y la posición que sostenemos desde CIPPEC<sup>1</sup>, es que *hay que llevar adelante la Reforma del Estado primero desde las Provincias y los Municipios*, para luego, basándose en resultados concretos y habiendo probado las virtudes y defectos de distintos procesos de Reforma, aspirar a cambiar el aparato del Estado Nacional. Siendo la Argentina un país federal, las oportunidades para innovar en la Reforma del Estado son tantas como distritos de gobierno hay en el país. Creemos que hay que fomentar la modernización de la gestión pública a nivel subnacional y tomar lo mejor de las diversas experiencias locales para desarrollar una Reforma del Estado viable y sustentable.

Para desarrollar esa idea, este trabajo consta de tres partes, que responden a las siguientes preguntas: *¿que país queremos? ¿qué país tenemos? y ¿qué podemos hacer, desde la Reforma del Estado, para pasar de la Argentina que tenemos a la Argentina que queremos?*

Partiendo de la base que a la Reforma del Estado hay que pensarla en función de la Sociedad que queremos, la primera parte de nuestro trabajo describe brevemente la Argentina a la que aspiramos. Planteamos a dónde queremos llegar en los próximos 10 años y esbozamos a grandes rasgos el perfil del país que queremos. A fin de cuentas, ese ideal que creemos alcanzable, es lo que orienta todo nuestro esfuerzo. En la segunda parte, analizamos el país que tenemos y la base real de la cual partimos para construir una sociedad y un Estado mejor. Como cualquiera puede imaginar, el desarrollo de un país (que en definitiva es pasar de un estado de situación a otro mejor) implica cambios en muchísimas variables. Nosotros, en este trabajo, ponemos nuestra atención en una sola de ellas - la que hace al cambio en la estructura y el funcionamiento del Sector Público- que es, posiblemente, uno de los elementos más importantes en el desarrollo de un país. Por último, la tercer parte describe pues, en líneas generales, nuestra visión de la Reforma del Estado.

<sup>1</sup> Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

## Primera Parte: La Argentina que queremos

En este tiempo de crisis, muchos argentinos nos preguntamos sobre las perspectivas para el futuro de nuestro país. Por primera vez en mucho tiempo, las circunstancias difíciles y angustiantes nos han llevado a mirar conjuntamente para adelante, como buscando la luz al final del túnel, y en esa mirada al horizonte comenzamos a vislumbrar el país que queremos. Desde diversos sectores de la sociedad, se han ido proponiendo visiones de la Argentina deseada. En estas dos primeras páginas sintetizamos algunas ideas comunes recogidas de esas propuestas, realizadas desde espacios diversos y manifestadas por representantes sociales tan distintos como líderes sindicales, figuras religiosas, asociaciones empresarias y organizaciones de la sociedad civil.

Creemos que existen algunos consensos básicos respecto a la Argentina que queremos para el 2010. Algunas publicaciones recientes<sup>2</sup> capturan los elementos principales de esa visión compartida. En síntesis, los argentinos queremos un país con crecimiento sostenido, que ofrezca oportunidades a todos sus habitantes. Queremos una sociedad donde no exista la marginalidad sistémica y donde las diferencias socio-económicas y culturales se reduzcan sustancialmente. Queremos una mejor educación para todos y mayor solidaridad entre grupos sociales y entre regiones. Queremos un país en el que se respeten las instituciones, las leyes y el pluralismo. Queremos un país que produzca valor agregado para el mundo, que exporte, que se beneficie de la apertura y la integración al mundo. Y queremos parecernos más al mundo desarrollado que al mundo en desarrollo. Como ejemplo de esto último, y para poner algunas cifras<sup>3</sup> a estas intenciones, una gran cantidad de argentinos aspiramos, en la próxima década, a que el país llegue al nivel de Portugal de hoy y acercarnos al nivel de España; es decir, lograr que los argentinos sean 50% más ricos en el 2010. Esto significaría, en números:

- Una tasa de crecimiento sostenida del 5% anual.
- Una mortalidad infantil tres veces menor a la actual.
- Exportaciones de 50.000 millones de dólares anuales.
- 85% de la población relevante matriculada en educación secundaria - vs. 60% hoy.

<sup>2</sup> Como ejemplo, tomamos algunas de las ideas presentadas por la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE) en "Pensando la Argentina del Bicentenario: Hacia una visión compartida de país", publicado en Junio de 2001.

<sup>3</sup> Ver Jorge Forteza, "Visión 2010: Hacia una nueva etapa de desarrollo de la Argentina", en Boletín Informativo Techint 306, abril-junio 2001. Forteza es Vicepresidente para América Latina de Booz, Allen & Hamilton.

- Una baja del desempleo al 8%: 2 millones de desempleados menos que hoy.
- Un aumento del 50% en la participación en el ingreso del 20% más pobre de la población.

Pero no solo en números se expresa esa visión común de país, sino también en las manifestaciones sobre los cambios necesarios en el ámbito político. A modo de ejemplo, en una consulta<sup>4</sup> reciente sobre “el país que queremos”, varios dirigentes hicieron propias algunas de las coincidencias que están surgiendo en el ámbito público: Raúl Alfonsín llamando a una auténtica cohesión nacional; la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) proponiendo pluralizar los actores que participan en las decisiones públicas; la Fundación Mediterránea destacando que se debe reafirmar la relación entre representante y representado con mecanismos de rendición de cuentas por parte de los funcionarios políticos, y afirmando que “la política debe, en definitiva, acercarse al ciudadano”; la Confederación General del Trabajo (CGT) poniendo como ejemplo el Pacto de la Moncloa; y la Unión Industrial Argentina sosteniendo que se deben “crear las condiciones para que crezcan el empleo, los salarios y la integración regional del país”. También se recogen expresiones más concretas dirigidas a las reformas en el sistema de representación del país que muchos argentinos desean: ACDE proponiendo implementar mecanismos que favorezcan un mayor contacto de los representantes con los ciudadanos, que garanticen la defensa de los intereses de la población y que disminuyan el corporativismo político, reduciendo los gastos de la política y adecuando el diseño y dimensionamiento de las legislaturas para que representen adecuadamente a la ciudadanía; Armando Caro Figueroa sosteniendo que se debe “apoyar la organización unicameral de las Legislaturas provinciales”; y la Sociedad Rural Argentina reclamando al eliminación de las listas sábana, el fin del clientelismo político y “mayor transparencia en los fondos utilizados por los partidos políticos”.

Podríamos añadir más elementos a esta visión, pero creemos que alcanza para el propósito de este trabajo. No se trata de hacer un detalle exhaustivo sino de articular algunas ideas sobre la Argentina a la que queremos llegar. Contrastemos eso ahora con la Argentina que tenemos.

## Segunda Parte: La Argentina que tenemos

Una vez establecida la visión de Argentina que queremos, debemos evaluar el país que tenemos para analizar, posteriormente, la manera de tras-

<sup>4</sup> Las mismas fueron extraídas del Suplemento de Clarín, “Qué País Queremos,” domingo 12 de agosto de 2001.

ladarnos de uno a otro estado. En este sentido, en los años noventa, la Argentina ha avanzado en su inserción en la economía mundial, ha podido duplicar sus exportaciones y llegar a niveles anuales de 25.000 millones de dólares. Sin embargo, este crecimiento ha sido inferior al de países como España, Corea, Turquía y México; ya que la Argentina (junto con Brasil) es todavía una economía muy cerrada. Nuestro país presenta un perfil exportador fuertemente basado en materias primas y recursos naturales; las exportaciones industriales representan sólo un tercio del total y presentan (con la excepción de los productos siderúrgicos) una fuerte concentración en el mercado brasileño. Por otra parte, nuestro país es todavía un mercado poco desarrollado de servicios y de turismo, a pesar de su excelente dotación de paisajes y recursos humanos.

Asimismo, la Argentina ocupa el puesto 17 entre las economías del mundo, pero el puesto 64 por el ingreso per cápita de sus habitantes. Con cerca de \$9.000 dólares per cápita, la Argentina encabeza el grupo de países emergentes, pero está lejos de los países desarrollados más recientes como Grecia y Portugal, que presentan \$13.000 y \$14.000 dólares per cápita respectivamente.<sup>5</sup> Esta diferencia se hace más palpable al notar que la Argentina ha ido perdiendo posiciones en los “rankings” de competitividad del Foro Económico Mundial<sup>6</sup> o del IMD de Suiza: pasó del puesto 27 en 1994, al puesto 37 en 1996, al 45 en el 2000, y ha sido de los países que más posiciones ha perdido. Los estudios académicos orientados a medir la competitividad micro de los países también presentan una situación preocupante para nuestro país, ya que posee un estándar de vida superior al que podría esperarse de su competitividad, y los analistas predicen que tendrá dificultades para mantener su nivel actual si no mejora significativamente su eficacia microeconómica.<sup>7</sup>

Por otra parte, todos los indicadores de deuda de la Argentina han evolucionado desde 1998 peor que los del conjunto de países subdesarrollados<sup>8</sup>. El gasto público consolidado – Nación, Provincias y Municipios – creció desde 1991 hasta el 2000, 111%, lo que implica una tasa anual de 8,7%. Esta tasa duplica a la tasa de crecimiento de la economía registrada durante toda la década del '90. Mientras el PBI creció el 50% en la última década, el gasto aumentó el 90%. Como se ilustra en el cuadro, la desagregación muestra que *quienes más aumentaron el gasto fueron las Provincias y Municipios y, en menor medida, la Nación.*

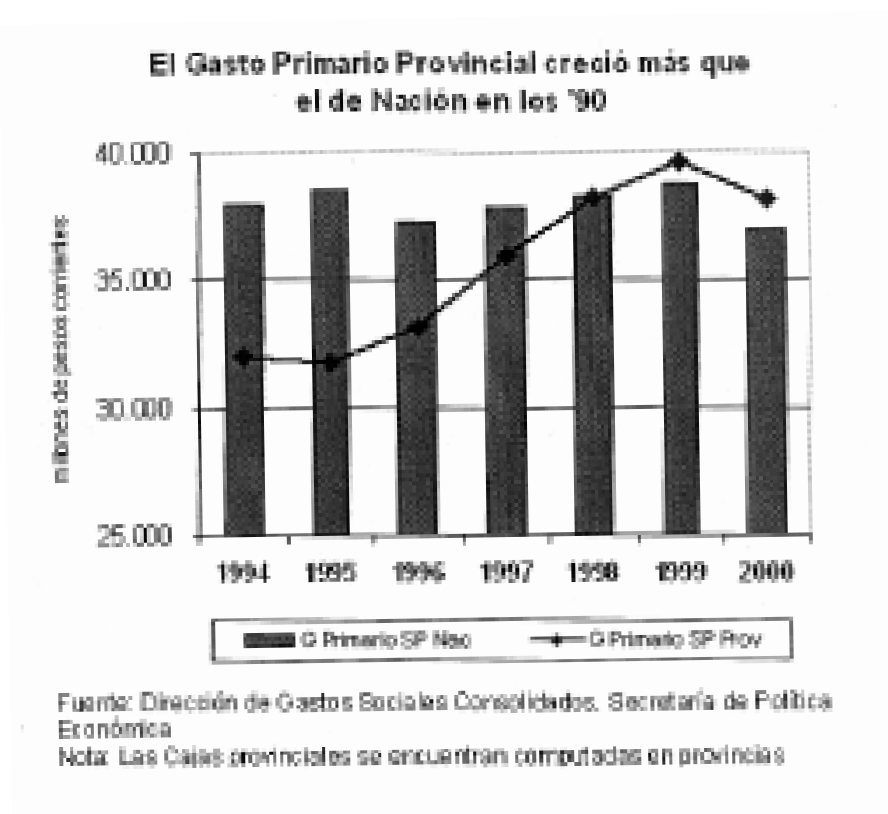
<sup>5</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1999 y 2000.*

<sup>6</sup> World Economic Forum, 2000, *Global Competitiveness Yearbook, 1998-2000.*

<sup>7</sup> Porter, M., *Microeconomic Competitiveness Findings from the 1999 Survey, Global Competitiveness Report.*

<sup>8</sup> Banco Mundial, *Global Finance 2001.*

Figura Nro. 1



**Las provincias no sólo no son ajenas a esta problemática, sino que constituyen un eje central de la misma.** Como bien ilustra este gráfico, el Gasto Público Provincial de los últimos años ha crecido en mayor proporción que el Gasto Público Nacional. Asimismo, mientras que el Gobierno Nacional ha introducido diversas medidas de ajuste, la mayoría de provincias no han realizado reformas sustantivas tendientes a poner en orden sus cuentas.

Si desagregamos estos datos por provincias, la situación es la siguiente:

**Figura Nro. 2**

Provincia	Ingreso Total	Gasto Total	Resultado	Deuda (*)	% de Gasto en Personal (**)
Buenos Aires	8.833.717	10.758.274	-1.924.557	3.755.380	48%
Catamarca	497.377	513.348	-15.971	534.923	51%
Córdoba	2.452.247	2.565.323	-113.076	1.504.090	50%
Corrientes	769.927	763.213	6.714	1.205.496	62%
Chaco	924.823	1.095.561	-170.738	1.453.550	53%
Chubut	588.878	592.204	-3.326	518.603	51%
Entre Ríos	1.129.689	1.274.564	-144.875	840.275	48%
Formosa	601.012	699.836	-98.824	1.177.926	51%
Jujuy	645.51	715.529	-70.019	908.240	52%
La Pampa	550.545	553.364	-2.819	84.713	40%
La Rioja	584.881	659.605	-74.724	448.267	46%
Mendoza	1.278.743	1.485.185	-206.442	1.147.788	45%
Misiones	748.228	881.856	-133.628	1.055.441	46%
Neuquén	1.084.324	1.110.294	-36.450	743.719	44%
Río Negro	693.253	780.009	-86.757	1.143.182	48%
Salta	878.283	944.252	-65.969	700.235	50%
San Juan	672.355	818.576	-146.221	671.585	53%
San Luis	549.828	481.759	68.069	66.572	38%
Santa Cruz	751.140	790.820	-39.680	253.402	42%
Santa Fe	2.491.780	2.597.656	-105.877	1.106.991	53%
Sgo. del Estero	761.893	714.302	47.591	293.337	56%
Tierra del Fuego	412.308	403.464	8.845	570.947	54%
Tucumán	1.026.118	1.051.789	-25.671	1.245.504	51%

(\*) Deuda del 2000 hasta septiembre

(\*\*) Sobre el Total del Gasto

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

Según las cifras disponibles, el gasto consolidado del sector público ascendió, en 2000, a casi \$98.000 millones, equivalentes a un 30% del PBI y a aprox. \$2.600 per cápita. Esto implica una reducción frente a los niveles de los años ochenta, cuando el gasto total promedió alrededor de 33% del PBI - reducción que, en parte, es fruto de las reformas encaradas durante esta década - pero resulta una cifra todavía significativa, que implica tanto una carga para la competitividad de la economía como una gran dificultad para financiarla con recursos propios, como se hace evidente en el contexto macroeconómico actual.

En este contexto, se advierte que la participación del sector municipal en la estructura de gastos del Sector Público Argentino (SPA) ha crecido en lo que va de la década, ocurriendo lo propio con la correspondiente a las administraciones provinciales (incluyendo entre estas últimas a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires -MCBA-). En efecto, si en 1980 las provincias participaban con el 28,7% del gasto del SPA y los municipios con un 5,5%, en los años 1990 se advierte más claramente la definición de una nueva estructura en donde la Nación pierde participación “*contra*” las provincias y municipios. Así, la participación de la Nación en el gasto del SPA promedió 53,8% entre 1991 y 1997 (versus 67,3% entre 1980 y 1990), las provincias un 37,8% (contra 27,8%) y los municipios un 8,4% (contra 5,0%).

Si se profundiza se notará que mientras que el gasto del gobierno nacional crece a un 1,9% anual acumulativo entre 1990 y 1997, el de las provincias aumenta a un 7,6% anual y el de las municipalidades a un 8,3% -todas las tasas calculadas sobre valores constantes. Así, en una comparación de más largo plazo, se advierte que, sobre una base 100 para 1980, el gasto de la Nación alcanza un nivel de 88,2 en 1997, el de las provincias llega a 146,3 y el de los municipios a 172,9.

El promedio de la década del ‘80 las erogaciones provinciales y municipales en conjunto representaron el 41,4% de las erogaciones públicas excluyendo el sector público empresario, en tanto a partir de 1989 se produce un aumento progresivo hasta 1993, cuando dicha participación alcanza al 50%, para mantenerse luego en torno del 49%. En promedio, durante los años 1990 el gasto de provincias y municipios representó casi el 48% de este universo de gasto público más acotado.

En algunas jurisdicciones los gobiernos provinciales han delegado parte de su poder fiscalizador en las municipalidades, con el fin de mejorar el control del cobro de algunos impuestos. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la descentralización en esta materia comenzó con el impuesto inmobiliario rural, y luego se extendió para algunos contribuyentes del impuesto sobre los ingresos brutos en el conurbano bonaerense y en los más importantes centros urbanos del interior.

En otros casos, aunque son los menos, las provincias han transferido parte de sus potestades tributarias a los municipios. Así por ejemplo, para

el impuesto inmobiliario urbano son los municipios de las provincias de Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego los que ejercen estas potestades. En tanto se agregan las provincias de Córdoba, Jujuy y Neuquén al conjunto anterior al considerar el impuesto sobre los automotores. Por su parte, la provincia de Chubut es la única que ha transferido sus potestades en lo que concierne al impuesto sobre los ingresos brutos.

De lo expuesto hasta aquí, surge que el federalismo fiscal argentino se caracteriza por la presencia de un fuerte desequilibrio vertical, puesto que la administración y la percepción de los impuestos de mayor significación cuantitativa se concentran en el gobierno nacional, mientras que las erogaciones se encuentran mucho más descentralizadas. Consecuentemente, tanto las provincias como los municipios dependen de modo significativo de transferencias recibidas desde niveles superiores de gobierno, lo cual ha estimulado comportamientos expansivos en materia de gasto que han ido más allá de lo que hubiera sido posible si el principio de correspondencia fiscal hubiera sido respetado. Este mecanismo ha generado a su vez, un desempeño fiscal de las unidades municipales de gobierno en la Argentina -del mismo modo que ocurre con los gobiernos provinciales- que presenta serias deficiencias que afectan, actual o potencialmente, la eficiente asignación de recursos, la justa distribución de los ingresos y la estabilidad macroeconómica.

### **Tercera Parte: la Reforma de Estado - pasar del Estado que tenemos al que queremos**

El corazón de este artículo trata sobre cómo materializar el paso del Estado actual al modelo de Estado necesario para una Argentina con crecimiento y equidad. Para eso, proponemos una Reforma del Estado que se origine en las Provincias y los Municipios, para luego, sobre la base de resultados concretos y habiendo probado las virtudes y defectos de distintos procesos de Reforma, avanzar en la verdadera transformación del aparato del Estado Nacional.

Siguiendo la recuperación de la democracia y la estabilidad económica, en la Argentina, como en muchos países, se viene hablando acerca de la "Reforma del Estado". En nuestro país particularmente, durante los '90 se efectuó una importantísima tarea, que abarcó la devolución de actividades al sector privado, el abandono de políticas reguladoras y distorsivas de las actividades de los particulares, la descentralización, la apertura al mundo, etc. Estas acciones han consistido en una primer etapa, que podríamos denominar "redefinición" de los límites de acción o "misión" del Estado (o del Gobierno, que en realidad es el órgano que actúa en nombre y por cuenta del Estado, por delegación del poder político por parte de la pobla-



ción), que dejó de hacer lo que no debía (interferir, dificultar, producir ineficientemente). A partir de allí, se planteó una necesidad subsiguiente: la etapa de la “reinención” del Estado.

Respecto de estas reformas de “segunda generación”, hemos visto en los últimos años varias propuestas tendientes a proponer soluciones pensadas fundamentalmente para el nivel Nacional. La verdad es que han tenido escasos resultados visibles hasta la fecha. Por otra parte, hay poco hecho a nivel subnacional. Los datos del gasto público de las provincias, presentados en la Segunda Parte de este trabajo, muestran la necesidad de implementar reformas a nivel subnacional.

Estos niveles de gobierno ofrecen varias **ventajas** como “laboratorios” de Reinención del Estado. Principalmente porque, en algún sentido, es donde mejor se tocan la “demanda” y la “oferta” de *servicio público*. Como sostiene el Premio Nobel Amartya Sen, la democracia tiene entre sus consecuencias que genera “incentivos políticos a los decisores para responder positivamente a las necesidades y demandas de la población”. El caso mas claro de esto se da en la lógica municipal. Es allí donde, en general, es menor la llamada “desafección política” entendida como el sentimiento subjetivo de ineficacia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, políticos e instituciones democráticas, que generan distanciamiento – aunque sin cuestionar la legitimidad del régimen político. Pareciera ser el nivel donde la “política” adquiere su mayor legitimidad como servicio público. A su vez, es donde los incentivos de los actores políticos están mas alineados con los intereses de sus votantes que se ven directamente afectados por las decisiones políticas locales - ya que el decisor político (ej: intendente) vive cotidianamente del encuentro con sus vecinos y conciudadanos. En definitiva, hay mas “responsabilidad política” entendida como “accountability” en el día a día. Si no mejora efectivamente la gestión de la cosa pública, el político paga el precio no sólo con pérdida de votos en las elecciones sino también con el “castigo social” que enfrenta por parte de sus vecinos en su vida cotidiana.

También cabe señalar que la descentralización de funciones, responsabilidades, y recursos, hacia los niveles más bajos de gobierno en áreas como educación, salud, seguridad y lucha contra la pobreza, hace posible adaptar programas de gobierno mucho mejor a la realidad local de cada distrito, haciéndolos mas efectivos y eficientes. De este modo, la cercanía permite incrementar la participación de la ciudadanía y ejercer un control social de los mismos, aumentando la transparencia y reduciendo los márgenes para prácticas corruptas. Cuando la comunidad participa del diseño, gestión, y evaluación de proyectos, puede incorporar sus propias prioridades y aportar iniciativas, ideas, y asegurar su correcto funcionamiento porque son sus propios miembros los beneficiarios de la acción estatal.

Sin embargo, vale aclarar que los gobiernos locales enfrentan una cantidad de **limitaciones** importantes para asumir la responsabilidad que

les compete en la Reforma del Estado. Por un lado, pueden no tener el conocimiento sobre como mejorar la gestión y las alternativas posibles para realizar esta reforma. Por otro, aunque tengan el conocimiento, a veces, no cuentan con las capacidades organizacionales e institucionales necesarias para llevar adelante efectiva, eficiente y equitativamente las funciones de las que se hacen cargo.

En este sentido, el reordenamiento de lo local debe enfrentarse a diversos obstáculos, entre las que se destaca la *escasez de fondos* como condicionante de la autonomía municipal establecida en la Constitución Nacional y en las Constituciones Provinciales. En efecto, esta transformación en la estructura misma de los gobiernos subnacionales se ha visto, generalmente, dificultada por un proceso de traspaso de responsabilidades que no ha conllevado una transferencia de recursos suficiente para afrontarlas.

Actualmente, las provincias reciben aproximadamente el 44% y la Nación el 56% de la masa de impuestos coparticipables, que recauda el Estado pero que se reparten entre ambos. Esto significa un monto estimado en 15.000 millones de pesos para las provincias y 20.000 millones de pesos para la Nación. El resultado ha sido la débil autonomía de los niveles inferiores de gobierno, la falta de equidad interprovincial e intermunicipal y la explosión de las demandas de las diferentes jurisdicciones, con ausencia de mecanismos autocorrectores.

Pero los obstáculos a los que se enfrentan los gobiernos subnacionales no se agotan en la escasez de recursos materiales. Cabe destacar, asimismo, el *déficit de recursos humanos* adecuados y la ‘resistencia al cambio’ de los funcionarios locales. El problema de los recursos humanos (numerosos pero escasamente especializados) “*se agudiza en las instancias locales más pobres, por la mayor capacidad que tienen las comunas con gestiones más profesionalizadas y con más información para capturar fondos de los programas nacionales y de la cooperación internacional*”<sup>9</sup>. A esto se suma la dificultad de reconvertir el aparato administrativo local en zonas en las que la administración pública es una de las principales fuentes de empleo. Asimismo, en muchos casos, los mejores recursos humanos tienden a migrar hacia niveles provinciales y/o nacionales de gestión pública.

Por último, surge una tercera cuestión que no podemos desatender cuando analizamos los procesos de descentralización: la *disparidad entre las distintas regiones y ciudades involucradas*, y la consecuente heterogeneidad de los impactos que las transformaciones producen en cada una de ellas. La planta de personal de los municipios presenta divergencias enormes entre los municipios de distintas provincias. En efecto, mientras

<sup>9</sup> *García Delgado, Daniel: "Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del Tercer Milenio", Ariel, Buenos Aires, pág. 81.*

que hay 51 agentes municipales cada 1000 habitantes en La Rioja (eran 49 en 1993), 31 en Catamarca, 29 en Santa Cruz o 21 en Tierra del Fuego, hay sólo 6 en Misiones, 8 en Córdoba y San Luis, y 9 en Buenos Aires, Salta y Santa Fe. Por otro lado, si se quita a las provincias más importantes en términos demográficos (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe), el total de agentes, en lugar de reducirse, sube un 2% durante dicho período. Los salarios de estos empleados también presenan una dispersión notable; en 1995, mientras el salario medio en los municipios de Tierra del Fuego era de \$1.994 en promedio, llegaba a sólo \$456 en Corrientes<sup>10</sup>. La misma heterogeneidad se repite al analizar la evolución de las necesidades de financiamiento, las erogaciones según finalidad o los recursos de origen municipal en las distintas provincias.

## Conclusiones y Propuestas

En conclusión, en la Argentina federal que tenemos, no puede pensarse en modernizar el aparato público nacional sin actuar en forma paralela en el ámbito provincial y municipal - ámbitos que crecen en importancia a la hora de asumir nuevos desafíos. Por ello, cualquier programa de gobierno moderno, debe proponer un decidido y profundo camino descentralizador, trasladando el proceso de decisiones lo más cerca posible a la gente.

Las unidades políticas nacionales, provinciales y municipales van hacia un cambio en los modelos de organización y de gestión pública. La vieja organización piramidal, jerárquica, burocratizada, en la que muchos hacen tareas repetitivas, está dando paso a la descentralización, la administración por objetivos, la jerarquización de los recursos humanos, a la creación de organizaciones más flexibles, en las que diversas unidades internas reciben poder para gestionar con autonomía. Las organizaciones en general y las administraciones gubernamentales en particular van hacia un cambio en su modo de ser. Se encaminan hacia la puesta en marcha de los modelos que todas las organizaciones, tanto públicas como privadas adoptan: estructuras menos piramidales (poca distancia entre el vértice superior) y la reorganización en agencias de gestión pequeñas y eficaces. Así, el sistema trabaja repartiendo el poder en muchas manos, desconcentrando, pero asignando responsabilidades específicas, obligando a obtener resultados concretos. Cada unidad tiene sus objetivos y plazos, y rinde cuentas. El poder de decisión baja a gerentes que están en relación directa con el problema.

Estos gerentes requieren de nuevos instrumentos de gestión, que constituyen, en algún sentido, uno de los mayores desafíos de los gobier-

<sup>10</sup> *Subsecretaría de Programación Regional, 1998*

nos locales. Podemos afirmar que la descentralización plantea dos exigencias inevitables. Por un lado, llevar adelante la efectiva Reforma del Estado en el nivel municipal. Por otro lado, requiere que esta reforma sea acompañada por la introducción de nuevas herramientas de gestión tendientes a desarrollar las capacidades institucionales que posibilten al gobierno local un desempeño transparente, eficaz y eficiente de las funciones transferidas. Entre dichas herramientas de gestión gubernamental se destacan el trabajo horizontal, la comunicación mas fluida y directa con el ciudadano, el managment profesional, la medición de resultados y el planeamiento estratégico, entre otras, que se detallan brevemente a continuación:

➤ *Búsqueda de un acercamiento no sólo físico sino real entre el Estado y la sociedad:* los municipios surgen en la actualidad como el ámbito privilegiado para el desarrollo de la democracia participativa; la cercanía entre gobernantes y gobernados hace posible el surgimiento en el ámbito municipal de canales de participación de la ciudadanía y de control de ésta sobre la gestión y el desempeño de los políticos en el poder y de los funcionarios públicos locales, como forma de lograr una gestión pública más eficiente.

➤ *Reclutamiento de recursos humanos idóneos o reconversión de los ya existentes:* es imprescindible que el gobierno local lleve a cabo una reconversión de su personal -en todos los niveles-, reemplazando los tradicionales procedimientos tecnocráticos y rutinarios de trabajo y administración, las variables cuantitativas o clientelares como único criterio de promoción (antigüedad – cambio de favores políticos por designaciones o ascensos) y la falta de conocimientos técnicos, por la generación de programas de capacitación de personal que les permitan adaptarse a sus nuevas funciones y a los nuevos actores con los que interactúan, complementadas por parámetros cualitativos para la motivación de funcionarios y empleados (idoneidad, creatividad, productividad y compromiso).

➤ *Planificación presupuestaria y recaudación:* en un contexto de recursos escasos, los gobiernos locales han hecho hincapié en el logro de un sistema de recaudación fiscal eficaz y en la creación de fuentes alternativas de financiamiento, toda vez que muchos de los fondos que integran su presupuesto anual, son captados por instancias superiores de la administración pública nacional sobre las cuales poseen escasa o nula influencia. Asimismo, han tenido que reemplazar las modalidades presupuestarias anteriores por otras más adecuadas y eficientes como la del Presupuesto por Programas.

➤ *Promoción del desarrollo local sostenible,* integrando al crecimiento económico, la ejecución de políticas sociales que favorezcan la equidad (promoción de la vivienda – lucha contra la pobreza); la prestación de servicios educativos y hospitalarios dignos y accesibles, y la sustentabilidad ambiental, como medios para procurar un mejor nivel de vida de la población.

➤ *Trabajo horizontal*: romper los compartimientos estancos del Estado para abandonar la tradicional división e incomunicación entre departamentos (secretarías, direcciones, etc.) y organizar, en su lugar, un equipo integral, horizontal e intercomunicado.

➤ *Medición de resultados*: realizar una sistemática medición de resultados de cada política implementada, analizando los denominados “efectos sociales” de las políticas. Ya no es lo más importante la medición de qué cantidad de presupuesto se aplica a un área, sino qué valor agregado social se produce.

➤ *Planeamiento estratégico para la toma de decisiones*: cada decisión política debería seguir 6 pasos: identificación del problema, planteo de diversas soluciones posibles, identificación de una, implementación, evaluación de su eficacia y medición de resultados. En Latinoamérica se suelen tomar decisiones antes de haber identificado el problema real (ejemplo: los planes contra el desempleo, siendo que en realidad el desempleo no es el problema sino la manifestación de problemas previos y muy distintos en cada caso) y que la medición de resultados es necesaria para determinar si las medidas deben continuar o no.

Vale la pena destacar que las decisiones políticas en los distintos niveles de gobierno, y sobre todo su implementación en los niveles subnacionales deben estar integradas dentro de una visión estratégica. Se tiene la sensación de que el Estado argentino es un ente en el que se toman medidas antes de haber identificado los reales problemas, no se acierta con las soluciones previstas y, para peor, no se miden los resultados de las políticas públicas, fundamentalmente teniendo en cuenta que medir resultados no implica sólo cantidades sino calidad, y no se refiere a los resultados *en* la organización que toma las decisiones sino a los efectos que ellas producen en la sociedad. Una repartición del Estado debe evaluarse no ya por sus *inputs* y *outputs* (ejemplo: cuánto presupuesto tiene y cómo y cuánto de él gasta) sino también por sus *outcomes*: los resultados efectivos que sus acciones producen en la comunidad. A la visión convencional de la medición inmediata y coyuntural, debe seguirle la de medir el valor social agregado y mensurable de las acciones políticas.

Más generalmente, creemos que es indispensable pensar la Reforma del Estado como un proyecto de largo plazo y como una política de Estado más que de gobierno. Debemos adecuar el rol del Estado a sus capacidades – no solo definiendo qué hace y qué no, sino también cómo debe hacerlo. Las capacidades del Estado no son fruto del destino, sino que pueden y deben ser modificadas.

Creemos firmemente que los argentinos debemos aumentar la capacidad del Estado para contribuir al desarrollo de la sociedad, y esto

exige renovar las instituciones públicas a fin de garantizar las condiciones para el crecimiento con equidad. Y sostenemos que la mayor responsabilidad en ese cambio recae sobre los niveles subnacionales de gobierno. Por eso consideramos fundamental invertir, desde el Sector Público, el Sector Privado y la Sociedad Civil en aumentar la capacidad de los Gobiernos Provinciales y Municipales para que sean los verdaderos centros de transformación de la Argentina. Es sobre la base de los cambios que allí tengan lugar, con experiencias concretas y logros sustentables, que podremos los argentinos encarar una Reforma del Estado que sea viable, sustentable y que aporte a un país mejor.

# Servicio Civil de Calidad en la Argentina: ¿Utopía, asignatura pendiente o mal innecesario? <sup>1</sup>

por Fabián Repetto<sup>2</sup>

## INTRODUCCION

Las transformaciones de la administración pública nacional, y en ese marco la propuesta de conformar una nueva burocracia, se ha planteado de forma recurrente en la Argentina desde el retorno a la vida democrática en 1983. Desde una perspectiva institucional, habré de referenciar aquí en los sucesivos intentos de modificar los procesos de reclutamiento, incentivos y carrera del personal a cargo del aparato estatal en el nivel nacional (sea en el ámbito centralizado como en el descentralizado). La hipótesis que sostiene este trabajo es que la acotada perspectiva fiscalista que a lo largo de las últimas dos décadas primó en los sucesivos planes de reforma del aparato administrativo, ha problematizado de forma tal la cuestión de los recursos humanos del Estado, que las respuestas ensayadas en la materia se limitaron a reformas gerenciales pro-mercado sin afrontar seriamente el desafío de conformar una burocracia de carrera basada en el mérito y la responsabilización<sup>3</sup>.

En el marco de una creciente desconfianza de la sociedad respecto a la potenciali-

dad del aparato estatal (y sus recursos humanos) para incidir favorablemente en la calidad de vida colectiva, resalta el hecho de que los incentivos existentes para que los principales actores políticos, socioeconómicos e internacionales promuevan un tipo de reforma de la Administración Pública diferente a la experiencia reciente son bajos, lo cual se asocia, entre otros aspectos, a los siguientes: a) la ciudadanía no basa su decisión electoral ni moviliza sus recursos en términos del desempeño y la calidad del aparato administrativo; b) la burocracia permanente no visualiza premios “creíbles” para cooperar en la reforma, a la vez que la denominada burocracia paralela saca provecho de una situación de no-reforma; c) los principales actores socioeconómicos presionan por expresiones particulares de la reforma administrativa, despreocupándose de una perspectiva de conjunto; y d) los actores del sistema internacional, más allá de reconocer la importancia de mejorar el funcionamiento estatal, limitan sus presiones a aspectos ligados al déficit fiscal.

El presente trabajo continúa, luego de esta introducción, con un breve marco analítico que facilite la comprensión del tema de

<sup>1</sup> Este documento se respalda fuertemente en una producción reciente del autor (Repetto, 2001). Deseo reconocer la colaboración de Analía Minteguiaga y Juan Cruz Olmeda, quienes llevaron adelante una parte importante de la investigación que constituye la base del mismo. Asimismo mi agradecimiento al apoyo brindado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (FGyS). Es pertinente señalar, como es norma, que el contenido del presente trabajo es exclusiva responsabilidad del autor y no compromete las opiniones de los colegas o instituciones indicadas.

<sup>2</sup> Universidad de San Andrés; Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (FGyS).

<sup>3</sup> Se acepta aquí la traducción del concepto de *accountability* como *responsabilización*, siguiendo entre otros un trabajo reciente del CLAD (2000).

los recursos humanos dentro de un enfoque más amplio sobre las capacidades del Estado para intervenir en los asuntos públicos. A continuación se pasa revista panorámica a los intentos de reforma administrativa que han quedado a mitad de camino. Finalmente, se esbozan algunas conclusiones.

## CAPACIDAD ESTATAL Y SERVICIO CIVIL

No es posible entender la dinámica que se genera alrededor de la administración pública sin entender su relación más amplia con el sistema político y la estructura socioeconómica, en tanto el Estado es algo más que el conjunto de organismos estatales dentro del cual operan los recursos humanos de la burocracia<sup>4</sup>. Señalado esto, es pertinente concentrar el análisis en lo que habitualmente se denomina “capacidad estatal” (concepto que recientemente está siendo asociado al de “capacidad institucional”<sup>5</sup>).

Sikkink entiende la capacidad del Estado como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales» (1993:544)<sup>6</sup>. Asimismo, en su intento por construir un enfoque que exprese los nuevos debates en torno al papel del Estado en los países en desarrollo, Evans (1996) da cuenta de la idea de autonomía arraigada (embedded autonomy), la cual implica una combinación de conectividad externa y coherencia interna. En torno a esta última y retomando los clásicos aportes de Weber en la materia, indica:

*«La capacidad del Estado para apoyar a los mercados y a la acumulación capitalista dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente, y de que los individuos vieses en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal. La coherencia corporativa exige que los funcionarios individuales estén aislados, en alguna medida, de las demandas de la sociedad circundante. Este aislamiento, a su vez, se refuerza confirmando a los burócratas un status distintivo y recompensador. Para la eficacia burocrática también era decisiva la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo» (1996:534).*

Un esfuerzo por darle un contenido más concreto a esta dimensión administrativa de la capacidad estatal, y en particular al componente de los recursos humanos, se encuentra en Oszlak (1995), cuando al explorar los déficits de capacidad institucional detecta (entre un total de seis) dos áreas donde pueden observarse problemas de este tipo y que aquí interesan particularmente: a) los atribuibles a las políticas de personal y sistema de premios y castigos que enmarcan la ejecución del proyecto; y b) los derivados de la insuficiente capacidad individual de los actores responsables de tareas, en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas para la realización de dichas tareas.

<sup>4</sup> Dicho de otro modo y siguiendo a Benedetti (1999), los problemas de diseño de la Administración Pública están asociados a dos componentes institucionales: por un lado, la “governance” burocrática, ligado a la estabilidad política; por el otro, los incentivos burocráticos que gobiernan al interior del aparato administrativo.

<sup>5</sup> Según Palermo, éstas son las “que determinan el rango de opciones efectivamente posibles para cualquier gobierno” (1998).

<sup>6</sup> Para dos sugerentes análisis sobre la ligazón entre burocracia e insulación, ver Geddes (1990) y Schneider (1993).



Es evidente que afrontar estos problemas asociados a la capacidad estatal implica un entramado complejo de intereses e ideologías, lo cual conduce a prestar atención a los actores involucrados de una u otra forma en la temática. Cabe acompañar a Prats Catalá cuando sostiene: “Lo que nos hace falta saber es para qué ha de ser eficiente la función pública y ante quién debe ser responsable y receptiva. Si en lugar de considerar que el sistema de mérito se justifica por sí mismo indagamos la función social que realmente lo justifica, quizás podamos deshacer algunos equívocos...” (1998:33).

La concepción que tengan al respecto los actores políticos responsables de la administración pública, así como el papel que le asignan al Estado los sectores más poderosos de una sociedad o del sistema internacional, tendrán impacto directo sobre las estrategias de reformas que se emprendan, por ejemplo en lo relacionado con el servicio civil. Es evidente que al momento de conformar burocracias de calidad, los políticos se hallarán de forma habitual con lo que Geddes (1994) ha dado en llamar “Dilema del Político”, expresado en la tensión entre mantener los apoyos políticos de corto plazo o avanzar en la construcción de largo plazo de apropiados aparatos administrativos<sup>7</sup>. Pero no son estos los únicos jugadores en “el juego de las reformas administrativas”, toda vez que en el mismo tratan de intervenir aquellos que tienen intereses creados en relación al accionar del aparato estatal. El punto de conflicto está dado por lo que sucede con quienes no cuentan con los recursos suficientes para participar de los

debates, negociaciones y acuerdos respecto al tipo de transformaciones al que el mismo se puede ver sometido, razón por la cual esos cambios responderán por lo general a los intereses e ideologías de quienes integran las coaliciones ganadoras (y de quienes las apoyan aún no formando parte directamente de las mismas).

Por ende, más allá que una perspectiva de carácter normativa de cuenta del importante papel que puede desempeñar una burocracia de carrera basada en el mérito<sup>8</sup>, lo cierto es que el alcance y tipo de reformas dependerá en esencia de la correlación de fuerzas que se manifiestan en torno a la problemática de la administración pública. Tomando como perspectiva el caso de los países en desarrollo, y aún cuando autores como Evans o Prats Catalá señalen como incompleta (y por ende aún por completar) la tarea de conformar burocracias weberianas, lo cierto es que ha primado un enfoque centrado en el New Public Management, en particular en sus versiones pro-mercado experimentadas en países como Nueva Zelanda.

Este enfoque, en la versión mencionada<sup>9</sup>, niega (o cuanto menos desvaloriza de forma pronunciada) el papel del Estado en el desarrollo económico y social, así como su impacto en la construcción de una gobernabilidad democrática de calidad. De la reificación del mercado como el supuesto asignador eficiente de los recursos colectivos se derivan estrategias de reformas en las cuales la administración pública (y por ende su personal de carrera) se constituyen política e ideológicamente en blanco de críticas sólo parcialmente fundamentadas. Se promueve,

<sup>7</sup> A esta tensión refiere la clásica discusión entre “partidización” y “profesionalización” de los cuadros administrativos.

<sup>8</sup> Villoria afirma: “Sea el que sea el nuevo modelo de gestión, no puede olvidar que la administración debe servir con *objetividad* los intereses *generales*, y ello implica la rigidez en los procesos disciplinarios y de despido, en los procesos de selección y carrera y, en general, en la gestión de los recursos humanos en la administración” (1997:261. Subrayado del autor).

<sup>9</sup> Esto implica reconocer posibles alternativas, al menos formuladas en el plano conceptual, dentro de las coordenadas generales del Nuevo Gerenciamiento Público, por ejemplo la expresada en Cunill Grau (1997).

en el plano de las políticas de recursos humanos, cambiar drásticamente la estructura de incentivos, contratando a los niveles más altos de la burocracia sobre la base de ciertos requisitos de desempeño, que deben cumplir tanto ellos como sus dependencias respectivas, por lo que en caso de no satisfacer las metas comprometidas, se les paga menos o se los despide. En suma, según dicha propuesta, los gerentes públicos deben actuar como empresarios individuales, responsables de lo que ocurra en sus oficinas. Se trata de un enfoque que, más allá del potencial aporte que puede hacer en términos de mejorar el desempeño del personal estatal, se despreocupa demasiado de los impactos negativos que puede acarrear la pérdida de capacidad instalada calificada o de insustituible memoria organizacional, así como no resuelve con claridad el remanido tema de la productividad administrativa: ¿todo el accionar de la administración pública puede ser mensurado con indicadores claros y pertinentes?

Para ayudar a interpretar lo sucedido en términos del servicio civil el caso argentino, es pertinente diferenciar entre modelos de reformas administrativas. Ross Schneider (2001) señala tres posibles tipos de reforma: weberiana, gerencial y de la responsabilización. Cada uno de estos tipos establece un cierto diagnóstico sobre el funcionamiento del aparato estatal a la vez que se propone ciertas metas y medidas administrativas para alcanzarlas. Vale caracterizar, en primer lugar, los ejes de los diagnósticos que sustentan estas perspectivas de reformas: para el modelo weberiano, sobresalen per-

sonalismo, clientelismo y patrimonialismo; para el modelo gerencial, destacan como problemas aspectos como ineficiencia, papeleo, rigidez y particularismo; a su vez el modelo de la responsabilización considera críticamente temas tales como abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta ante los ciudadanos. Al avanzar sobre el punto de las metas, dicho autor también observa diferencia entre los modelos: el weberiano se plantea como objetivo lograr universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad; el gerencial enfatiza cuestiones como eficiencia, flexibilidad, capacidad de respuesta ante los clientes; a su vez el de responsabilización prioriza el control democrático vía la acción directa de los ciudadanos o de forma indirecta a través de los legisladores. Finalmente, al referirse al punto de las medidas administrativas que sostendrían la búsqueda de dichas metas, Ross Schneider diferencia nuevamente entre los modelos: weberiano, lo hace a través de exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito, supervisión, incremento salarial, reglas claras; gerencial enfatiza contratos de gestión, competencia entre agencias, descentralización, fin de la estabilidad; de la responsabilización promueve la supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana<sup>10</sup>.

El propio Banco Mundial, hasta tiempos recientes promotor de acérrimas reformas administrativas pro-mercado, ha comenzado a revitalizar el papel de las burocracias. Y aún cuando su posición resulta

<sup>10</sup> *En la articulación entre estos modelos de reformas se inscribe la propuesta institucional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En un reciente documento, se señala: "El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (empowerment) y no serán piezas de un engranaje sin vida. Ciertamente, tendrán que ser más entrenados y bien remunerados, para asumir la obligación de responder precisamente a las metas de los contratos de gestión y a las demandas del ciudadano-usuario. Para una parte del funcionariado, los contratos de trabajo serán flexibilizados, pero la dignificación de la función pública seguirá siendo un objetivo del Estado" (1999:269).*

ambigua en términos de cuál es la mejor estrategia para aumentar las capacidades institucionales del Estado, si toma posición en cuanto al rol que le cabe jugar a los recursos humanos que lo integran: “Independientemente de que se dedique a la formulación de políticas, la prestación de servicios o la administración de contratos, la savia de un Estado eficaz es un personal capaz y motivado. Los esfuerzos por conseguir un funcionariado público competente y entregado suelen centrarse casi exclusivamente en la remuneración. La paga es ciertamente importante, pero también lo son otras cosas, como la contratación y el sistema de ascensos basados en el mérito y el fomento de un espíritu corporativo. La contratación y los ascensos por mérito restringen los favoritismos políticos y atraen y retienen a personal más competente” (1997:106)<sup>11</sup>.

Habiendo presentado algunos elementos conceptuales básicos en materia de capacidad estatal y servicio civil, pasaré a continuación al suscito análisis de lo sucedido en estas materias en la Argentina.

## **LAS REFORMAS RECIENTES EN EL CASO ARGENTINO: BREVE RESEÑA**

El retorno a la vida democrática encontró a la Argentina en un escenario que manifestaba el agotamiento del modelo de posguerra, en particular en lo que refiere al rol del Estado como mediador en las pujas distributivas. Y si bien ya desde mediados de los años cincuenta se habían ido sucediendo intentos de reformas administrativas (bajo

conceptos tales como racionalización, austeridad o achicamiento, según el gobierno de turno), fue recién a inicios de los ochenta cuando entró en crisis el Estado como sistema institucional, lo cual habría de afectar, sin duda, las reformas administrativas que se llevarían a cabo desde entonces y en particular aquellos elementos que refieren a los recursos humanos<sup>12</sup>.

Durante el gobierno encabezado por Raúl Alfonsín (1983-1989), la Secretaría de la Función Pública puso el acento en la calificación del personal y el mejoramiento de la carrera administrativa, por lo cual emergió como objetivo la formación de un funcionariado profesionalizado destinado a ocupar los puestos claves del aparato administrativo. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (decreto N° 2098/87), inspirándose en la experiencia de la ENA francesa, apuntó a la formación de un cuerpo de funcionarios de alta gerencia a través de una selección rigurosa y un curso de formación intensivo. Por otro lado, se intentó conformar la carrera administrativa a través de la instauración de concursos y promociones más transparentes que hasta entonces.

Por otro lado y a partir de propuestas de cambios en la organización estatal, vía la reestructuración de las agencias se pretendía lograr una reducción del 20% del total de la planta de personal de la administración. En paralelo se fijó el congelamiento de las vacantes existentes al 1° de enero de 1987, la unificación del régimen horario y la implementación del mecanismo de retiro voluntario<sup>13</sup>. En este marco, los principales sindicatos de empleados estatales, UPCN y ATE, ejercieron presión para atenuar los

<sup>11</sup> Hasta el propio Fondo Monetario Internacional ha comenzado a preocuparse sobre la calidad del sector público, asociado a las tareas que el Estado no puede dejar de realizar (cfr. Tanzi, 2000).

<sup>12</sup> Si bien lo que se considera el Régimen Jurídico Básico de la función pública fue aprobado en 1980 a través de Ley N° 22.140, la misma y el decreto que la reglamenta fueron modificados en reiteradas oportunidades. Dicha norma fue primero reemplazada por la Ley N° 24.150 y luego en el año 1999 por la Ley N° 25.164. Por su parte, el escalafón para el personal de la administración pública fue aprobado por Decreto N° 1428/73 en su momento y actualmente se rige por el SINAPA, aprobado por el Decreto N° 993/91, destinado a sustituir al anterior (Nejamkis y Abal Medina, 2001).

costos de las medidas, a la vez que participaban activamente en la discusión salarial.

En el escenario caótico de finales de los años ochenta, el gobierno encabezado por Carlos Menem inició en 1989 una serie de reformas estructurales que transformaron fuertemente al Estado en su relación con la economía y la sociedad argentina. Cinco fueron los ejes centrales a través de los cuales se intentó avanzar en la transformación estructural del Estado, la cual impactó claramente en la Administración Pública: 1) privatización; 2) desregulación; 3) organización y gestión de las funciones estatales; 4) readequación de los recursos humanos; y 5) desburocratización.

Cuando se trata de reconstruir la historia propia de la reforma administrativa durante los años noventa, pueden diferenciarse dos momentos articulados a través de un proceso complejo: por un lado, el Programa de Reforma Administrativa puesto en marcha a poco de andar el gobierno de Menem, particularmente a través del Ministerio de Economía<sup>14</sup>; por el otro, la llamada “Segunda Reforma del Estado”, presentada públicamente en 1996, que continuaba las acciones de la anterior en el segundo mandato de Menem.

En lo relativo a la estructura administrativa y los recursos humanos, las iniciales medidas instrumentadas también promovieron un camino de reformulación del aparato estatal a través de la supresión y fusión de numerosas agencias públicas, el consecuente pase a disponibilidad del personal dependiente de las mismas, y el otor-

gamiento al Poder Ejecutivo de potestades en lo referente a la fijación de los salarios para los empleados públicos. En particular, la ley de emergencia económica obstaculizó cualquier nueva contratación dentro de la administración pública nacional, los organismos estatales y los servicios públicos. Asimismo otorgó facultades al presidente para despedir a aquellos agentes que no habían sido incorporados a través de concursos y que ocupaban los más altos cargos dentro de la función pública. En este sentido, y como afirma Domeniconi, la declaración de estado de emergencia en el plano económico y administrativo, permitió dotar al Poder Ejecutivo de las facultades que se requerían para dominar dicha emergencia: “Sobre las bases de estas facultades expresamente delegadas por el parlamento, el gobierno adoptó gran parte de las reformas administrativas y económicas” (1996:15).

De forma complementaria a lo indicado, la normativa de esta primera fase de la reforma del aparato estatal tuvo distintas aristas que afectaron a sus recursos humanos: se implantó un régimen de jornada reducida, se estableció la jubilación anticipada, el cese de las comisiones de servicios, la caducidad de las plantas transitorias, un régimen de retiro voluntario y la obligatoriedad de disminuir por vía de la disponibilidad, un 34% de las plantas de personal permanente de cada jurisdicción.

A nivel general, el CECRA<sup>15</sup> fijó las metas de reducción de personal por conjuntos de organismos, y a nivel micro, las au-

<sup>13</sup> La aplicación de este último mecanismo produjo un éxodo de cerca de 14.810 agentes, muchos de ellos altamente capacitados en sus áreas de incumbencia. De este modo, el Estado se desprendió de recursos humanos claves (Stuhman, 1988).

<sup>14</sup> Destaca aquí el escaso protagonismo que tuvo en esta tarea Gustavo Beliz, quien ocupaba el cargo de secretario de la Función Pública.

<sup>15</sup> El Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) se creó en el ámbito del Ministerio de Economía. La creación del mismo implicó una profunda concentración de poder en el Ministerio de Economía, y principalmente en la Secretaría de Coordinación Técnica y Administrativa. El CECRA jugó un papel importante en tanto fue el espacio en donde se entablaron las negociaciones y luchas con los sindicatos que representaban a los trabajadores del Estado: UPCN, el sindicato de trabajadores estatales aliado al gobierno, y ATE, sindicato de trabajadores estatales con un perfil opositor. El primero de ellos finalmente adhirió a la reforma implementada por el gobierno, y en contrapartida de su apoyo logró una participación dentro del CECRA en carácter de miembro externo, ampliando las posibilidades de influir en los próximos pasos de las políticas de recursos humanos del sector público.

toridades de cada organismo establecieron las dotaciones de personal entre sus unidades de acuerdo a pautas organizativas comunes fijadas por el Comité de Reforma. La aplicación de las medidas mencionadas implicó, según datos gubernamentales, que durante 1991 se produjeran un total de 63.257 bajas (11% de la administración central y descentralizada), correspondiendo la más importante porción de las mismas a las operadas por retiro voluntario (36,3%), cese de la planta transitoria (32,3%) y jubilaciones anticipadas (19,9%) (Fontdevilla, 1992). Para el personal pasado a disponibilidad se propuso una fórmula que luego sería recurrente y poco exitosa: instrumentar un programa de reconversión laboral<sup>16</sup>.

Las reducciones más importantes experimentadas en la planta de personal de la Administración Pública Nacional obedecieron principalmente a los procesos de privatización de las empresas estatales y a la transferencia a las provincias de los servicios educativos y hospitalarios hasta ese momento bajo dependencia del gobierno nacional. Según señala Domeniconi (1996) el total del personal civil de la Administración Nacional se redujo en casi un 50% entre abril de 1990 y diciembre de 1992 pasando de cerca de 670.000 cargos en el principio del período a 364.000 al final del mismo.

Paralelamente, ciertas medidas buscaron operar en la recomposición de parte de la dotación del personal público a través de la jerarquización y fortalecimiento de la carrera burocrática. En mayo de 1991 se establece el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA). Este instrumento, regulado por los decretos 993/91 y 994/91, contrajo el escalafón previo, de 24 niveles, a un total de 6. En cada uno de estos se discrimina la antigüedad en la categoría correspondiente, fomentándose la cobertura de vacantes por concurso así como la evaluación periódica de desempeño.

Según la normativa, los principios básicos que estructuran el SINAPA son los siguientes: 1) la posición en el escalafón guarda necesariamente relación con la jerarquía de las funciones asignadas; 2) la movilidad en la carrera está vinculada al mérito, a la idoneidad y a la capacitación; 3) tanto el ingreso como la promoción a niveles de mayor responsabilidad, están determinados por estrictos mecanismos selectivos; 4) supone la conformación de cuadros superiores altamente profesionalizados, adecuados a las exigencias de una administración eficiente; 5) un sistema de capacitación, perfeccionamiento y actualización permanente; y 6) régimen de retribuciones e incentivos que guardan relación con las tareas desempeñadas y el nivel asignado<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> En 1991 se propone un plan de reconversión laboral como uno de los aspectos complementarios del Programa de Reforma Administrativa. Este plan o subprograma como se llamó, involucraba al personal que quedaba desafectado de la APN como consecuencia del ajuste. Comprendía tres áreas principales: 1) Inserción laboral en el sector privado, basada en el desarrollo de incentivos a las empresas que tomen personal proveniente del sector público de la reforma; 2) Generación de empleos alternativos, concebida como el otorgamiento de subsidios y asistencia técnica para la conformación de microempresas productivas o de servicios; 3) Reinserción de un conjunto delimitado de agentes disponibles en organismos del Estado en proceso de fortalecimiento institucional, en especial los de recaudación, con el prerrequisito de un proceso intenso de capacitación. (CLAD, 1995)

<sup>17</sup> Con respecto a la formación, entrenamiento, perfeccionamiento y actualización del Personal, era el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) el que tendría la responsabilidad sobre estos aspectos, para lo cual hacia 1990 fortaleció su dotación y sus recursos económicos. Estas funciones se establecían a través del Sistema Nacional de Capacitación, de acuerdo a las temáticas que definía la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, se encargaba de dirigir los Cursos de Alta Gerencia y de Formación Superior. Con respecto a los restantes niveles, las exigencias de capacitación eran definidas por el Secretario de la Función Pública con participación del INAP, incluyendo las equivalencias de los cursos realizados por los Agentes en otros organismos nacionales o del exterior, públicos o privados. En cuanto al sistema de remuneración, el mismo se componía de: a) una asignación básica del nivel; b) adicionales, de acuerdo al grado y a la capacitación; y c) suplementos, determinados por zona, función ejecutiva y función específica.

En lo que refiere a la formación de cuadros profesionales de alto nivel, el gobierno de Menem continuó en un principio (y luego discontinuó) con la experiencia que bajo la responsabilidad del INAP implicó la formación de Administradores Gubernamentales. Asimismo, desde el Ministerio de Economía, Cavallo promovió la articulación con diversos centros de altos estudios para la formación de Economistas de Gobierno<sup>18</sup>.

A pesar de que el programa de reforma administrativa se proponía fomentar medidas orientadas a la profesionalización, la capacitación, y la introducción de mecanismos tendientes a conformar un servicio civil coherente, así como al mejoramiento de los procedimientos administrativos, en la práctica la reducción de personal y el recorte presupuestarios se impusieron como las líneas de acción más relevantes y en las que mayores impactos se alcanzaron en esta primera etapa. A las normativas existentes se sumó a partir de 1995 el Decreto 92/95 que permitió la contratación de personal a partir de la figura de “locación de servicios”, mecanismo que ha sido extensamente utilizado para la contratación de consultorías (Oszlak, 1997).

En síntesis, durante los últimos años, entre ellos los noventa, los actores del Es-

tado argentino trataron de resolver las restricciones que el ajuste le ponía a la expansión de la planta de personal administrativo de diversas formas. Oszlak (1997) identifica cuatro maneras a partir de las cuales se ha intentado introducir reformas dirigidas a mejorar la calidad. Cada una se ha intentado sustentar en una particular forma de entender cual sería el agente del cambio. Estas formas se han concentrado sus esfuerzos entonces en consolidar: 1) un conjunto de cargo claves, 2) un cuerpo de elite, 3) la carrera administrativa, 4) una red paralela de consultores financiados por créditos internacionales. La primera de las iniciativas se tradujo en el Régimen de Cargos con Función Ejecutiva, la segunda implicó la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, basado en el modelo de la ENA francesa. La tercera dio nacimiento al SINAPA<sup>19</sup> y la última supuso un constante crecimiento de la planta de consultores<sup>20</sup>.

Al finalizar el segundo mandato de Menem la reforma administrativa del aparato estatal se encontraba a mitad de camino, fruto del proceso que pasó del impulso de inicios de los noventa al posterior desdibujamiento a lo largo de dicha década. Asimismo, datos de 1999, el número de empleados de la Administración Pública Na-

<sup>18</sup> A esto debe agregársele la tarea de larga tradición desarrolla por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, en el sentido de formar sus propios funcionarios de carrera.

<sup>19</sup> Las dificultades fiscales dificultaron el ascenso de los funcionarios burocráticos, aún cuando estos cumpliesen con los requisitos de capacitación y desempeño previstos en el SINAPA. De este modo, las reformas administrativas ligadas a los recursos humanos seguían sin afectar virtuosamente su desempeño. Asimismo, en lo que respecta a las condiciones laborales para el personal permanente, hacia finales de 1998 e inicios de 1999 el gobierno de Menem avanzó en la formulación del Convenio Colectivo, el cual fue avalado por el Estado y el sindicato de empleados públicos más cercano al gobierno, UPCN (el otro sindicato importante del sector, ATE, lo rechazó sin que por eso pudiera impedir su homologación). En el marco de la nueva normativa, y “con el objetivo de aumentar la productividad del sector público y modernizar la gestión, dos conceptos nuevos para los empleados estatales, fueron introducidos en el Convenio la flexibilidad en la función (polifuncionalidad) y la movilidad en el cargo y geográfica (Orlansky y Gómez, 2000:10).

<sup>20</sup> Spiller y Tommasi dan cuenta de los problemas asociados a los recursos humanos del Estado al expresar: “Dado que la estabilidad del empleo público está reconocida en la Constitución, los distintos gobiernos en la Argentina se encontraron con una Administración Pública que, esencialmente, no les respondía. La respuesta eficiente frente a esta ineficiencia burocrática resulta ser el profundizar la politización de la burocracia. Dicha politización tomó en Argentina la forma de altos niveles de patronazgo (en la administración pública central), junto con la creación más reciente de una burocracia temporaria paralela, cristalizada mayormente en organismos y agencias descentralizadas” (1999:53).

cional ascendía a 291.235, 90% de los cuales estaban en la órbita del Poder Ejecutivo (AA.VV, 1999). Importa señalar que un número significativamente acotado se inscribía bajo el régimen del SINAPA<sup>21</sup>. Más allá del número de empleados públicos, cabe acotar que subsistían problemas sustantivos y a modo de ejemplo pueden señalarse los siguientes: exceso de personal en ciertas áreas y necesidades no cubiertas en otras; fuerte deterioro de la imagen que la sociedad construye sobre el funcionariado público; coexistencia improductiva entre personal de planta y contratados.

Con el inicio de un nuevo siglo, y en el marco de un cambio de gobierno que coincidió en el tiempo con un reverdecir de la preocupación por avanzar en la reconstrucción de un Estado que ayudase a motorizar el desarrollo, la dirigencia argentina (y no solamente la política) comenzó a plantear discursivamente la importancia de contar con un Estado capacitado para afrontar los desafíos de crecimiento económico e integración social (lo que en sí representaba una cierta ruptura con los planteos predominantes en los años noventa). ¿Las declaraciones de buenas intenciones se materializarían en la práctica? O más bien, ¿cómo interpretaba cada actor relevante la idea de un Estado con altos grados de capacidad?

El gobierno de la Alianza encabezado por Fernando De la Rúa tendría la posibilidad de responder, vía la acción política, estos interrogantes. Las propuestas iniciales en relación con estas políticas de transformación se encauzaron en base a dos lí-

neas de acción. Por un lado, se trabajó en una reforma del organigrama tendiente a eliminar, fusionar y reconvertir las instancias superiores de la administración gubernamental. Por el otro, se planteó la necesidad de desarrollar un plan de reforma más integral, que buscara redefinir procesos y prácticas administrativas a la vez que promoviera instancias de capacitación y profesionalización de los cuadros administrativos del Estado.

El Plan Nacional de Modernización del Estado fue el instrumento que, con idas y vueltas, ha utilizado el gobierno de la Alianza para intentar llevar adelante reformas en la administración pública nacional. Dentro del mismo, un objetivo prioritario y que afecta a los recursos humanos, propone el establecimiento de modelos de gestión orientados a resultados basados en sistemas de rendición de cuentas, lo cual se asocia fuertemente a un modelo gerencial de funcionamiento estatal.

Al tiempo que se planteaba ésta y otras líneas de acción para promover una nueva fase de la reforma administrativa, hacia mediados del año 2000 el gobierno nacional tomó la decisión de realizar un ajuste importante en el presupuesto nacional a partir de la reducción en las retribuciones del personal del Sector Público Nacional, tanto en los agentes permanentes como en los contratados<sup>22</sup>. Esta medida sin duda generó como resultado el endurecimiento de las posturas confrontativas de los agentes estatales, privando al gobierno del apoyo de un sector que debería funcionar

<sup>21</sup> Según datos de la Dirección Nacional de Servicio Civil, al año 1998, 30.546 agentes estaban encuadrados en dicha carrera (Nejamkis y Abal Medina, 2001).

<sup>22</sup> Ya se había desdibujado la idea predominante durante el gobierno de Menem, acerca de que el personal contratado era un instrumento a priorizar para la construcción de un modelo gerencial de administración pública. El estigma de "personas que cobran pero no trabajan" se extendió también a este sector, cuando antes estaba más bien concentrada dicha caracterización en el personal permanente. Aún cuando las medidas para controlar ese problema, que se liga al del uso partidario de los cargos burocráticos, sean bienvenidas, no se observa una estrategia clara para diferenciar quienes cometen ese acto delictuoso de quienes efectivamente cumplen con sus tareas. En suma, esta tendencia fomentada por la dirigencia política empeora aún más la concepción negativa que la ciudadanía tiene del personal del Estado.

como aliado en la implementación de cualquier programa de reformas de este tipo. Por otro lado, también generó fuertes resistencias de la oposición, en particular de parte del mismo peronismo que en los años noventa había promovido reformas que debilitaron las capacidades estatales.

El ajuste presupuestario operado a través de estas normas intentó justificarse esgrimiendo que la grave situación financiera por la que atravesaba el sector público hacía inevitable adoptar severas medidas de aplicación “excepcional” y de resultados inmediatos a efectos de adecuar el déficit fiscal al límite impuesto en la ley N° 25.152 de Responsabilidad Fiscal. Se había reinstalado la idea de que la reforma administrativa sólo podía estar asociada a la necesidad de un nuevo ajuste fiscal. En este marco, el recurso de los retiros voluntarios volvió a afectar la calidad de los recursos humanos con los que contaba el aparato administrativo en el nivel nacional<sup>23</sup>. Un año después y mostrando que la medida indicada no había sido “excepcional”, nuevamente la urgencia fiscal volvió a derivar en un nuevo recorte en los salarios de los empleados de la administración pública nacional, afectando tanto al personal de planta como a los contratados<sup>24</sup>. Asimismo, en agosto del año 2001 se promulgó el Decreto N° 992, que autoriza a crear Unidades Ejecutoras de Programas cuyos responsables se deberán contratar flexiblemente bajo el formato de Gerentes de Programas.

En suma, los objetivos que la Alianza se trazó al inicio de su gestión en el sentido de promover una reforma administrativa integral y que proyectara externalidades positivas sobre la capacidad estatal no se cumplieron al menos en sus casi dos primeros años de gobierno. Es evidente que dichas acciones no estuvieron respaldadas con firmeza en una estrategia de construcción de una coalición progresista, habilitada para proponer y sostener reformas administrativas que fueran más allá de las recetas fiscalistas predominantes en los años noventa.

## UN FINAL ABIERTO

Recapitular en perspectiva histórica. A medida que se evidenciaba la crisis terminal del modelo de posguerra y se acentuaban los rasgos de una nueva matriz política, los intentos de reformas al aparato estatal a partir del retorno al sistema democrático en 1983, y en particular desde finales de los ochenta, privilegiaron una dimensión económico-presupuestaria orientada a la reducción del déficit fiscal. En este sentido, la disminución del gasto público se constituyó en el eje rector de los programas de reforma, en detrimento de aquellas medidas dirigidas a la construcción de burocracias públicas meritocráticas y habilitadas para ejercer sus tareas con responsabilidad.

<sup>23</sup> En un informe reservado dado a conocer por la prensa, el propio Estado reconocía que en el conjunto de 6280 empleados que se acogieron al retiro voluntario (y que tuvo un costo de 371 millones de pesos) se observaron los siguientes aspectos: a) el 36,4% tenían estudios terciarios, universitarios y de posgrado; b) se retiró un número muy importante de personal con vasta experiencia en el sector público; c) el Cuerpo de Administradores Gubernamentales perdió el 14,1% de sus integrantes; d) organismos como la Dirección General Impositiva o la Sindicatura General de la Nación vieron disminuir el 10% de su planta de personal estable (“Retiro Voluntario del personal de la Administración Pública Nacional. Decisión Administrativa N° 5/00, Informe de Resultados”, publicado en *La Nación*, 9/4/1).

<sup>24</sup> En esta etapa abundante de ajustes fiscales destaca la errática experiencia del INAP, organismo estratégico que sin embargo no alcanzó, por diferentes razones, a posicionarse como referente fundamental para la construcción de una burocracia más capacitada e incentivada.



Tomando en cuenta los distintos modelos de reforma administrativa esbozados por Ross Schneider, es evidente que en el caso argentino, motorizado principalmente desde el Ministerio de Economía y apoyado por una coalición de poderosos actores con intereses e ideologías convergentes, primó un modelo gerencial pro-mercado aún cuando en el diagnóstico sobre los problemas del aparato estatal se observasen también rasgos de otros esquemas reformistas. La primacía del mencionado modelo de gerenciamiento en “clave privada” abonó un recetario cuya aplicación intentó ser uniforme sin ponderar la heterogeneidad funcional del aparato estatal (lo cual dificulta la puesta en marcha en todos los ámbitos de los contratos de gestión)<sup>25</sup>; las diferencias de capacidades previas para asumir nuevas técnicas de gestión (el caso más notorio lo representa la descentralización de servicios sociales hacia las provincias); o las implicancias negativas que podrían tener ciertas medidas para la construcción de fortalezas a largo plazo (tal el caso de una política indiscriminada de flexibilización de las relaciones laborales, que se asoció también a los retiros voluntarios).

Los avances que se dieron en la parcial instalación del mencionado modelo gerencial de reforma administrativa están asociados a la primera etapa del gobierno de Menem, cuando dichos cambios lograron sumarse a la ola de reformas estructurales puesta en marcha a partir de 1989, en medio de una gravísima crisis fiscal y política. No obstante, siempre quedó en evi-

dencia que aún cuando en los años noventa hubiera sintonía fina entre los actores de la reforma administrativa y los promotores de las reformas pro-mercado, los primeros tenían escasos recursos para obligar a avanzar en ciertas acciones, quedando por lo general sujetos a las prioridades de los políticos, grupos económicos u organismos internacionales de crédito que, concentrados en promover el cambio estructural de la relación Estado-mercado, no se mostraban muy atentos a seguir de cerca los cambios administrativos.

No sorprende entonces que, de la mayor parte de los intentos transformadores, destaque como rasgo dominante la falta de sustentabilidad de las estrategias y medidas propuestas, asociada a la falta de interés por parte de los principales actores. Esto explica, en parte, la lógica de retracción-expansión del tamaño (y costo) del aparato burocrático, toda vez que mientras los políticos reforzaban en cuanto podían su incentivo a gastar más y priorizar sus intereses de corto plazo<sup>26</sup>, los otros actores que integraban o apoyaban la coalición dominante (en particular, sectores del empresariado y organismos internacionales como el FMI) “dejaban hacer” hasta que se desatase una nueva crisis fiscal, momento donde volvían a presionar con más recortes en el aparato estatal.

¿Cómo deben interpretarse estas propuestas de ajustes del Estado? Es evidente que de no afectarse las reglas de juego informales que cristalizan en la sociedad estructuralmente correlaciones de fuerza y com-

<sup>25</sup> El punto crítico no parecería estar en la introducción de este tipo de mecanismos, sino en la ausencia de acciones complementarias propias de reformas tipo weberianas o de responsabilización.

<sup>26</sup> Spiller y Tommasi (1999) avanzan en interpretar la dinámica y el desempeño de la Administración Pública en la Argentina, asociando los problemas de la efectividad y profesionalismo de la Administración Pública a la inestabilidad política que caracterizó al país en gran parte del siglo XX. La alta tasa de rotación de los presidentes y ministros conduce a que el Poder Ejecutivo tenga una baja capacidad para controlar al aparato burocrático y a quienes lo administran, lo cual se asocia críticamente a la incapacidad de la Legislatura para controlar ella misma al funcionamiento. Esto conduce a otro problema hoy vigente, el relacionado con la proliferación de reglas y procedimientos, que motivado por el interés del Ejecutivo de ejercer efectivamente el control, termina abriendo la Administración Pública a conductas oportunistas de los principales actores involucrados (políticos, burócratas y actores socioeconómicos).

plejas tradiciones culturales, las reformas en el plano formal del aparato del Estado serán pasos de un camino que nunca habría de interrumpirse. Debe enfatizarse, por ello, el componente específicamente político (leáse disputa por la distribución de poder) de la necesaria reforma burocrática en materia social a lo largo de la región. Como señala Cunill Grau: "...sin reforma política en un sentido amplio no hay reforma administrativa posible de traducirse en un cambio real y sostenido a favor de la sociedad. Nosotros creemos que tampoco la habrá si no se tiene en consideración que la propia reforma administrativa, enfocada también como una reforma política, implica ganadores y perdedores; por ende, constituye un proceso del que cabe esperar no solo consensos sino, por sobre todo, conflictos y luchas de intereses" (1999:117).

Desde esta perspectiva destaca de forma muy notoria la ausencia de una coalición progresista capaz de articular y plasmar una perspectiva innovativa que conciba a las reformas administrativas como procesos integrales que ayuden a potenciar un carácter incluyente y transparente de las intervenciones estatales, lo cual requeriría concebir a los recursos humanos del sector público como un sector fundamental a revitalizar y jerarquizar y no como variable de ajuste fiscal. Aún cuando el gobierno de la Alianza encabezada por De la Rúa se planteó discursivamente ocupar ese lugar de reformista-progresista en materia administrativa, en la práctica y durante casi los dos primeros años de gestión no lo ha hecho.

En suma, mientras la dinámica de la nueva matriz política argentina muestre una exacerbación de los rasgos excluyentes y mantenga la actual correlación de fuerzas entre los grupos y sectores, las respuestas

al complejo problema de la administración pública argentina seguirán cristalizándose en espasmódicas reformas cortoplacistas y bajo la impronta de la necesidad fiscal<sup>27</sup>. En ese marco y de no cambiar sustancialmente las reglas de juego vigentes, los potenciales actores progresistas interesados en plantear y llevar adelante un enfoque diferente, asociado a construir una Administración Pública de calidad, seguirán perdiendo la pulseada, limitados como están para dar una batalla que se choche una y otra vez con los incentivos particularistas de los principales actores políticos, socioeconómicos y de la escena internacional. En ese contexto es pertinente plantearse la pregunta normativa acerca de cuáles son los criterios que debiesen primar a la hora de realizar una transformación diferente del aparato burocrático del Estado, y en particular en lo referido a sus recursos humanos.

Un nuevo Estado, reconocido y legitimado más que "demonizado", requiere de un nuevo contrato social. Vale entonces reiterar aquí una vieja pero pertinente pregunta para el caso argentino: ¿dónde están los actores capaces de forzar ese nuevo acuerdo colectivo?

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV (1999) Mapa del Estado Argentino. Poder Ejecutivo Nacional, Conciencia/Fundación Gobierno y Sociedad/Grupo Sophia/GADIS, Buenos Aires.

Banco Mundial (1997) Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación, Banco Mundial, Washington D.C.

<sup>27</sup> El caso más notorio lo representa la aprobación por parte del parlamento de la Ley conocida como de "Déficit Cero", lo cual puede marcar un punto de inflexión -de resultados imprevisibles- en lo referido a la capacidad estatal y el servicio civil en la Argentina.

Benedetti, Pablo (1999) Aspectos institucionales de la Administración Pública. Implicancias para la Argentina, Documento de Trabajo N° 22, CEDI, Buenos Aires.

CLAD (2000) La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, CLAD/BID/EUDEBA, Buenos Aires.

CLAD (1999) "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", en Reforma y Democracia, N° 13, Caracas.

CLAD (1995) Proceso de reestructuración y desarrollo institucional de la Administración Pública en Argentina, Banco de Datos, Reporte de Avance N° 5, Caracas.

Cunill Grau, Nuria (1999) "¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?", en Nueva Sociedad, N° 160, Caracas, marzo-abril.

Cunill Grau, Nuria (1997) Repensando lo público a través de la sociedad, CLAD / Nueva Sociedad, Caracas.

Domeniconi, Héctor (1996) La Reforma del Estado en la Argentina, mimeo, Buenos Aires.

Evans, Peter (1996) «El Estado como problema y como solución», en Desarrollo Económico, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo.

Fontdevilla, Pablo (1992) La Reforma Administrativa en la Argentina, Reseña Nacional presentada en el Coloquio Técnico, XXI Reunión del Consejo Directivo del CLAD, INAP, Madrid, enero.

Geddes, Barbara (1994) Politician's Dilemma, Berkeley, University of California Press.

Geddes, Barbara (1990) «Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964», en Comparative Politics, Volume 22, Number 2, January.

Nejamkis, Facundo y Abal Medina, Juan Manuel (2001) Capacidades estatales y cambios en el empleo público. Algunas hipótesis sobre el caso argentino: ¿un antes y un después del SINAPA?, mimeo, Buenos Aires.

Orlansky, Dora y Gómez, Diana (2000) Negociación colectiva estatal en las postrimerías del gobierno de Menem, mimeo, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1997) The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity, paper presentado en la International Conference on Civil Service Systems in Comparative Perspective, Indiana University, Bloomington, Indiana.

Oszlak, Oscar (1995) Estados capaces: un desafío para la integración, mimeo, Buenos Aires.

Palermo, Vicente (1998) Estudio sobre el estado del Estado en Argentina, Documento de Trabajo N° 1, Fundación Carlos Auyero, Buenos Aires.

Prats Catalá, Joan (1998) "Servicio civil y gobernabilidad democrática", en Revista Iberoamericana de Administración Pública, N° 1, INAP, Madrid.

Repetto, Fabián; Minteguiaga, Analía; y Olmeda, Juan Cruz (2001) La dinámica política de la reforma administrativa argentina, mimeo, CEDI, Buenos Aires.

Schneider, Ben Ross (1993) «The Career Connection. A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation», en Comparative Politics, Volume 25, Number 3, April.

Ross Schneider, Ben (2001) “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”, en *Reforma y Democracia*, N° 20, junio, Caracas.

Sikkink, Kathryn (1993) «Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neo-institucionalista», en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 128, Buenos Aires, enero-marzo.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (1999) *Las fuentes institucionales del desarrollo argentino*, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.

Stuhlman, Luis (1988) *Administración y Función Pública en Argentina*, Documento del INAP, mayo.

Tanzi, Vito (2000) “El papel del Estado y la calidad del sector público”, en *Revista de la Cepal*, N° 71, agosto, Santiago.

Villoria, Manuel (1997) “La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, Madrid.

## ¿Es posible una Nueva Administración Pública?

por Marcos Makón \*

Durante la última década, el papel y el tamaño del Estado Nacional cambiaron de tal forma que probablemente la Argentina se sitúe a la cabeza de la lista de Naciones que en tan poco tiempo transformaron radicalmente la relación entre el Estado y la sociedad.

La apertura de la economía, la desregulación de los mercados y la transferencia de la responsabilidad en la producción de bienes y servicios al sector privado, a las provincias y los municipios, modificaron el papel del Estado Nacional frente a la sociedad.

No obstante ello, dichas transformaciones (denominadas de primera generación) tuvieron costos muy altos en términos de equidad social y así lo demuestran los actuales niveles de desocupación inéditos para nuestro país, la creciente brecha entre los más ricos y los más pobres y la inseguridad frente al futuro de las fuentes de trabajo.

Por otro lado, esta redefinición de los roles del Estado Nacional no fue acompañada de un proceso de reestructuración administrativa de sus modos de gestión que posibilitara lograr una administración pública eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus responsabilidades en materia de prestación de servicios a los ciudadanos.

Tenemos un Estado distinto, pero no necesariamente se cuenta con un mejor Estado. Es imprescindible avanzar hacia las llamadas reformas de segunda generación, a ser instrumentadas sobre la base del nuevo Estado.

Este proceso de modernización administrativa del Estado se debe sustentar en las siguientes premisas básicas:

- Política de Estado. Contar con un Estado ágil, eficiente y eficaz es determinante para lograr una buena gestión de gobierno y, en este sentido, va más allá de la acción de un gobierno en particular, para constituirse en un capital de la sociedad al servicio de cualquier colectividad política que contemple, entre sus objetivos, la necesidad de contar con un Estado presente con vocación de servicio a los ciudadanos.

- Perspectiva federal. De poco sirve modernizar el Estado nacional, si ello no es acompañado de procesos de modernización en las provincias y municipios, donde se concentra los mayores niveles de ocupación del sector público, prestación de los servicios sociales y construcción de infraestructura.

- Más y mejores servicios. Toda política de modernización implica que se debe contar con un Estado al servicio de los ciudadanos, que les brinde más y mejores servicios, en el marco de políticas activas y promotoras de la equidad económica y social.

- Proceso continuo. Los procesos de modernización del Estado no se agotan en el corto plazo. Se requiere un conjunto sistemático y permanente de acciones concretas y específicas que tiendan, en forma progresiva, a mejorar aspectos operativos cotidianos en el funcionamiento de las organizaciones públicas.

\*Secretario para la Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete

Es necesario, por tanto, recrear una nueva administración que reemplace la visión sostenida por los sectores más ortodoxos de la economía y la política, de un Estado ausente por un Estado solidario, austero, eficiente, eficaz y transparente.

Este es el marco conceptual que consideramos debe orientar el nuevo diseño del aparato público argentino. Un Estado que sea capaz de prestar servicios de calidad y de responder a la creciente demanda de igualdad de oportunidades a través, básicamente, de sólidos sistemas de salud, educación, justicia y seguridad para quienes día a día el mercado asigna menos posibilidades. Un Estado respetuoso de la iniciativa privada, auditor y regulador de las actividades económicas y sociales con la mira puesta en el bien común y que se constituya, a la vez, en un agente promotor del desarrollo económico y social del país.

Esta concepción implica, a su vez, que los ciudadanos tengan acceso abierto a la información de la gestión pública, que el Estado actúe en forma transparente y que rinda cuentas en forma sistemática de su gestión. Es decir, se requiere de ciudadanos activos y comprometidos: es un derecho de los ciudadanos conocer qué hace el Estado y un deber de los funcionarios públicos rendir cuentas de sus acciones. De esta manera se atacará a fondo las actividades reñidas con la moral y la decencia: el control social de los actos de la administración es el mejor antídoto contra la corrupción.

Desde que asumimos la Secretaría para la Modernización del Estado, en una primera etapa bajo la órbita de la Vicepresidencia de la Nación y actualmente en la Jefatura de Gabinete de Ministros, asumimos el compromiso de impulsar:

- El fortalecimiento de las responsabilidades del Estado en las áreas de ciencia y tecnología, cultura, defensa, educación, empleo, justicia, legislación, previsión social, promoción del desarrollo económico y social, salud y educación y aumento de su

capacidad de regulación, a través de un efectivo control sobre la calidad y el costo de las prestaciones de las compañías privadas responsables de proveer servicios públicos.

- Una administración pública estructurada con base en organizaciones que rindan cuenta por los resultados. Esto implica el establecimiento de modelos de gestión orientados a la producción de resultados, flexibles en el uso de los medios pero estrictos en el logro de los fines propuestos.

- Un financiamiento tributario equitativo, de base amplia y alícuotas razonables, en función de una administración eficiente, para asegurar que todos paguen en función de su capacidad contributiva. Esto requiere, a la vez, el fortalecimiento y optimización de los organismos de recaudación, buscando asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, combatiendo las prácticas de evasión y generando un horizonte de equidad tributaria que permita mejorar los servicios al contribuyente y disminuir las alícuotas impositivas.

Una condición necesaria pero no suficiente para lograr dichos objetivos es lograr una solvencia fiscal que reduzca en forma sistemática el peso de los servicios de la deuda pública y posibilite destinar cada vez más recursos a atender la demanda de la sociedad. El equilibrio fiscal adquiere una importancia fundamental como uno de los requisitos de un proceso de modernización del Estado, pero este equilibrio no debe considerarse como un fin en sí mismo, ni es sinónimo de modernización o reforma del Estado. Tiene que estar compatibilizado con una mejor calidad de la gestión pública que posibilite que los ciudadanos reciban del Estado, mayores cantidades y mejores calidades de servicios.

Sabemos que estos compromisos, por sí solos, no alcanzan: se necesita una gestión de los asuntos públicos que articule en su accionar a diversos actores de la sociedad: los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las organi-

zaciones no gubernamentales, el ámbito académico, y por sobre todo, la destinataria de todo el esfuerzo: la gente.

En este aspecto deben jugar un rol fundamental los empleados públicos. La modernización del Estado no debe implicar un ataque a ellos, sino que debe hacerse con ellos, instrumentando regímenes de incentivos que premien la eficiencia y eficacia en la gestión y que los haga partícipes de este proceso. Esta participación de los empleados públicos se debe canalizar a través de sus organizaciones gremiales. Es por ello que el decreto 103 que aprobó el Plan de Modernización del Estado prevé la creación de una comisión asesora integrada por los representantes de los sindicatos de empleados públicos.

Para enfrentar el desafío de modernizar el Estado se elaboró y aprobó el Plan de Modernización del Estados que contempla cuatro líneas básicas de acción y un conjunto de instrumentos operativos:

- Nuevo modelo de gestión. Como ya se señaló el nuevo modelo de gestión implica centrar la gestión pública hacia el cumplimiento de resultados. En ese marco se están instrumentando cartas compromiso con el ciudadano, donde se materializa la responsabilidad que asumen los funcionarios públicos en las áreas de atención directa al público. Por otro lado se están encarando procesos de reestructuración de organismos aplicando la herramienta de la gestión por resultados que se instrumenta a través de los acuerdos-programa entre el Jefe de Gabinete y las autoridades de los organismos y compromisos de gestión de dichas autoridades con sus niveles gerenciales.

- Optimización sistemas administrativos de apoyo. En esta materia se están encarando las siguientes acciones: a) nuevo sistema nacional de capacitación que posi-

bilite contar con recursos humanos formados para responder a las necesidades de los organismos y a su propio desarrollo profesional, técnico y/o administrativo; b) introducción de incentivos con base en evaluaciones de desempeño objetivos y basadas en cumplimiento de planes de trabajo cuantificables y verificables; b) nuevo sistema de compras que garantice transparencia, ciencia y reducción de costos; c) consolidación de la reforma de la administración financiera y d) instrumentación del gobierno electrónico que permita eliminar progresivamente los papeles en la administración pública y establezca nuevas formas de relacionamiento de los ciudadanos con los organismos públicos; esto significa simplificar procedimientos administrativos e introducción de la firma digital, una vez que el Congreso Nacional apruebe la respectiva Ley..

- Reformas estructurales. En esta materia se encarará: a) eliminación de superposiciones de funciones y recursos entre los organismos públicos que posibilite una mejor asignación y uso de los recursos públicos; b) racionalización del endeudamiento con organismos internacionales y reducción del gasto administrativo vinculado y c) criterios básicos para la organización de la macroestructura del gobierno nacional que permita una clara distinción entre las funciones políticas, las ejecutivas y las de fiscalización y control.

- Acuerdo Nación-Provincias. Como ya se mencionó la modernización administrativa del gobierno Nacional tendrá éxito en la medida que sea acompañado de reformas en los gobiernos provinciales. Es por ello que en mayo de este año se firmó en la ciudad de Tucumán por los representantes provinciales el Proyecto de Pacto de Modernización del Estado, el que se encuentra a consideración para la firma por

parte del Presidente de la República y los Gobernadores Provinciales. En dicho Pacto se establecen compromisos concretos sobre acciones a desarrollar para mejorar la gestión administrativa pública

Sabemos que la modernización administrativa del Estado siempre tendrá una historia erizada de dificultades. Pero desde el lugar en que nos encontramos, queremos contribuir con todo el peso de la responsabilidad de gobierno a crear nuevas condiciones para un nuevo Estado.

Para finalizar tenemos claro que, para que dicha modernización no sea una moda o intento frustrado más es necesario completar el proceso de reforma del Estado transformando dos instituciones básicas.

En primer lugar, es imprescindible revisar las actuales relaciones fiscales Nación-Provincias, a través de un nuevo régimen de coparticipación que supere las distorsiones actuales, donde se producen relaciones asimétricas entre el proceso de recaudación de ingresos (altamente centralizado) y la prestación de servicios y consecuente asignación de gastos (altamente descentralizado).

En segundo lugar, no existe reforma del Estado, si no es acompañada de una profunda reforma política que tenga las siguientes características básicas: a) elimine el uso de la administración pública para actividades clientelistas; b) disminuya y transparente el costo de las actividades políticas y, por tanto elimine actividades corruptas para financiarla; y c) posibilite que quienes sean elegidos para conducir los destinos de nuestro país en los distintos ámbitos institucionales surjan de procesos donde los ciudadanos tengan una intervención directa.

El camino a recorrer es difícil. Existen sectores minoritarios iluminados que pregonan la baja indiscriminada del gasto público, excepto el de aquel vinculado a sus intereses particulares y/o sectoriales y que, por tanto, utilizaron y utilizan a la Administración Pública para sus propios fines. Sólo tendremos éxito en la medida que los distintos actores sociales mayoritarios del país coparticipen en esta cruzada para que Argentina cuente con un nuevo Estado al servicio de las mayorías nacionales.



# El Dilema Estatal Argentino

por Angel Gurruchaga \*

## El estudio del «gobierno»

Los gobiernos son institutos imposibles de eliminar en los grupos humanos que hayan superado los elementales requisitos para la supervivencia.

Discutir su presencia es un ejercicio inútil<sup>1</sup>, lo que corresponde discutir es cómo debe funcionar.

En nuestro país, las inquietudes, variaciones y disturbios diarios que estamos soportando desde hace tiempo deberían, además de toda otra preocupación individual, hacernos prestar atención a lo que llamamos Estado. Preocupa observar, sin embargo, la falta de profundidad que provoca el tema en la sociedad argentina; en las discusiones predominan los ruidos por sobre las reflexiones.

El problema en sí no es sencillo y en otros países desde hace largo tiempo ha ocupado innumerables hojas dedicadas al estudio de esta problemática. En la Argentina, tal vez como resultado de las interrupciones institucionales o el largo período de importantes tasas de inflación, en general ha desaparecido de las academias y no hay organizaciones dedicadas al estudio del manejo del Estado; la cuestión es analizada desde la perspectiva de las ideas políticas o

del poder pero es muy poco lo dedicado a su funcionamiento.

Pero precisemos a lo que queremos referirnos.

Con “Estado” se dicen varias cosas: algunos lo usan casi como sinónimo de Nación; otros se refieren a los distintos cuerpos políticos y, entre otros tantos, también hay quienes lo utilizan para nominar a los órganos que lo conducen, es decir, al Gobierno. En este trabajo nos referiremos a este último aspecto: a las características del Gobierno en un sistema republicano.

El Gobierno de un Estado moderno está constituido por tres poderes y la administración está en manos de un Ejecutivo y un Legislativo (la influencia del Judicial en la administración de un país es con carácter posterior a las acciones). Nuestra preocupación se referirá a ambos cuerpos.

La perspectiva desde la que queremos pensar el problema es la del ejercicio del manejo gubernamental, es decir, de la GESTIÓN PÚBLICA. Principal aspecto, a nuestro juicio, de la actual problemática argentina.

Como ya dijimos, la presencia de una organización de gobierno comienza cuando un grupo humano supera la elemental su-

\* *Presidente de la Comisión de Administración Pública, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

<sup>1</sup> *Hasta las antiguas propuestas anarquistas requerían, así lo aclaraban sus doctrinarios, un grado de desarrollo superior que hacía innecesario el ejercicio de la autoridad; de ninguna manera rechazaban la necesidad del funcionamiento organizado del grupo.*

pervivencia y necesita el concurso de varios para obtener resultados más complejos (aunque puedan ser aún muy primarios). Este gobierno se diversifica a medida que sobran más recursos por sobre la subsistencia y aumenta el número de integrantes del grupo.

La presencia de esta clase encargada de atender y organizar las tareas comunes de un grupo es producto del desarrollo de aptitudes de mando.

A medida que el grupo evoluciona, se aumenta la necesidad de bienes en beneficio del común (los bienes públicos) y su suministro o control queda a cargo de un conjunto de individuos especializados en ello. Estos integran lo que se llama gobierno y administración pública.

Las funciones y responsabilidades de estos gobierno han ido cambiando con los tiempos. Pero para la conquista o para el bienestar, con mayor o menor intervención y aún en períodos de dependencia colonial, el Gobierno está presente e independientemente de su tamaño tiene una formación similar.

Están quienes fijan los objetivos, quienes se ocupan de lograr esos objetivos y los operadores. La complejidad de esta organización aumentó con el desarrollo de la civilización y de la tecnología y está condicionada por la cultura imperante en la sociedad que maneja.

Hemos, entonces, llegado a que el Gobierno es una condición necesaria para ser Nación y que su organización está suje-

ta al grado de desarrollo de esa nación y condicionada por el tipo de cultura imperante.<sup>2</sup>

Dicho en otra forma, con mayor o menor intervención en las vidas privadas, al servicio de un sector u otro de sus administrados, con vocación de desenvolvimiento independiente o subordinado, las instituciones gubernamentales no son prescindibles. Nuestra preocupación, insistimos, debe estar concentrada en su funcionamiento y no en su existencia.

### **La organización gubernamental**

Para iniciar el análisis debemos considerar qué es la organización gubernamental. El gobierno posee características propias que lo distingue de todo otro tipo de organización.

Su tamaño y diversificación no tiene parangón con ninguna otra empresa, aparecen como las distinciones más visibles aunque tal vez no sean las más relevantes.

Su dimensión más la lejanía entre los gobernantes y sus mandantes (en regímenes democráticos, los ciudadanos) ha desarrollado una madeja de normas que otorgan poder, lo regulan y lo controlan<sup>3</sup>; lo han definido como autoridad reglada.

Pero, según nuestro juicio, la principal distinción es su facultad de Poder de Imperio, es su capacidad de obligar a los integrantes del grupo a realizar aportes o acciones por encima de su voluntad. Adicionalmente, no existe otro sector que sufra la variada presión que soporta, inte-

<sup>2</sup> *Este condicionamiento cultural es una importante ponderación que debe tomarse en cuenta en los procesos de reforma. Los reiterados fracasos es muy probable que, además de otras consideraciones, sean el resultado de pretender adoptar recetas provenientes de sociedades con otras costumbres.*

<sup>3</sup> *Genera el derecho político y administrativo.*

rior o exteriormente al grupo administrado, el sector público ni tenga la misma observación y censura sobre su accionar.

Queda planteado, así, que el sector público, el gobierno o la administración pública, como se lo quiera nominar, es un problema particular y ha merecido atención especial por los estudiosos de la ciencia de la administración y organización. En la República Argentina, como ya se ha dicho, el tema no ha merecido especial atención en los distintos ambientes, ya sean académicos o políticos.

## El problema argentino

Sin embargo, los problemas diarios señalan a la administración pública como centro de alteración; sea por acción o por omisión.

Más allá de las discusiones sobre “modelos” y “políticas activas”, cuya importancia y vigencia no se discute, el grave problema argentino es de GESTION.

Sin capacidad razonable para operar no es factible concretar con éxito ninguna propuesta política.

Las últimas décadas fueron testigos de luchas de eslogan fundamentalistas: Estado chico para nación grande, el gobierno como expresión del reducto de lo nacional, etc. Es el ruido al que nos referíamos más arriba, la discusión era superficial y la base sobre la que se asentaban propuestas poco elaboradas y sin consenso lo que no aseguraba su permanencia en el tiempo.

Llegó el momento de ocuparnos seriamente de la forma en que deben operar los gobiernos. En la Argentina los dilemas

de la organización pública, según todos los estudios y propuestas, son su Estructura y su Funcionamiento.

En este aspecto, nuestro diagnóstico difiere del que subyace en todos los procesos de reforma que existieron en los últimos veinte años.

Proyectos que, por otra parte, evidencian sus fracasos con sólo la permanente y cada vez más frecuente reiteración. Todos estos programas se basaban en cambios de las estructuras organizacionales y reducciones de dotación, con inestabilidad para los integrantes de la administración e incentivo a las renunciaciones voluntarias. Los resultados hasta la fecha son nuevas propuestas muy parecidas a las anteriores con alto grado de frustración ya que operarían con una base de menor de integrantes, en gran proporción de temporarios y con poca antigüedad.

## Nuestro planteo

Justamente, nuestro diagnóstico dice que la prioridad para lograr una administración pública eficaz está en la reconstrucción de una burocracia estable, “profesionalizada”<sup>4</sup>, entrenada y respetada y con su participación realizar las modificaciones que le otorguen eficacia.

Más arriba hemos comentado la estructura básica de los gobiernos: 1) el grupo que fija los objetivos: el cuerpo político<sup>5</sup> que en la modernidad es por definición temporario (se renueva sistemáticamente cada determinado lapso); 2) el grupo que tiene la responsabilidad de concretar esos objetivos y ocuparse de su mantenimiento y 3) el conjunto de empleados que se ocupan de la operación. Nuestra preocupación está re-

<sup>4</sup> Cuando hablamos de profesionalidad nos referimos a la vocación por el interés general y confiar en que su futuro se desarrollará en el sector público. No se trata solamente de graduaciones universitarias.

<sup>5</sup> La problemática de este cuerpo político en cuanto a la gestión pública excede el objetivo de este trabajo. Su trascendencia será motivo de algún trabajo posterior.

ferida al segundo grupo con alguna preocupación sobre las características del primero. Al segundo grupo es a quien nos referimos cuando hablamos de la burocracia, objeto de estudio de muchos tratadistas europeos y americanos desde hace más de un siglo.

Estamos conscientes que esta postura parecería ser “contracorriente”, cuando todos piden menos gobierno nuestra propuesta habla de los funcionarios públicos. Precisamente, sostenemos, para decirlo en otros términos: así como no hay nación sin gobierno tampoco hay gobierno sin burocracia. Porque esta burocracia por ser el núcleo de una organización cuya orientación está a cargo de cuerpos transitorios (no siempre con experiencia en la conducción) tiene la misión de conservar la memoria de la gestión pública y mantener los programas establecidos<sup>6</sup>. El planteo que estamos haciendo no es de cantidad sino conceptual y de calidad de los integrantes de este sector.

Esta burocracia ha merecido importante atención de muchos estudiosos sobre su funcionamiento, su injerencia en los asuntos públicos y su papel en el juego de los distintos intereses en la sociedad. Ha recibido serios reparos dado su poder de influencia en la implantación de las políticas públicas por encima de los intereses generales. No es este el momento de entrar al análisis detallado de los planteos y objeciones que surgen de los estudiosos del tema, nuestra tesis dice que a la luz de la experiencia argentina no hay dudas que el deterioro en la calidad y consideración hacia los funcionarios públicos no ha mejorado el rendimiento de la estructura gubernamental.

Las desprolijidades, las decisiones y contramarchas casi diarias, pero sobretudo

la dificultad y demora en la puesta en práctica de las decisiones políticas son la consecuencia más palpable de la falta de una estructura de gente capaz. Rápidamente se deben delinear las bases de una política de personal que organice los cuadros de conducción de la administración pública federal, conjuntamente con una campaña de prestigio de la función pública.

Los peligros de un desempeño independiente por una burocracia dependiente de intereses sectoriales se reducen con la presencia de una dirigencia política hábil y experto en el manejo de los negocios públicos. La alternativa de armar programas de reformas sin una previa presencia de funcionarios públicos con pericia resultarán seguramente en elegantes folletos impresos ocupando espacio en anaqueles de alguna biblioteca pero sin rastros de su paso por la estructura gubernamental.

No es el propósito en esta oportunidad de culminar un análisis sobre como debemos afrontar la crisis de gestión que padece la administración pública argentina. Pretendemos ubicar la discusión sobre, a nuestro juicio, el principal limitante: disponer de un cuerpo administrativo regular y capacitado para el manejo de los intereses generales. Reiterándolo, la burocracia es condición previa y necesaria para un buen desempeño gubernamental, ignorarla en las reformas conduce al fracaso.

Parece pertinente a esta altura, culminarlo con una cita del italiano Massimo Severo Giannini<sup>7</sup>:

“El Estado tiene dos sistemas de apoyo, uno constituido por lo que luego se denominaría cuerpo electoral y el otro constituido por el cuerpo profesional de los burócratas.

<sup>6</sup> Estas características también están presentes, algunos autores lo califican como condición necesaria, en los grandes complejos empresarios de la edad moderna.

<sup>7</sup> Massimo Severo Giannini, “El Poder Público. Estados y Administraciones Públicas”, Editorial Civitas, Madrid (original italiano: 1986). Pág. 50. (el subrayado es nuestro).

“Respecto de la experiencia política, es prevalente el primero, pero también es evidente que, si hubiera faltado el segundo, el Estado moderno no hubiera surgido nunca.

“La prueba contraria la tenemos hoy en los Estados del Tercer Mundo, los cuales no consiguen avanzar al no tener aparatos

burocráticos consistentes: viven al nivel de un Estado anterior al setecientos, con unos cuantos guardias y los favoritos de los poderosos.”

## Un Cambio de Enfoque

por Hugo Luis Dalbosco \*

*"La existencia demuestra que a pesar del infinito cuidado en la elección de nuestros sucesores, los Césares mediocres serán siempre los más numerosos y que, por lo menos una vez por siglo, algún insensato llega al poder. En tiempo de crisis, la administración bien organizada podrá seguir atendiendo a lo esencial, llenar el intervalo, a veces demasiado largo, entre uno y otro príncipe prudente"*  
**(Marguerite Yourcenar, Memorias de Adriano)**

La concepción clásica de la burocracia weberiana ligaba la existencia de un cuerpo seleccionado de funcionarios con un modelo de organización determinado, emergente del proceso de racionalización propio de la modernidad, dentro el cual, además, funcionaba como garantía para morigerar los eventuales desvíos del poder. La superioridad de la organización burocrática se basaba en el conocimiento, su estabilidad era también producto y respaldo de la continuidad del Estado –y de sus políticas-, la carrera, una salvaguarda para su prestigio y permanencia. De ahí la separación tan rigurosa respecto de la política, reforzada simultáneamente por Wilson al reclamar no sólo la apertura de un capítulo nuevo de la ciencia política dedicado a la administración pública, sino también su estricta desvinculación conceptual.

Wilson y Weber no hacen más que rescatar la genial intuición de aquel emperador, reconstruida magistralmente por la autora belga. El desarrollo de la concepción de la burocracia, -la "administración"-, como factor de equilibrio o como poder

compensador, ha sido, sin embargo, atacado por buenas y malas razones, desde distintos ángulos doctrinales. No es el propósito de estas líneas discutir cada una de ellas, por lo que me limito a señalar que la mayoría de los sistemas que han encarado con éxito las reformas estatales y administrativas en la década de los noventa no lo hicieron prescindiendo de aquellos aparatos, sino a través de ellos.

Parece, pues, que el punto de partida es una concepción positiva respecto de la organización del Estado, entendiendo por esta un conjunto bien estructurado de ideas que proviene de un substrato filosófico, pero encarnado en las circunstancias históricas. Es decir, no constituye simplemente un producto de despliegue meramente fiscal derivado de un modelo económico. La diferencia es importante, porque no se trata simplemente del Estado, sino de un Estado concreto cuyos componentes, humanos y materiales, remiten a peculiaridades solamente perceptibles desde el conocimiento desapasionado pero comprometido –y completo- de la situación.

\* *Politólogo UCA*

## Ajustes vs. reformas estructurales

A partir de este enfoque, el replanteo del Estado argentino debería haber seguido un patrón definido, con unos lineamientos que funcionaran como ideas-fuerza, situación que aparentemente se proyectaba hacia fines de 1994, cuando la crisis mexicana dio un severo toque de realidad; por cierto, no bien asimilado por el conjunto del sistema.

Hasta ese momento, el impulso renovador había encerrado en el concepto de “reforma del Estado” varios ajustes y algunas, pocas, reformas estructurales. Antes y después de estas últimas, los ajustes repitieron su metodología y sus orientaciones básicas: limitación de organismos, reducciones de sueldos, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, opciones compulsivas, etc., y un organismo encargado (Comité Político de la Reforma Administrativa; CECRA, UARA) de monitorear las medidas y autorizar las excepciones.

Las reformas estructurales, en cambio, tendieron a modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las privatizaciones, con toda la variedad de alternativas empleadas y sus distintos niveles de éxito o fracaso relativos, debieron desarrollar el papel regulador del Estado, a través de entes especialmente diseñados para ello. En el mismo sentido, la reforma del sistema previsional dio comienzo a una modificación trascendental para el sector, como también, en menor escala, los sucesivos intentos de componer un nuevo régimen de obras sociales, así como la desregulación de muchas actividades respecto de las cuales el Estado hubo de dejar de ser lo que era para transformarse en algo nuevo.

Casi todas esas reformas están todavía en la fase de transición, de modo que

conviven, simultáneamente, los nuevos diseños con las evaluaciones parciales de sus resultados. Provisoriamente, se observa, sin embargo, la combinación de dos fenómenos: por un lado, la convicción generalizada según la cual las reformas estructurales son irreversibles, al menos, en el mediano plazo; por otro, una severa disconformidad por la situación global luego de haber encarado un proceso tan drástico. En efecto, si se comparan los dos extremos del período, 1989 contra 2001, se advertirá el mismo –o mayor– grado de desazón, anomia y frustración colectivas, aunque los referentes numéricos, los paradigmas conceptuales, las estructuras organizativas y las políticas en curso, sean radicalmente diferentes.

Como queda dicho, antes y después de las reformas estructurales, ha predominado la dinámica del ajuste. Durante todo el período hubo un discurso estable, relativo a la magnitud del gasto público y sus perversos efectos sobre la economía en general que, sorteando las transformaciones estructurales, se ha dirigido sobre objetivos alternativos, de tal manera que, en la actualidad, el gasto político y las provincias “inviabiles” ocupan el lugar de las antiguas empresas y sociedades del Estado amparadas en regulaciones de origen corporativo de los lejanos noventa.

Es difícil dudar, a esta altura, de las ventajas de un presupuesto equilibrado, de la higiene fiscal que supone un déficit controlado y asistido por recursos genuinos. Sin perjuicio de ello, tampoco debería dudarse que esas son condiciones necesarias pero no suficientes para una política de crecimiento económico con equidad social. Parafraseando a un ex ministro, no es sólo cuestión de matemática, sino de política. Esta parecería ser la cuestión determinante de todo el período: cuando sobreviene la crisis, sólo aparece la política fiscal como remedio. Ahora bien, cuando sólo hay políti-

ca fiscal, significa que no hay política.

## Errores conceptuales

Pero denominar al ajuste “reforma del Estado” no trasunta solamente una preferencia semántica. Configura, dramáticamente, un grave error conceptual cuyas consecuencias pueden volverse contra sus mentores y, desgraciadamente, contra todos los ciudadanos. En efecto, el ajuste puede distorsionar las reformas estructurales hasta el punto de hacerlas fracasar. Tanto por su esencia, como por su carácter indiscriminado, la necesidad de proveer fondos a costa de cualquier sacrificio enfrenta al Estado a dilemas de corto plazo cuya persistencia condiciona los lineamientos de mediano y largo plazo, hasta el momento sólo enunciados por los responsables políticos. Las consecuencias pueden verse especialmente considerando dos cuestiones esenciales para toda administración: la organización y el personal.

En primer lugar, la política de recorte fiscal afecta severamente la organización del Estado. Cuando en una organización se agrupan y racionalizan tareas y se las ordena en una red de relaciones estables (estructura) para realizar determinadas transformaciones (procesos) se parte de un requisito mínimo de proporcionalidad. Al reducir drásticamente e indiscriminadamente la estructura, se afectan los procesos y se desnaturaliza la proporcionalidad. Si se aplica un recorte del 20% sobre una organización, se obtiene un resultado presupuestario del 20%, en el mejor de los casos, pero no una organización un 20% más chica y, mucho menos, un 20% más eficiente. Una autopista no cumple las mismas funciones que una senda de bicicletas. Es preciso un replanteo más profundo, incluso más radical, que se dirige directamente hacia la permanentemente eludida discusión sobre el papel, el cometido y la organización del Estado para determinados fines. Pero tal reformulación

debiera ser previa, no posterior a la aplicación severa de las reducciones. Porque la cuestión del tamaño no es conceptual ni históricamente anterior a la cuestión de la función del Estado y del contenido y alcance de sus potestades.

En gran medida la parálisis observable a simple vista en el conjunto de la administración nacional tiene origen en las consecuencias organizacionales de un ajuste indiscriminado; parálisis que afecta al Estado tanto en sus papeles tradicionales como en sus nuevos roles, precisamente aquellos que emergieron de las reformas estructurales. En especial, este déficit resiente el carácter regulador del Estado, es decir, aquellos cometidos a través de los cuales cumple con el doble requisito de ser protector de los derechos (de los antiguos y los nuevos consagrados por la Constitución Nacional) y garante del bien común.

Estrechamente relacionado con el tema de la organización está la política de personal. En este aspecto, tanto la instrumentación de los retiros voluntarios como la aplicación de los descuentos salariales han mostrado las letales consecuencias de carecer de un proyecto definido.

Aun admitiendo los múltiples defectos con que la normativa y la práctica habitual hayan distorsionado parcialmente las intenciones iniciales, es indudable que, durante los noventa, se logró avanzar en la relación de empleo público. La selección por concurso, el requisito de la capacitación ligado a la carrera, la definición de segmentos de alta gerencia pública, entre otros, fueron hitos poco discutibles en tanto y en cuanto reunieron antiguas aspiraciones de los empleados y funcionarios del sector, con las exigencias derivadas de las reformas estructurales. En casi todos los casos, dichas reformas pudieron ser instrumentadas desde el Estado y a través del personal reclutado por éste, incluso con mucha ante-



rrioridad, tanto que bien podía ser considerado de “carrera”. La relación, sin embargo, comenzó a deteriorarse al tiempo que los ajustes se volvieron a imponer sobre las reformas estructurales. Las consecuencias han sido el deterioro de la calidad de las prestaciones, por la caída en la calidad de los mandos medios y superiores y por la desmotivación de los cuadros técnicos y administrativos de todos los niveles.

Ambos resultados provienen del impacto combinado de las dos medidas más importantes. Por un lado, el retiro voluntario ha sido aprovechado por los niveles salariales superiores (justamente, la “alta gerencia”) que combina calificación profesional con experiencia, pero a un costo elevado para el Estado, que ha debido invertir para perder idoneidad y, además, no ha podido reponerla mediante la capacitación por la caída de las prestaciones en este cometido, también como consecuencia de restricciones presupuestarias. ¿Qué expectativa de carrera puede quedar abierta para los que no se decidieron por el retiro voluntario? No son muchas las oportunidades, teniendo en cuenta la reducción de cargos, las transformaciones de funciones no siempre ligadas a una nueva o creativa reconversión del organismo, el congelamiento de vacantes y las impredecibles rebajas salariales.

Justamente, esta última medida, promocionada acríticamente como una adecuación de los sueldos públicos a los niveles salariales del sector privado, tiene profundos efectos desmotivantes. Aquellos que accedieron por concurso a sus cargos actuales compitieron en su momento por una remuneración explícitamente considerada en la convocatoria. Sin embargo, la aparición de una circunstancia extraordinaria autorizó la toma de medidas extraordinarias, siempre y cuando fueran transitorias

y no resultaran confiscatorias, según el respaldo jurídico que la Corte Suprema ha conferido a la emergencia económica. Pero los recortes se aplicaron entre 1995 y 1997 sólo para los niveles superiores y desde 2000 en forma creciente, indiscriminada y, últimamente, impredecible, abarcando también a los niveles medios, incluso y más drásticamente, al personal contratado. Para los “altos gerentes”, además, la exacción debe sumarse al aumento de la alícuota del impuesto a las ganancias.

¿Es posible que una organización obtenga mayor eficiencia desmotivando a sus empleados y desincentivando a sus gerentes? Sin embargo, esta parece ser la pretensión al combinar estas medidas con planes que tienden a instaurar la gestión por resultados, o con acuerdos que comprometen la intervención del Estado en las medidas destinadas a aumentar la competitividad de distintos sectores de la economía.

## Autonomía y capacidad

La calidad del Estado se mide por su autonomía y su capacidad. En el primer caso, se trata de la posibilidad de imponerse sobre los otros actores sociales, el cometido de establecer un rumbo (que es la función del gobierno, el cual, en la imagen clásica de Platón es el timón) y sostenerlo aun frente a las circunstancias más difíciles y azarosas, es decir, la medida en la cual el aparato público no está controlado por las personas que deben ser controladas por el aparato público. La capacidad, en cambio, es la posibilidad de prestar con eficiencia bienes y servicios indelegables, o no cubiertos por otros sectores sociales. En este caso, se trata del Estado en sus funciones específicas, doctrinaria e históricamente constituidas.

La combinación de ambas cosas se

mide por el servicio que la administración presta a la comunidad. Los aspectos más visibles tienen que ver con celeridad y eficiencia con que se realizan los cometidos y con la calidad de atención que se brinda al usuario, es decir, al público en general. No es extraño que la imagen más difundida sea la menos favorable y que ella resulte más nefasta en momentos en que la crisis es más intensa. Pero tender a corregir los efectos – la incuria, el mal trato, etc.- sin corregir las causas –la falta de autonomía y la capacidad limitada- constituyen otro grave error, tanto conceptual como político.

En este orden de ideas, no resulta para nada tranquilizador el actual panorama del Estado y su administración. Los ajustes han postergado lo bueno y potenciado, tal vez, lo malo de las reformas estructurales. Han minado la organización del aparato público dejando para más tarde aquello que debió ser hecho antes y han castigado a quienes debían ser los ejecutores de una profunda reforma, al servicio de la comunidad. ¿Cuál es el margen de maniobra que tiene el Estado para imponerse respecto de los actores

sociales hoy dominantes? ¿Qué sectores del Estado se han salvado del deterioro personal y funcional? Se cumple la inversa de la profecía de Adriano: la administración por no estar bien organizada, no ha podido atender a lo esencial.

Es preciso volver sobre aquel concepto de la burocracia como poder compensador o factor de equilibrio. No se trata de una cuestión a definir más tarde, ni de copiar modelos exitosos de países recién-ditos, de culturas organizacionales radicalmente diferentes y en zonas de influencia protegidas por paraguas comunitarios. Es preciso desarrollar aquella concepción positiva de la organización del Estado argentino, de acuerdo con un horizonte limitado de posibilidades pero con una apertura ilimitada a la creatividad, encarnada en una realidad que condiciona pero que, de ningún modo, es definitiva. En este sentido, cobra particular importancia una paráfrasis del economista francés Jean Fitoussi: hace falta mejor administración, no menos administración.

## Reforma, Nacional, Provincial, y Municipal, en las Estructuras y el Personal Oficial de Control de la Cadena Agroalimentaria

*Proyecto para un control sanitario de la cadena agroalimentaria eficaz y compartido entre la nación, las provincias, los municipios, los productores, los consumidores y los desplazados sociales, bajo los principios de trazabilidad, previsibilidad, legislación homogénea, fuerte impulso exportador y manejo adecuado de los recursos, como eje de un trabajo en común y solidario.*

por Guillermo Spaini y Carlos Günther \*

Desde mediados de la década del 80 se empezó a difundir en los ambientes técnico sanitarios de control de la cadena agroalimentaria, a través de la presencia de representantes del FMI, una nueva prédica sobre la necesidad de recortar los gastos en materia de controles oficiales en el área. Esto se hizo visible en el congreso de México de 1986, a partir del cual empezó una vertiginosa carrera, donde los proyectos del achicamiento de las estructuras de control oficial corrieron a la par de la aparición de nuevos métodos de autocontrol. Este mensaje de achicamiento y reducción de los sistemas de control de la cadena agroalimentaria en manos del Estado desde los centros de decisión económica, recibiría por parte de la biología un duro cuestionamiento a lo hasta ahí expuesto. En los mediados de la década del 90 aparece una nueva enfermedad que, a partir de una partícula protéica llamada príon (productora de una enfermedad llamada Encefalomiélitis Espongiforme Bovina o BSE), afectaría toda la economía del sector a escala global. Esta enfermedad, que empezó a germinar en la década del ochenta

(plena de éxitos en cuanto a reducción de gastos y aprovechamiento de recursos), aparece en Europa como un desastre que cuestionaría hasta las bases mismas de los sistemas de control de la cadena agroalimentaria.

Estos hechos, lejos de permitir la reducción propuesta en las cartillas de personal oficial del control de alimentos y programas de luchas sanitarias europeo, motivó la aparición de un nuevo concepto y una nueva tarea a la vez, LA TRAZABILIDAD, hecho que en sí no significa más que saber el origen exacto de los productos que consumimos.

Inglaterra, donde se había reducido parte de sus servicios veterinarios, el O.V.S. (Official Veterinary Service), no solo debió recurrir a mano de obra profesional importada y empezar a reconstruir su servicio oficial, sino que, además, debió incorporar miles de empleados que en la actualidad deben atender el tema de la trazabilidad, aumentando el presupuesto de las operaciones de control en cientos de millones de dólares, sin contar las pérdidas ocasionadas por la BSE y la aftosa, que se miden en miles de millo-

\* *Profesionales Veterinarios del SENASA, integrantes de la Secretaría de Profesionales de UPCN Seccional Capital Federal y Empleados Públicos Nacionales.*

nes de dólares, a la economía inglesa (que abarca múltiples rubros diversos, desde la ganadería al turismo).

A todo esto aumentó en forma geométrica la presión de la opinión pública, motivada en la toma de conciencia de la importancia de los controles y análisis de riesgo previsible por profesionales oficiales, reclamando una seguridad alimentaria que, a todas luces, se mostraba ineficiente, ya que, además, la Unión Europea había contenido masivas intoxicaciones con aceite de colza y dioxina, entre otras. Asimismo, todos estos hechos empezaron a preanunciar la caída del monumental proyecto de la Europa Verde y, con ello, el fin de una era de subsidios que llevaron la producción a paroxismos tecnológicos que demostraron la fragilidad de la espiral ascendente en que se habían encaramado los niveles de producción europeos. Todo este fenómeno del desmantelamiento recién comienza y no durará menos de 5 a 15 años, ya que una compleja política de subsidios no puede desaparecer sin generar tensiones sociales, por más que los Ministerios de Agricultura o Sanidad de varios de los países de la UE. estén en manos de políticos cuyo origen es de los partidos verdes o ecologistas. Cabe recordar las palabras de la representante alemana que alertó a los productores de su país, anunciándoles que deberán aprender a producir productos más naturales o no producirán.

En nuestro país, sucesivas Pseudoreformas del Estado, equivalentes a reducción de empleados públicos y presupuestos, llevado a cabo por gobiernos de distinto signo y con la única meta de reducir el déficit fiscal e introducir nuevos agentes en pago de favores políticos, con un fuerte apoyo publicitario en una constante prédica en los medios de comunicación, trataron de justificar políticamente ante la sociedad la razonabilidad de las reducciones, sin aclarar que nada se puede achicar o re-

ducir sin tener en cuenta quien o como se reemplaza esa reducción, sea de inspectores o sea de presupuesto, sin afectar la seguridad alimentaria.

Así nos encontrábamos en nuestro país, sin reestructuraciones serias ni con presupuestos adecuados a estos sistemas no aggiornados, mientras una importación desenfrenada y sin control invadía el mercado interno, permitiéndose a nuestra población consumir productos que sin duda presentan riesgos claros y palpables de problemas sanitarios. Como ejemplo, para no quedar en la simple declamación, se menciona la libre importación de productos de origen bovino de la U.E., cuando ya era técnicamente sabido la presencia del príon en casi todos los rodeos de los países del bloque.

Sabemos perfectamente que corresponde realizar todos los esfuerzos posibles para no malgastar los dineros públicos. Sin embargo nunca se hizo un presupuesto en esta área específica bajo un régimen racional de análisis que distribuyera el gasto y los recursos de una manera eficiente y que contemplara realmente las pérdidas monetarias directas o ocultas por pérdida de mercados o de vidas (enfermedades animales y humanas, mortalidad infantil, desocupación, capacidad productiva ociosa, etc.) que producen los falsos conceptos de achicamiento como sinónimo de eficiencia, cuando en realidad se trata de antónimos que se hacen exclusivamente sobre la base de los parámetros económicos del momento, destruyendo, a futuro, todo un marco de posibilidades de un país agroalimentario exportador. Recordar cuanto daño causó al país la reducción de cargos y gastos de los organismos de Sanidad Animal, con la consiguiente aparición de la fiebre aftosa, sería aportar palpablemente un hecho dolorosamente demostrable. Sin embargo, y mal que les pese a muchos, la biología

sigue matemáticamente su destino aleatorio, desconociendo con desprecio los cálculos precariamente economicistas, así como los resultados lamentables de quien pretende ocultar con falsedades lo que está a la vista de todos. Puede también aportarse el silencio absoluto que envolvió a las públicas denuncias de contrabando de ganado. El silencio cómplice de los empleados del estado frente a esta situación, sólo es comprensible si se observa la contradicción entre su estabilidad y la precariedad de su situación laboral. En definitiva, sólo ellos pagaron culpas, con pérdida de sus cargos si denunciaron y, como supuestos culpables, si fueron cómplices silenciosos. El estamento político de la decisión no se dio, por el momento, por enterado.

Por esto es necesario que se aclare el concepto de Reforma del Estado; Estado en este área. No necesariamente quiere decir achicar el Estado. No necesariamente quiere decir que el Estado debe dejar de cumplir con su rol para delegarlo en otros, sino que en casos como el que nos ocupa, un estado efectivo representa una utilidad económica y sanitaria mensurable y medible sólo con empleados verdaderamente capaces de realizar su cometido por su capacidad o por sus posibilidades de acción, que garantizan a la sociedad su defensa. Sin Estado fuerte no hay expresión legítima de la sociedad. Recordemos que la transformación más importante del control de los agroalimentos en la Unión Europea fue colocar los mismos bajo la órbita del Estado, que atañe a los consumidores, eslabón directo con los miembros de la sociedad, que en definitiva son los mayores interesados en que se conozcan los hallazgos o resultados de las misiones de los respectivos organismos de control. Esto explica porque hoy la reapertura de los mercados de la U.E., por el problema de la fiebre aftosa no se resuelve milagrosamente con la Argentina, como antaño, con especialistas negociadores. Hoy la decisión pasa por los representantes de los consumidores, quienes no

pretenden tomar ningún riesgo, por más que los comerciantes, lobystas o grupos de presión económica tengan otro objetivo.

La reciente Ley de Competitividad dejó muy en claro que muchas de las medidas tomadas en la última década deben ser, por lo menos, revisadas, habida cuenta de los desvíos producidos, quiebras generalizadas de nuestra industria nacional agroalimentaria y la venta a empresas extranjeras de las grandes cadenas comercializadoras internas. Comprender ésto quizás nos ayude a entender la toma de conciencia que está teniendo la sociedad argentina en este momento, sobre los graves problemas que azotaron a las transformaciones económicas de la última década. No vemos en el horizonte el mismo grado de comprensión por parte de la gestión económica de las sinrazones de muchos desguaces efectuados en el Estado.

En lo que hace al control de los agroalimentos, el problema es complejo, pero si se enfrenta con decisión y conocimiento del del tema, sería posible, rápidamente, mejorar los resultados y reducir los costos de la operación, tratando de interpretar la economía como sinónimo de

**(-personal) + (-presupuesto)**

=

**pérdida para la sociedad**

Las múltiples circunstancias que han impedido un mejoramiento de los sistemas de control se vienen produciendo desde la década del 60 y no han podido ser removidas, ni aún por la voluntad de los Presidentes de la Nación, que permanentemente declaman sobre la necesidad de contar con un fuerte y agresivo componente agro

exportador, con más valor agregado a la producción de nuestro país o, por el contrario, el permanente devenir de lo importante, que no deja tiempo para lo necesario. Por ello nos encontramos en esta área, a la fecha, en una situación crítica.

Tratar de realizar una Reforma del Estado en los organismos de Control Sanitario siempre fue una meta de muchos sectores. Es importante definir *quién es quién* cuando se habla de reformular los controles del Estado en esta área y *qué intereses representa*, para saber la motivación que los conduce.

**A)** Uno es el legítimo administrador de los bienes del Estado que, en representación de la sociedad, exige eficiencia y eficacia en el manejo del gasto público en el área, y más, en un tema social tan sensible como el que nos ocupa. Este sería el legítimo mensaje de y hacia la sociedad. Lamentablemente, muchos funcionarios de conducción no siempre creen en el principio sano de esta intención, sino que pretenden una reestructuración como forma de consolidar poderes personales con fines espurios o simplemente mostrar números de gastos más acordes con los deseos de sus superiores.

**B)** Otros son los productores primarios y los industriales honestos que reclaman del Estado la ayuda que merecen recibir, reglas de juego claras y tasas de inspección razonables a las tareas efectuadas.

**C)** Otros pueden ser sectores a los que solo les interesan los controles en los productos de exportación porque no consumen dentro de nuestro territorio (impulsores de los autocontroles solo posibles para grandes empresas, la mayoría de ellas, extranjeras)

**D)** Otros sectores solo pretenden evadir controles para mejorar sus ganancias con productos francamente peligrosos,

actuando solos o con fuerte apoyo político, sin la más mínima conciencia social del daño que producen.

**E)** También convive un sector de la producción primaria o la industria complaciente que, en su crítica situación financiera, se convierte en cómplice y denunciante de la anormal gestión oficial, sintiéndose unas veces desamparada del accionar del Estado y otras, retaceándole colaboración (con una total falta de criterio empresario serio).

**F)** Los organismos internacionales, otro factor de presión, a veces colaborando y aportando tecnología y otras pretendiendo “vender sistemas”, acorde a intereses globalizados.

**G)** Organizaciones de consumidores, débiles aún en nuestro país pero fuertes en el resto del mundo, exigiendo el derecho a consumir productos saludables, es otro sector que interactúa.

Estos son los actores en el sector de alimentos.

Hoy por hoy, la responsabilidad de que un alimento no produzca algún daño al consumidor está compartida, bajo una legislación llena de claroscuros, entre el fabricante y las múltiples autoridades sanitarias de control, y más, cuando estas últimas certifican su aptitud para el consumo.

Es el concepto de los autores de este trabajo y compartido por distintas legislaciones del mundo que la responsabilidad le debe corresponder totalmente a aquel que fabrica y/o distribuye y/o comercializa el producto, debiendo, en cada etapa de su comercialización, cumplir con normas vigentes claras para preservar la calidad e inocuidad del mismo, velando el Estado, a través de los diversos medios a su alcan-

ce, por el cumplimiento de estas normas y, en caso de corresponder, aplicando las distintas medidas que fija la legislación.

Para lograr este fin, el Estado debe dictar normas claras, lógicas, de cumplimiento posible e uniformes para todo el país, contando para su cumplimiento de personal idóneo capacitado y con uniformidad de criterio, con posibilidades rápidas y efectivas de aplicar sanciones o de dirimir divergencias, que actúen con un principio retroalimentador con la industria para modificar la legislación en aras de una mejor producción, o modificando a la producción en aras de una mejor sanidad.

## SITUACIÓN ACTUAL

En el Estado, hay varios niveles de control que superponen sus funciones, entorpeciendo las tareas que desarrollan entre ellas y creándose recelos estériles y contraproducentes entre agentes que cumplen tareas similares en distintos organismos y sobre los mismos comerciantes o productores.

A su vez, además del achicamiento continuo de la cantidad de agentes por causas naturales (de edad, jubilaciones, fallecimientos, enfermedades, renunciaciones por diversas causas, etc.), acompañado de las distintas "Reformas del Estado" y la prohibición de nombramientos en aras de esa reducción de gastos, hacen que las tareas de aquellos que quedan sean cada vez más numerosas e incumplibles. Pero, como además la leyes en nuestro país no se agiornan con la suficiente celeridad quedando en vigencia normas arcaicas con sistemas ultra sofisticados de producción, hacen imposible el cumplimiento de la tarea encomendada, con el consecuente deterioro de la función de control.

Esto último es tomado por las autoridades de turno como excusa para po-

der, en aras de esa "ineficiencia", terciarizar o privatizar tareas que son indelegables del Estado, achicándolo cada vez más y haciéndolo cada vez más ineficiente, creando un círculo vicioso (ineficiencia-achique) y no pensando nunca en el agiornamiento de la herramientas legal que permita, con la recapacitación del personal, alcanzar la tecnología que permanentemente avanza, dejando atrás el control del Estado.

Y por si eso fuera poco, luego de cada "racionalización", la conducción de turno contrata asesores externos, INEXPERTOS LA MAYORIA, PERO CON FUERTES LAZOS SANGUÍNEOS O COMERCIALES, con grandes sueldos o capas estratificadas de contratos paupérrimos como dádivas políticas, en detrimento de los técnicos capacitados pertenecientes a las mismas reparticiones y que tienen la ventaja de conocer las necesidades, pero que, indudablemente, han sufrido un proceso de mutación epitelial que les permite tener refracción a tomar cualquier transformación de fondo, debido a que una cultura de perfil bajo (tecnicismos del "no te metas" criollo o "laissez fer" francés) ha permitido a la especie "Inspector Público" sobrevivir a décadas de degradación laboral y acción de iluminados.

Un párrafo aparte merecen las relaciones entre los distintos organismos de control y la corrupción. Desconocer las presiones económicas a que se hallan sujeto los funcionarios de los organismos de control sanitario sería minimizar un problema ampliamente conocido, desde la corrupción en gran escala hasta el simple "recaudador de alimentos". Pero ésto no es distinto a la problemática de todos los funcionarios de organismos fiscalizadores, desde la aduana a la AFIP, pasando por

inspectores de trabajo o compradores de insumos para hospitales. La acción en ese sentido, no nos cabe duda que es la aplicación jurídica correspondiente. No es un argumento difícil de entender que conducciones claras y transparentes con legislaciones entendibles tienden a minimizar el problema y, en general, los casos más resonantes no son habitualmente realizados por personal de carrera sino por “eventuales funcionarios”, los mismos que, generalmente, asumen con fuertes discursos anticorrupción, pero jamás modifican la legislación hacia la claridad y la simplicidad de los puntos donde las zonas grises necesarias para la corrupción, tiendan a desaparecer.

En nuestro país coexisten varios niveles oficiales de control agroalimentario.

·-El Nivel Municipal, que depende de las distintas comunas, hace un control de los programas de lucha sanitaria local y de las industrias y los comercios habilitados por la misma, así como de los vehículos que transportan animales o productos con destino a dicha comuna. Este nivel requiere, para su buen funcionamiento, de una conducción profesional adecuada, así como de una cantidad de personal suficiente y que el mismo posea la capacitación necesaria para su tarea, debiendo, además, poder ejercer sus funciones sin la presión política que, en este nivel, es absoluta y despótica. En la realidad, este nivel es absolutamente rudimentario.

·-El Nivel Provincial actúa controlando lo mismo que las comunas, superponiéndose en las tareas, salvo en casos de crisis, donde la Provincia toma el control para evitar el desborde que podría sufrirse si actuara solo el Municipio, poniendo los medios técnicos con los que cuenta a disposición de esta crisis (casos

de intoxicaciones, epidemias, etc.).

·-A Nivel Nacional existen varios organismos que hacen el control de los alimentos y que son, principalmente, el SENASA y el INAL. Sus injerencias estaban dadas por el Decreto 815, y cada uno tiene su ámbito de acción, si bien, en algunos puntos, hay injerencias de uno en funciones que también tiene el otro, asemejando a veces, a partidas de ajedrez sin sentido para saber quién le come un peón al otro.

El SENASA actúa con sus aproximadamente 3000 agentes, principalmente, en dos grandes grupos operativos. Los programas de lucha sanitaria, realizados a campo, y los programas de control de productos agroalimentarios.

En el primer caso controla la sanidad de los animales que están a campo, su comercialización en mercados ferias, su transporte y su matanza en mataderos con habilitación nacional, así como todo lo que hace a la Sanidad Vegetal, siendo, además, el organismo rector en la exportación e importación de estos productos.

El segundo campo de acción donde interviene es la producción, importación y exportación de productos agroalimentarios.

Cuando éstos productos importados de origen animal están acondicionados para venta directa en góndolas, puede actuar el INAL en lugar del SENASA. En casos de productos lácteos y sus derivados, ocurre lo mismo. También el SENASA actúa en el caso de importación de productos vegetales a granel. El INAL también es responsable de todos los productos que no sean de origen animal o vegetal, además de los productos de origen vegetal que han sido elaborados (caso



panificados, jugos de fruta, etc.)

A su vez, el SENASA controla los establecimientos que hacen Tráfico Federal de productos cárnicos y sus derivados, ya sea para consumo interno del país o para su exportación, y de los establecimientos que exportan productos lácteos.

No así sobre los establecimientos que hacen Tráfico Federal de estos últimos productos, misión que ha sido derivada a las provincias, siendo los municipios los que hacen el control de las plantas locales.

Otra de las tareas de fundamental importancia del SENASA es legislar sobre las condiciones en las que deben desarrollarse las distintas etapas de la comercialización de alimentos de origen animal y vegetal, a efectos de evitar su contaminación, y del manipuleo de animales y vegetales, para evitar la propagación de enfermedades, ya sea entre la misma especie o entre ellas, o su propagación al hombre. Esto es, en pocas líneas, lo más importante de sus tareas.

El INAL delega la mayor parte de sus tareas operativas en los niveles municipales o provinciales, siendo su dotación de personal de aproximadamente 300 agentes.

En la actualidad, dentro del control municipal, la actividad se resume a dar habilitación a la empresa que desea trabajar en su éjido y, en el mejor de los casos, cobrar abasto por la circulación dentro del municipio de las mercaderías en cuestión, controlando algunos comercios en forma precaria. Este abasto ya significa un dinero que, del sector privado, se traslada a un ente público y aún, siendo una tasa, no existe una real contraprestación sobre lo cobrado. El resto de las obligaciones municipales poco se cumplen, por lo general, por falta de personal idóneo y/o presupuesto, o voluntad política.

En el ámbito provincial se ejecutan las mismas tareas. Por lo tanto, se trata de otra ventanilla DONDE PAGAR TRIBUTOS.

A su vez, para trabajar con una habilitación nacional o provincial, se debe tener una habilitación municipal otorgada (lo que es correcto para saber si una actividad dada puede o no radicarse en un lugar determinado), pero, a pesar de que a mayor nivel (Provincial o Nacional) las exigencias de habilitación de planta son más rigurosas, la autoridad municipal muchas veces, por distintas causas, las ignoran, realizando inspecciones en lugares con inspección nacional o provincial, duplicando esfuerzos y generando fuertes críticas entre los ciudadanos, además de las ya clásicas interferencias entre funcionarios públicos. Es más, se gasta tiempo, esfuerzo y recursos humanos y materiales en controlar estas actividades en detrimento del control de aquellos comercios o empresas que tienen exclusivamente una habilitación municipal.

En cuanto a la acción provincial con respecto a la habilitación nacional, ocurre otro tanto.

En resumen, y dentro de esta gran confusión, los municipios y las provincias controlan a todos los establecimientos dentro de su ámbito, no importando que éstos tengan una habilitación nacional, provincial o municipal.

El problema fundamental radica en que cada ámbito trabaja en forma separada y desconectado uno del otro, superponiendo jurisdicciones y medios humanos y técnicos (cuando cuenta con ellos), y muchas veces su actuación solo tiene como fundamento un afán recaudatorio.

El tema de legislación merece un párrafo aparte, ya que con la que contamos está desactualizada, es contradictoria y muchas veces tendenciosa, siendo, a veces, los componentes administrativos, más importantes que los técnicos, lo que ha llevado a que los pocos recursos humanos operativos existentes permanezcan volcados a una certificación o tareas administrativas cada vez menos respaldada por el accionar técnico.

## OTROS MOTIVOS PARA EL CAMBIO

Otros elementos que debemos tener en cuenta como motivadores de este cambio propuesto son

1) Envejecimiento de la planta permanente del estado o, en su defecto, falta de capacitación de los niveles provinciales y municipales.

2) Falta de factores de motivación del personal, como por ejemplo: falta de comunicación clara de objetivos institucionales, falta de expectativas de carrera, jerarquizaron profesional y, como consecuencia, material.

3) Fenómenos colaterales de la globalización.

4) Falta de decisión política para cambiar la legislación vigente, a efectos de aggiornar nuestros servicios de control de alimentos y sanidad animal y vegetal, dotándolos de las herramientas indispensables para poder desarrollar sus tareas al nivel que requiere nuestro consumo interno y que los mercados internacionales reclaman.

5) Complejidad administrativa innecesaria.

## ENVEJECIMIENTO DE LA PLANTA PERMANENTE:

### ¿DEBILIDAD O FORTALEZA?

La planta permanente de los organismos del Estado, tanto a nivel nacional como provincial o municipal, posee un promedio de edad alto, siendo mayor en el área nacional que en el área municipal por las distintas estructuras de los organismos ma-

dre que les dieran vida.

El nacimiento del viejo SENASA, en la década de 1960, pone al borde de la jubilación a un altísimo porcentaje del personal, dentro de los próximos 5 a 10 años. Eso significa que, de no mediar una disminución sustancial de esa edad promedio, se agotaría su recurso humano en ese lapso sin posibilidades de transferencia de conocimientos a una nueva generación de profesionales. No se puede crecer sin transferencia de conocimientos y una institución no puede seguir sin una estructura en forma de pirámide generacional lógica.

El desafío y, al mismo tiempo, la oportunidad, es incorporar a nuevas generaciones de personal, capacitarlas e integrarlas, además de cambiar los sistemas de control y preservar bajo la tutela directa las áreas sustantivas del poder de policía sanitaria indelegable del Estado

## MOTIVACIONES DEL PERSONAL:

## COMUNICACIÓN CLARA DE LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Existen objetivos institucionales que son la esencia y causa de la existencia de los organismos y ellos son su responsabilidad ante la sociedad.

De allí se desprenden las líneas de acción primaria, que en la medida en que alcancen a todos los agentes con la mayor celeridad y claridad, aportarán eficiencia en el desempeño de las tareas y tranquilidad al personal, ahorrando los efectos negativos de una escasa o nula comunicación, hecho que en los últimos años se produjo, manejando información en forma confusa, lenta y, a veces, contradictoria o distorsionada.

## UNA CARRERA CON

## JERARQUIZACION PROFESIONAL Y MATERIAL.

En el Gobierno Nacional, el personal de planta permanente a transcurrido un promedio de vida en la institución de 25 años, habiendo atravesado en ese lapso de su carrera el período de la última dictadura (1976-1983) (y los mayores además, la del período 1966-1973), hasta llegar a los últimos tres gobiernos democráticos (1983-2001). Eso significa haber sobrevivido a una época de profundos cambios en nuestro país, que dejaron su huella en todas las instituciones del Estado y en los profesionales que en ellas actuaban, aún en las áreas técnicas como nuestros servicios de control, con su secuela de distorsiones de una carrera laboral lógica.

Este problema puede ser rápidamente solucionado dentro del marco de la legislación actual, ya que todas las herramientas necesarias para la recreación de esta carrera se encuentran al alcance de la mano, otorgando un nuevo impulso al orgullo de una carrera profesional que cumpla con las expectativas de quienes se incorporen y permita a los que transcurren sus últimos años, una culminación lógica de su vida laboral.

## EFFECTOS COLATERALES DE LA GLOBALIZACION

La globalización existe aquí y ahora.

Eso significa que, frente a los nuevos tratados OMC, los países rápidamente se han acordado de los controles de alimentos para limitar y defender sus mercados.

Eso significa que, frente a las nuevas tecnologías industriales y biotecnológicas, los países rápidamente se han acordado de los controles de alimentos para

limitar las importaciones y defender a sus consumidores.

Eso significa que, con el aumento de los mercados marginales, manejados por organizaciones criminales para la comercialización y el contrabando de drogas prohibidas, los países rápidamente se han acordado de los controles de alimentos para defender sus producciones y sus consumidores, fundamentalmente en el llamado "primer mundo".

Eso significa que todos los países han supeditado las importaciones hacia sus mercados a estrictos controles, movilizándolo a sus inspectores y auditores a recorrer el mundo para salvaguardarse de los problemas, para aprender, para defender sus mercados y para promocionar sus propios productos. **Nosotros** hemos perdido un tiempo precioso en corregir la desviación, generada por el nefasto Decreto de desregulación del Ministerio de Economía, durante la década pasada, además de una preocupante sensación de inseguridad sobre productos cárnicos listos para consumir que hayan podido ingresar a nuestro país proveniente de países afectados por el llamado "Mal de la Vaca Loca".

Todo esto significa nuevas necesidades, nuevos recursos y nuevos desafíos para responder desde el área operativa a esta verdadera invasión de auditores de todos los rincones del planeta, pero también significa un nuevo aumento de la calidad del control que ejercemos para evitar debilidades que pueden, en cualquier momento, hacernos responsables de situaciones previsibles o ni siquiera pensables.

## COMPLEJIDAD ADMINISTRATIVA:

EL CONTROL DE ALIMENTOS Y DE SANIDAD ANIMAL Y VEGETAL es una tarea técnica que requiere, para su

buen funcionamiento, de una saludable burocracia. Pero cuando al área técnica se la confunde en sus misiones y funciones específicas, creando una intrincada y compleja red entre lo técnico y lo administrativo, ni lo uno ni lo otro logra cumplir con sus misiones y funciones. La falta de liderazgos claros en los estamentos de conducción en los lugares claves ha generado que este problema se generalice, siendo los abogados y contadores buenos veterinarios y agrónomos, y los veterinarios y agrónomos buenos contadores y abogados, además de contar con más de un idóneo, especialista en todo.

Esto no significa desconocer ni la polifuncionalidad del mundo globalizado, ni la capacidad y el valor de la experiencia de quienes acreditan una carrera a pesar de no contar con una capacitación específica, sino reclamar un mínimo de respeto por cada especialidad que permita el mejor y más ordenado manejo de las decisiones públicas. La Administración como concepto, tiene el poder de multiplicarse a sí misma y, si se le permite una invasión indiscriminada, limita los poderes de decisión técnica, resta eficiencia, anula la transparencia y, en definitiva, aumenta los costos totales de la operación hasta límites que no resultan soportables por quienes, en definitiva, con sus aranceles e impuestos, sostienen la Nación. La situación posterior es lamentablemente el colapso, como lo hemos conocido en la no muy lejana disolución de las ex juntas.

## VEAMOS COMO PODEMOS INTENTAR MEJORAR ESTO:

### VERDAD 1

Las políticas sanitarias insumen más tiempo que las políticas económicas y sus resultados no son observables en lo inmediato. Por lo tanto, estas tareas deben ser

consensuadas entre todos los actores y mantener su durabilidad en el tiempo.

### VERDAD 2

La transformación del sistema, debe considerarse una POLÍTICA DE ESTADO, que trascienda los gobiernos sucesivos, ya sean del mismo o distinto signo político.

### VERDAD 3

Respetando los principios del federalismo sin nivelar hacia abajo y dándole a nuestros conciudadanos la igualdad ante la seguridad alimentaria, que nuestra Constitución garantiza, proponemos un proyecto ambicioso que espera recuperar y aumentar la capacidad operativa de nuestro sistema de control, integrando a todos sus actores para una operación con un manejo unificado, un gerenciamiento del riesgo sanitario y con programas de calidad acordes con el crecimiento de producción de nuestro potencial agroalimentario.

Ya hemos dicho que nuestro país tiene varios sistemas y organismos de control de alimentos. El control municipal. El control provincial. El control nacional y, dentro de éste, el control de la exportación, a su vez con distintos organismo por áreas, no siempre separadas.

De todos ellos, el único que cumple con lo requerido por los convenios internacionales y las normas de Codex Alimentario, es el que hace el control de las exportaciones.

En las mercaderías que nuestro país exporta, en un noventa por ciento de los casos, todos los ítems son controlados.

Sin embargo, los países compradores no aceptan este doble control, ya que es poco serio y no brinda un respaldo que garantice seguridad, ni en lo interno ni en lo externo.

## ¿QUÉ ES LO QUE PROPONEMOS ENTONCES?

Específicamente, proponemos reformar los controles del Estado usando la teoría expuesta, mostrando conocimiento y responsabilidad estatal, no achicando y renunciando al derecho de este control del Estado y expresando preocupación por el comercio exterior, cuyo incremento es imprescindible para las áreas privadas y estatales.

## EL PROYECTO

Se propone la creación para el control de la cadena agroalimentaria dentro del estado nacional del **C.E.F.A.: Consejo Estratégico Federal Agroalimentario:**

Este Consejo contará con 4 gerencias y 2 Agencias.

Las Gerencias serán las siguientes:

G.A.R.: GERENCIA DE ANALISIS DE RIESGO: (análisis y evaluación del riesgo)

G.N.: GERENCIA NORMATIVA (análisis y dictado de normas)

G.C.P.C.yL: GERENCIA DE CALIDAD, PRODUCCIÓN, CAPACITACION Y LABORATORIO: (apoyo a la calidad, a la producción, a la capacitación, investigación y análisis)

G.E.: Gerencia Ejecutiva: (Brindar las líneas de ejecución a realizar a través de las dos agencias, y auditando su marcha)

Las Agencias, que dependerán de la G.E. y que serán operativas, serán:

1)A.N.L.S.: AGENCIA NACIONAL DE LUCHAS SANITARIAS

2)A.N.R.A.: AGENCIA NACIONAL REGULADORA DE ALIMENTOS

Estos organismos serían producto de

la reingeniería del SENASA, del INAL, del EX-INASE, además de las partes relacionadas del INTA, INTI y VITIVINICULTURA. Pero además, y como novedoso, coordinarían en dos etapas todos los niveles de inspección, aun el provincial y municipal.

El C.E.F.A., por intermedio de ambas agencias, coordinaría el funcionamiento de las provincias y municipios, entre ellas y con los organismos e instituciones internacionales en cada área operativa, en relación directa a las distintas líneas políticas emanadas del Estado y de los convenios y acuerdos internacionales.

Ambas agencias son las que reciben los resultados de las operaciones efectuadas y los elevan a C.E.F.A. Estos datos son devueltos a cada sector bajo la forma de nuevos programas, normas o análisis de riesgo y se actuaría en consecuencia.

## C.E.F.A.: CONSEJO ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO

Se trata de un Consejo no dependiente de un ministerio en particular (sino que puede ser de Presidencia de la Nación o de Jefatura de Gabinete) que será el responsable del diseño y puesta en práctica de la política sobre: Sanidad Animal y Vegetal, Calidad e Inocuidad y Promoción de todos los alimentos que se produzcan, elaboren, importen o exporten en la República Argentina.

### Misión:

1. Definir la Política Agroalimentaria.
2. Definir la visión del Organismo
3. Definir los criterios de aplicación
4. Definir el presupuesto
5. Asignar los recursos

### **Integración:**

- a) Un representante por la Presidencia de la Nación (o Jefatura de Gabinete) que será el presidente del C.E.F.A.
- b) Un representante por el Ministerio de Salud
- c) Un representante por el Ministerio de Economía.
- d) Un representante por Las Provincias (rotativo anual)
- e) Un representante por la Producción Primaria
- f) Un representante por la Industria
- g) Un representante por los Consumidores
- h) Un representante por el Ministerio de Desarrollo Social
- i) Un representante por la comercialización

### **Funcionamiento:**

Reuniones ordinarias donde se determinan los lineamientos políticos globales y se supervisa el funcionamiento de las gerencias y agencias a su cargo.

## **G.A.R.: GERENCIA DE ANALISIS DE RIESGO Y RELACIONES CON LA COMUNIDAD INTERMEDIA**

(análisis y evaluación del riesgo)

### **Misión:**

Otorgar respaldo científico y tecnológico en forma independiente, a través de la convocatoria de expertos, pero también ser receptor de las inquietudes de las sociedades intermedias.

### **Integración:**

Coordinado por un representante del Ministerio de Salud y un representante de la Secretaría de Agricultura, convocará a especialistas y/o consultores nacionales o internacionales para la realización de los análisis de riesgo sobre los siguientes tópicos:

1. SANIDAD ANIMAL
2. SANIDAD VEGETAL
3. INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS
4. SEGURIDAD ALIMENTARIA
5. DERECHOS DEL CONSUMIDOR

### **Funcionamiento:**

Por Comisiones con evaluaciones periódicas de los avances en los distintos temas de cada uno de los tópicos señalados. Se le dará un programa y una ejecución presupuestaria. Responderá jerárquicamente al CEFA que evaluará su comportamiento. Su consulta será obligatoria pero no vinculante cuando se deba producir normas.

## **G.N.: GERENCIA NORMATIVA**

### **Misión:**

1. Realizar la discusión para la generación normativa.
2. Proveer a las otras Gerencias y al C.E.F.A. de la información y antecedentes nacionales e internacionales en la materia.
3. Representar a la República Argentina en las negociaciones internacionales y ser el ámbito para la discusión nacional en temas que hagan al CODEX, CODIGO ALIMENTARIO ARGENTINO, MERCOSUR,

BLOQUES DE EXTRAZONA (C.E.E., N.A.F.T.A., etc.) O.I.E., F.A.O., S.P.S., etc.

4. Someter a la consulta pública, por nuevas y distintas vías, las normas agroalimentarias y evaluar el resultado de la misma.

5. Aprobar las normas que serán de aplicación nacional.

#### **Integración:**

Coordinado por el Ministerio de Economía, será integrado por:

1. Un representante por parte del Ministerio de Salud
2. Un representante de la Secretaría de Agricultura
3. Un representante por Las Provincias
4. Un representante por la producción primaria
5. Un representante por la industria
6. Un representante por los consumidores.
7. Un representante del Ministerio de Desarrollo Social
8. Un representante por la comercialización

Podrá formar Comisiones de trabajo respetando esta distribución y convocar a expertos y asesores para temas determinados.

Se le dará un programa y una ejecución presupuestaria. Responderá jerárquicamente al C.E.F.A., que evaluará su comportamiento.

#### **G.C.P.C. y L.: GERENCIA DE CALIDAD, PRODUCCIÓN, CAPACITACION Y LABORATORIO:**

(apoyo a la calidad, a la producción, a la capacitación, investigación y análisis)

#### **Misión:**

1. Realizar la discusión para la generación de una mejor calidad de los productos nacionales.

2. Estimular la producción, la capacitación e investigación, así como el manejo de los laboratorios de referencia y de red.

3. Proveer a las otras Gerencias y al C.E.F.A. de la información y antecedentes nacionales e internacionales en esta materia.

4. Representar a la República Argentina en las negociaciones internacionales y ser el ámbito para la discusión nacional en temas que hagan a investigación, capacitación y desarrollo.

5. Someter a la consulta pública, por nuevas y distintas vías, las normas de calidad y parámetros microbiológicos, físico químicos, etc. y evaluar el resultado de los mismos

6. Aprobar las normas que serán de aplicación nacional.

#### **Integración:**

Coordinado por la Secretaría de Agricultura, será integrado por:

1. Un representante por parte del Ministerio de Salud
2. Un representante de la Secretaría de Industria
3. Un representante por Las Provincias
4. Un representante por la producción primaria
5. Un representante por la industria
6. Un representante por los consumidores.
7. Un representante del Ministerio de Desarrollo Social

Podrá formar Comisiones de trabajo respetando esta distribución y convocar a expertos y asesores para temas determinados.

Se le dará un programa y una ejecución presupuestaria. Responderá jerárquicamente al C.E.F.A. que evaluará su comportamiento.

### **G.E.:** **GERENCIA EJECUTIVA:**

#### **Misión:**

1. Brindar las líneas de ejecución a realizar a través de las dos agencias.

#### **Integración:**

Estará compuesto por:

1. Un Gerente General y un Subgerente General .

2. Un Comité de Auditoría compuesto por el siguiente organigrama básico, el que le reportará sus operaciones:

- a) Un auditor por el Ministerio de Salud
- b) Un auditor por la Secretaría de Agricultura
- c) Un auditor por el Ministerio de Economía.
- d) Un auditor por Las Provincias (rotativo anual)
- e) Un auditor por la producción primaria
- f) Un auditor por los consumidores
- g) Un auditor por la industria

Cada Agencia estará a cargo de un Director y un Subdirector para cada una de las agencias, que reportarán a la gerencia ejecutiva, integrando un comité de dirección.

### **A.N.L.S.:** **AGENCIA NACIONAL DE LUCHAS SANITARIAS**

Su tarea consistirá en ejecutar las acciones tendientes a efectivizar:

- a) La aplicación de la ley 3959

b) La aplicación de la Ley 4084

c) Los programas de laboratorio e investigación

d) La exportación e importación de productos agrícolas

### **A.N.R.A.:** **AGENCIA NACIONAL REGULADORA DE ALIMENTOS**

Su tarea consistirá en ejecutar las acciones tendientes a efectivizar:

a) La Fiscalización de Productos de Origen Animal ( Art. 10° de la Ley 3959 y 24284)

b) La Fiscalización de alimentos, aditivos y envases ( C.A.A.)

c) Las operaciones de alimentos en Exportación e Importación

d) La Seguridad Alimentaria

e) Los programas de Laboratorio

### **ORGANIGRAMA**

a) Ejecutarán sus acciones en forma programática y dispondrán los medios para la ejecución presupuestaria aprobada.

b) Responderán jerárquicamente al C.E.F.A., que evaluará su comportamiento.

c) Funcionarán con los recursos humanos y materiales del actual S.E.N.A.S.A. e I.N.A.L. y con los recursos que a tal efecto, y por convenio específico, dispongan las autoridades provinciales, municipales o entes públicos o privados.

### **AGENCIA NACIONAL DE LUCHA SANITARIA (ANLS)**

La misma responderá a la Gerencia ejecutiva del C.E.F.A.



Estará a cargo de un Gerente General Ejecutivo y un Subgerente General Ejecutivo quienes coordinarán las distintas Gerencias de la agencia

1) Gerencia de Sanidad Animal: Será la encargada de implementar la sanidad del ganado en general, realizando las políticas relativas a planes de vacunación, riesgo epidemiológico, cría y engorde, transporte de animales vivos desde un establecimiento a otro, a remate feria, a exposiciones rurales, a faena, etc. y auditando, a través de las oficinas locales, el cumplimiento de la misma. A su vez, brindará asesoramiento a los organismos intermedios que lo requieran en temas que son de su competencia. Por otra parte, regulará, en conjunto con la Agencia de Sanidad Vegetal, la producción de productos orgánicos.

2) Gerencia de Sanidad Vegetal: Será la encargada de velar por la sanidad vegetal, realizando políticas relativas a evitar la propagación de plagas, así como las regulaciones para la investigación y aprobación de cultivos transgénicos. Regulará el transporte de los productos primarios de origen vegetal desde el campo a los centros de distribución. A su vez, regulará, en conjunto con la Agencia de Sanidad Animal, la producción de productos orgánicos.

3) Gerencia de Importación y Exportación de Animales y Vegetales Vivos y Productos con ellos relacionados: Será la encargada de efectuar las políticas relativas a la protección de los animales y vegetales del país de cualquier enfermedad o plaga que pueda provenir del exterior, implementando las acciones de cuarentena que correspondan. En relación con las dos agencias arriba mencionadas, hará lo propio, en caso de tener que preservar zonas dentro del país, para evitar la propagación de al-

guna enfermedad animal o vegetal. Implementará la política de importación de embriones, semen, semillas, etc., así como la de exportación de lo arriba mencionado. Será la encargada de autorizar la exportación e importación de animales y vegetales vivos y productos conexos.

4) Gerencia de Avances Tecnológicos, Apoyo a la Producción y Relaciones Solidarias con la Comunidad: Estará en estrecha relación con las otras tres, informando los avances tecnológicos que se producen a nivel mundial. A su vez, capacitará al personal en general sobre dichos adelantos, a efectos de actualizarlos en forma continua. Trabaja- rá 3n comun con las áreas respectivas de los otros organismos dedicados a la investigación (INTA, INTI, etc.) para implementar su accionar.

## AGENCIA NACIONAL REGULADORA DE ALIMENTOS (ANRA)

La misma responderá a la Gerencia ejecutiva del C.E.F.A.

Estará a cargo de un Gerente General Ejecutivo y un Subgerente General Ejecutivo quienes coordinarán las distintas Gerencias de la agencia

1) Gerencia de fiscalización de productos de origen Animal: Será la encargada de cumplimentar los requisitos del decreto 4238/68 y conexos

2) Gerencia de fiscalización de alimentos, aditivos y envases (C.A.A.)

3) Gerencia de Importación y Exportación de alimentos

4) Gerencia de Avances Tecnológicos, apoyo a la producción, y relaciones solidarias con la comunidad: Estará en

estrecha relación con las otras tres, informando los avances tecnológicos que se producen a nivel mundial. A su vez, capacitará al personal en general, sobre dichos adelantos, a efectos de actualizarlos en forma continua. Trabaja-  
rá relacionado con las áreas respec-  
tivas de los otros organismos dedica-  
dos a la investigación (INTA, INTI,  
etc.) para implementar su accionar.

Este esquema centraliza el mane-  
jo de todas las operaciones a través  
del C.E.F.A. desde los organismos cen-  
trales fusionados, tanto en la A.N.L.S.  
como en la A.N.R.A. (S.E.N.A.S.A.,  
I.N.A.L., Vitivinicultura, I.N.T.A.,  
I.N.T.I., etc.), con cada una de las pro-  
vincias y municipios y establece una  
relación más directa con las autorida-  
des que lo componen, aprovechando,  
al mismo tiempo, en forma integral, los  
recursos.

### *UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE NACIÓN, PROVINCIA MUNICIPIO*

### **DE LOS RECURSOS HUMANOS**

Todos coinciden en que los gran-  
des organismos de control deben  
descentralizarse o provincializarse  
para lograr un mejor aprovechamien-  
to de los recursos humanos y materia-  
les y para lograr respuestas rápidas y  
lógicas para cada región a los proble-  
mas locales.

El problema en los organismos  
de control sanitario es que dejar en  
mano de un municipio o provincia par-  
te de los controles que hoy ejerce la  
Nación, es, lamentablemente, nivelar  
para abajo, ya que todos comprend-  
mos de los riesgos que significa dejar  
al control local, INSUFICIENTE Y  
PARCIALMENTE CAPACITADO,  
bajo las inmediatas presiones políticas

y económicas del entorno.

¿Qué hacemos entonces para re-  
solver esta permanente cuestión que  
esta trabando el tema de fondo de la  
reforma?

Nosotros proponemos con serie-  
dad, un programa de ida y vuelta, pri-  
mero entre la Nación y cada Provincia  
y luego por la Provincia y el munici-  
pio. Esto significa que, por un lapso  
de tiempo a determinar, las agencias  
centrales manejen los recursos huma-  
nos de las provincias, los capaciten, los  
evalúen y los doten de la legislación y  
la infraestructura necesaria.

A partir del cumplimiento de  
esta primera etapa, se produciría, en  
la medida en cada provincia apruebe  
sus parámetros de auditoría, los res-  
pectivos traspasos a sus órbitas.

El mismo camino en una segun-  
da etapa se produciría entre la provin-  
cia y su municipio.

Cualquier desvío observado des-  
de la agencia haría caer  
automáticamente la delegación acorda-  
da.

Se dispone, entonces, de una a  
relación laboral de todos los agentes  
involucrados bajo el accionar jurídico  
de la jurisdicción (municipio) en que  
desarrolla sus tareas, bajo la tutela y  
auditoría de la agencia correspondien-  
te, a través del responsable del área,  
una vez aprobadas las premisas bási-  
cas establecidas en los programas de  
control.

En cada Municipio o región ha-  
brá una Jefatura que dependerá direc-  
tamente del A.N.R.A. o de la A.N.L.S.

### *TAREAS DE CAPACITACIÓN ESPECIFICA Y DE DIVULGACIÓN INSTITUCIONAL*

Este programa pretende que todos los

agentes del Estado, independientemente de su jurisdicción o zona geográfica donde actúen, sean parte y pieza fundamental en la imposición de la marca de la agencia correspondiente como garantía de Calidad y Sanidad.

Desarrollar las capacidades del personal dirigidas a poder cumplimentar los objetivos de capacitación de cada especialidad:

- unificación de criterios sanitarios
- aplicación de registros a las tareas de inspección
- conocimiento de los distintos actores de la totalidad del funcionamiento de los sistemas de control.
- el consumidor como cliente
- calidad
- vigilancia de las patologías en sanidad animal y vegetal.
- control de las E.T.A.S. y planes de emergencia

## DE LOS RECURSOS ECONOMICOS SIMPLIFICACIÓN

Se eliminan todas las tasas cobradas por todos los organismos de control en todos sus niveles, siendo reemplazadas por una **TASA DE ABASTO ÚNICA Y NACIONAL**, cobrada en el último estamento de control (el municipio) pero a través de cuentas nacionales específicas y dentro de cuyo componente se encuentra un 10% de aporte para el manejo de los organismos estatales.

Esta TASA DE ABASTO se cobraría de la siguiente manera:

De acuerdo a la actividad que se haga, en toda la cadena agroalimentaria, desde el campo al plato.

Las tasa se pagaría en todos los casos que hagan a la comercialización de todo lo relacionado a la Sanidad Animal y Vegetal y ventas del producido por el campo y en todo lo que compete a la producción de alimentos.

El pago de la tasa de abasto única sería mediante depósito bancario en cuentas específicas

Esta tasa se calcularía por producción o por almacenamiento en depósitos o por cabeza en faena o por peso en transportes de productos granarios o por cabeza vendida en remates feria o por ingresos al partido, y serán cobrados en:

- a) Municipalidad de radicación: todo lo que hace a la producción y comercialización
- b) Municipalidad de destino final de la mercadería: transportes

## FORTALEZAS DEL SISTEMA PROPUESTO

1.- El contacto permanente y cercano del Jefe de la Municipalidad/Agencia local con la sociedad, los establecimientos y el personal a su cargo y sus requerimientos

En la actualidad no existe una adecuada interacción entre los distintos sectores operativos de los distintos organismos intervinientes.

2.- Se propone una utilización operativa conjunta de los recursos, humanos y materiales.

Cada municipio dispondrá del personal a su cargo a los efectos de poder, en sus áreas de responsabilidades, ir operando en forma simultánea las necesidades y disponibilidades, monitoreando las modificaciones requeridas en forma diaria, siendo auditado por la A.N.R.A. o la A.N.L.S.,

de acuerdo a quien corresponda, quien lo capacitará, lo controlará y calificará

3.- Se propone una legislación única y nacional, pudiendo tener únicamente las individualidades consensuadas con las distintas agencias A.N.R.A. o A.N.L.S., limitando las irritativas y, a veces, imprevistas legislaciones individuales

4.- Se propone una acción no realizada hasta la fecha, de interacción con organismos intermedios de la sociedad.

Tampoco nuestros agentes interactúan con las sociedades intermedias en defensa de nuestro cliente, que es el consumidor.

Asistencia técnica para establecer normas educativas para el personal dependiente de los establecimientos o, en su defecto, encarar las acciones punitivas que correspondan.

5.- Posibilidad de estandarizar procedimientos afines.

tal), integrándose o no a un equipo multiprofesional con otros sectores nacionales, provinciales o municipales, para resolver o ayudar a resolver problemas de emergencias que podrían plantearse.

4) Normativa única y nacional aplicable a todos los niveles

5) Tasa de inspección única y nacional evitando una infinita dispersión.

6) Integración de todos los factores de poder del sistema en forma lógica y orgánica

7) Respetar el federalismo para que todos los recursos funcionen al unísono.

8) Las normativas tienen un canal técnico político rápido y eficiente, para su actualización.

9) Estándar único en todo el país respetando las individualidades geográficas.

10) Separar la operación de la discusión político técnica.

## CONCLUSIONES

Es importante definir que este esbozo de programa pretende:

1) Disminuir la dispersión de sistemas de control y, si es posible, tender hacia una unificación de los mismos. A mayor dispersión, mayor costo para el erario público y mayor desconcierto para la comunidad.

2) Unificación de los recursos humanos y técnicos operativos del Estado Nacional, Provincial o Municipal y su capacitación,

3) Posibilidad de conformar equipos de emergencia interáreas, con parte del personal que presta servicio en un área, en casos de excepción, que podrían integrar equipos de alta calidad (equipo horizon-

*Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública - Rosario 30 / 08 al 1<sup>a</sup> / 09 del 2001*

## **Asociación de Profesionales de la Seguridad Social**

Un grupo de profesionales de distintas disciplinas, ligados a la temática de la Seguridad Social, ha constituido la “ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL”, cuyos objetivos son de carácter científico y social, dentro del campo de la especialidad que nos ocupa.

Nuestra Asociación, surge a partir de llenar un vacío existente entre el que hacer, eminentemente técnico-profesional, y el accionar cotidiano de los profesionales abocados a este tema, tan sensible para nuestro país.

En un momento nacional e internacional de grandes y profundas modificaciones sociales, económicas y políticas, entendemos que cobra vigencia rescatar el lugar de la Seguridad Social en el seno de la familia y de la sociedad.

Serán prioridades de esta Asociación la investigación, el estudio y análisis, el desarrollo científico y técnico, la planificación y la elaboración de políticas de la Seguridad Social para la Argentina y el Mundo, realizando además tareas de consultoría, colaboración y apoyo del accionar de entidades y organismos relacionados con la Seguridad Social.

Para la ejecución de sus fines, la Asociación procurará la integración de los profesionales que tienen en común su ámbito de acción, trabajo, investigación y conocimientos en esta materia.

A su vez brindará la información, capacitación y estímulo necesarios para fomentar la iniciativa de los profesionales preocupados en profundizar estos conocimientos.

Se organizarán Congresos, Jornadas, Seminarios, Simposios, etc. y cualquier otra actividad que tienda a difundir y perfeccionar el crecimiento de la Seguridad Social.

La Asociación colaborará con organismos oficiales, públicos y privados, políticos, sociales, económicos y sindicales, en la elaboración de políticas activas y de gobierno relacionadas con la Seguridad Social.

Deberá desarrollar toda otra gestión y acto conducente al logro de su fin, que es el de mejorar la calidad y cantidad de la Seguridad Social en la Argentina.

*Dr. Ricardo A. Blanco*  
*Vicepresidente*

*Dr. Fernando A. Barrera*  
*Presidente*

## **Asociación de Abogados Porteños**

La Asociación de Abogados Porteños es una entidad no gubernamental de carácter civil orientada a agrupar a los abogados de la Capital Federal, con el objeto de redefinir la función social del derecho, procurando generar óptimas condiciones para el ejercicio de la profesión, sin olvidar que la abogacía no sólo es una profesión “liberal” sino, más bien, es una ciencia aplicada a la construcción de la base jurídica y social de un país.

Como tal, la problemática del abogado no se focaliza únicamente en los inconvenientes frente a la actividad judicial, también abarca su inserción en el ámbito de la comunidad como trabajador en relación de dependencia, tanto en la actividad pública como privada, o bien como un actor más en la realidad socio-económica de un país.

En consecuencia, son propósitos específicos de la Asociación de Abogados Porteños, la defensa y protección de los profesionales del derecho para asegurarles el libre ejercicio de la profesión conforme a las leyes, velar por la dignidad y el decoro profesional de los abogados y afianzar la armonía entre ellos, contribuyendo al mejoramiento de la administración de justicia.

La Asociación procurará la integración de los abogados, brindando la información, capacitación y estímulo necesarios para fomentar la iniciativa de los profesionales preocupados en profundizar sus conocimientos.

Se atenderá en especial las problemáticas sociales de los abogados, y será un objetivo primordial, mantener un fluido intercambio nacional e internacional con asociaciones similares y organismos públicos y privados, a los fines de fortalecer los vínculos entre quienes entendemos los valores fundantes de nuestra profesión.

La Asociación, organizará seminarios, congresos, eventos y cualquier otra actividad que tienda a difundir y perfeccionar la presencia de los abogados en el marco social, y colaborará con organismos oficiales, públicos y privados, políticos, sociales, económicos y sindicales, en la elaboración y estudio de la legislación en general.

Un capítulo aparte merecería indicar la responsabilidad asumida por quienes formamos esta asociación, para defender los intereses y promover la participación y organización de los abogados en los Colegios profesionales y todo claustro de graduados que los organizan, porque estamos convencidos que nuestra voz debe ser el eco de la realidad profesional de cada uno de los abogados de esta ciudad, pero sin lugar a dudas estaremos nuevamente en contacto para acercar, aún más, nuestras manos que representan, unidas, el interés del conjunto de la sociedad.

*Dr. Omar Auton*  
*Vicepresidente*

*Dra. Noemí Rial*  
*Presidente*

## **Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires**

### **Comisión de Abogados en Relación de Dependencia con el Estado del Colegio Público de Abogados de esta Capital Federal**

Destacamos la presencia de esta UPCN a través de nuestros profesionales representantes, en su carácter de miembros titulares y suplentes, integrando esta Comisión de Abogados en Relación de Dependencia con el Estado, que lleva a cabo sus funciones en el Colegio Público de Abogados de esta Capital Federal.

En este marco, se han acompañado las presentaciones efectuadas por nuestros colegas abogados de distintos organismos, respecto de distintas problemáticas.

Los mismos han versado sobre erróneos encasillamientos, estos como abogados pertenecientes al SINAPA, con niveles inferiores al C Profesional .

En efecto, hay colegas que están ejerciendo funciones profesionales teniendo un nivel F, lo cual pone de manifiesto la importancia de contar con un nivel mínimo para los profesionales integrantes de la Administración Pública.

Nuestros representantes han dictaminado favorablemente en expedientes iniciados por abogados de la ANSES, que trabajan en condiciones laborales que no son dignas, con un promedio de 1500 expedientes por profesional, falta de personal administrativo mínimo, escasez de materiales, bibliografía, espacio físico, etc. Algunos Abogados de dicha Administración fueron sancionados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación por obstrucción de la justicia, lo cual mereció el apoyo de esta Comisión juntamente con la Comisión de Defensa del Abogado atendiendo a la limitada probabilidad de desempeñarse con total pericia con semejante carga laboral. Asimismo este cuerpo de Abogados de la ANSES tuvo que soportar que el funcionario de turno, el Sr. Campero, hiciera declaraciones públicas señalando que el servicio profesional de los asesores legales del Organismo, no se realizaba con idoneidad y eficiencia, culpándolos de la enorme litigiosidad que tenían, agregando que, para cambiar la óptica sobre cómo se debe cuidar la cosa pública, sería conveniente poner los temas en manos de economistas en lugar de abogados.

Todo ello mereció la crítica de la Comisión Directiva del Colegio de Abogados quien al tratar las presentaciones efectuadas por esta UPCN, avaladas por las dos Comisiones citadas, acordó la emi-

sión de un comunicado dirigido a las autoridades del Ministerio correspondiente, expresando la preocupación por la situación planteada y dando a entender, enfáticamente, que la litigiosidad existente en la ANSES no es por mal desempeño de las funciones de los abogados que allí prestan servicio. Asimismo dicho Consejo Directivo indicó que era pertinente que miembros integrantes de la Comisión de Abogados en Relación de Dependencia con el Estado, concurrieran al lugar donde laboran dichos profesionales de la ANSES, a los fines de tomar acceso directo con las condiciones en que desarrollan sus tareas, por lo cual el día 14 de agosto del corriente el Coordinador de dicha Comisión y nuestros representantes de esta UPCN se constituyeron en ese Organismo.

Es de resaltar que a las reuniones semanales del Consejo Directivo del Colegio de Abogados, concurran representantes de nuestra Comisión, garantizando el pronto tratamiento de los expedientes girados por la misma.

Destacamos la reunión mantenida por el Dr. Omar Auton-Secretario de Profesionales de esta UPCN- con el Dr. Bruno-Vicepresidente 1º del Colegio de Abogados de esta Capital Federal- a los fines de posibilitar la firma de un Convenio de Capacitación con nuestra Organización Sindical para trabajar, conjuntamente, a los fines de proporcionar a los abogados en relación de dependencia con el Estado una oferta de capacitación adecuada a la especificidad del ámbito en que desarrollan su tarea profesional. Asimismo, en dicha entrevista se efectuó la propuesta de realizar una Jornada de Derecho Público Laboral, atento a los profundos cambios surgidos en la relación de Empleo Público en estos últimos años. Se hizo entrega, además, de una copia del Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público, como así también de un ejemplar del libro Estado Argentino, sobre distintos puntos de vista del tema en cuestión, elaborado y publicado por nuestra Organización Sindical.

Actualmente, la Comisión propone que el Colegio de Abogados se expida públicamente sobre la inconstitucionalidad de la Ley N° 25.453, de igual modo que ya se ha publicado una solicitada indicando la inconstitucionalidad del Decreto 896/01, en cuanto impide promover y decretar medidas cautelares en los términos de los artículos 195 a 233 del CPCCN, contra los actos emanados de la aplicación de ese Decreto.

Finalmente, queremos señalar la presencia en esta Comisión de Abogados en Relación de Dependencia, de los Abogados de esta UPCN: Dra. Clara Dávila, Dra. Mónica Villegas, como miembros titulares, y el Dr. Esteban Campastro, Dra. Magdalena Libertino y Dr. Mariano Unamuno, como miembros suplentes.





**A.M.A.O.T.E.**

ASOCIACION MUTUAL DE LOS AGENTES DE LOS  
ORGANISMOS PARA LA TERCERA EDAD

**UNA O.N.G. DEDICADA A LOS ADULTOS MAYORES,  
Y A PROFESIONALES, EXPERTOS E IDONEOS  
EN GERONTOLOGIA**

---

**Santiago del Estero 211/17 - Piso 3  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

## Vacilante Burguesía

por Francisco José Pestanha

*En esto del prestigio, es de aplicación la diferencia que hay entre el orgullo y la vanidad: parecen la misma cosa y son lo opuesto; por cuanto a la vanidad sólo le interesa parecer, y el parecer sacrifica el ser. El orgullo, en cambio, es una afirmación del ser en la que lo subsidiario es parecer, y en todo caso, es esto lo que sacrifica.*<sup>1</sup>

Pretendo inmiscuirme en una cuestión a - mi criterio crucial - para una adecuada comprensión acerca de las sostenidas crisis de autosatisfacción por las que atraviesa la sociedad argentina. La de la "clase media".

Antes de proseguir, reconozco con cierto orgullo mi pertenencia a este sector social y, además, mi activa participación en algunas de las contradicciones a las que voy a hacer referencia, esperando que todas aquellas observaciones que efectúe a continuación sean comprendidas en su verdadera dimensión como un humilde aporte para las cuestiones pendientes de resolución en nuestra patria.

En primer lugar, una adecuada perspectiva metodológica nos desafía, cuanto menos, a intentar establecer ciertos tópicos característicos del estrato social al cual vamos a hacer referencia, a fin de identificarlo y delimitarlo como objeto de estudio. Para ello recurriremos a un interesante trabajo recientemente publicado en la "Revista" del Diario La Nación<sup>2</sup>.

Allí se consigna que, de acuerdo a las retribuciones que percibe actualmente, "la clase media, en general, está formada por familias con ingresos cercanos a los 1280 pesos cuyo principal aporte viene del salario masculino en el 75% de los casos, frente a un 91% de la clase alta. No es novedad: uno de cada cuatro hogares de clase media tiene como principal sostén, el salario de la mujer".

En cuanto a los niveles educativos alcanzados, los sectores medios, poseen "título secundario completo o incompleto. Pero más de un tercio de este estrato tiene estudios universitarios completos o incompletos. En las clases media alta y alta sube a más del 90 por ciento"<sup>3</sup>.

Es reconocido que en el marco de las economías capitalistas, resulta vital el impulso que generan los individuos pertenecientes a este sector, quienes determinados por un constante afán de ascenso social, pugnan insistentemente por mayor participación en el ingreso nacional. En ese sentido afirmamos, recientemente, que las pequeñas y medianas burguesías, "son las que prevén, impulsan, promueven, proyectan, cuestionan, dirigen, crean y sancionan",<sup>4</sup> constituyéndose así en un elemento sumamente dinámico y basal para la reproducción del sistema"<sup>5</sup>.

Ahora bien, si los sectores medios resultan tan indispensables para el desarro-

<sup>1</sup> Jauretche, Arturo: "El medio pelo en la sociedad Argentina". Editorial Corregidor. Ed. 1996.

<sup>2</sup> Michi, Daniel: "Clase media en la lucha". Revista La Nación. Páginas 27 a 36. 27 de mayo de 2001

<sup>3</sup> Michi, Daniel: Op. Cit.

<sup>4</sup> Vázquez, Laura: "Lectura de una Gestión Municipal en cultura". Políticas culturales en Vicente López. Síntesis de Tesina de Licenciatura, Carrera de Ciencias de la Comunicación. UBA. 1999.

<sup>5</sup> Pestanha, Francisco: "Espejismos por oro". Reporte. Septiembre de 2000.

llo integral de una sociedad determinada - y en especial - para el crecimiento sostenido de su economía, ¿cuáles son aquellos elementos de los que adolece la burguesía local, que le impiden persistentemente asumir el rol que se le tiene asignado?

Uno de los textos más esclarecedores que se han publicado en referencia a este tema en el ámbito nacional, es seguramente *"El medio Pelo en la Sociedad Argentina"* de don Arturo Jauretche.

Esta obra donde el autor deshilvana, descarnizada y sistemáticamente, las actitudes de la burguesía argentina durante un lapso importante de nuestra reciente historia, a la vez que constituye un inexcusable marco de referencia histórico, político, sociológico y económico, **contiene una serie de claves que pueden permitirnos obtener un razonable nivel de comprensión sobre este dinámico y, por qué no, contradictorio sector social.**

Si bien el trabajo de don Arturo, requiere de una necesaria actualización -adecuación al nuevo marco histórico que nos presenta el siglo XXI - lo cierto es que esa serie analítica sobre los patrones de comportamiento del sector social que nos ocupa, puede ser perfectamente transpolada a nuestros tiempos.

Así, por ejemplo y con relación a la cuestión de la pertenencia, nos enseña que *"En principio, decir que un individuo o grupo social es de medio pelo, implica señalar una posición equívoca en la sociedad: la situación forzada de quien trata de aparentar un status superior al que en realidad posee. Con lo dicho está claro que la expresión tiene un valor históricamente variable según la composición de la sociedad donde se aplica"*<sup>6</sup>.

## El "medio pelo" y el "nuevo régimen"

El régimen neoliberal concentrador, comenzó a reinstalarse en nuestro país a partir de la última dictadura militar. Mediante la utilización de uno de los sistemas más terroríficos de represión política tuvo, como principal objetivo, la destrucción de un esquema económico inaugurado por el radicalismo yrigoyenista y materializado por el peronismo, cuyo basamento fundamental fue el de la sustitución de las importaciones e industrialización del país. Dicho modelo estuvo acompañado por una serie de pautas sociológico-culturales asociadas a la vindicación de ciertos elementos tradicionales, simbólicos e históricos, vinculados con la identidad nacional.

En la última década del siglo y, mediante una inédita y agresiva campaña tendiente a generar un continuo y sistemático proceso de auto-denigración colectiva, se manifestó expresamente la **faz extractiva del régimen**, profundizándose así el programa regresivo que se venía imponiendo en nuestro país, y que *"ha promovido una brutal transferencia de recursos desde los sectores asalariados y productivos, hacia aquellos que representan el capital financiero-especulativo"*<sup>7</sup>.

Esta verdadera **"segunda década infame"** encontró al conjunto de nuestra sociedad, bombardeada por una serie de impulsos ideológicos y simbólicos que generaron, sobre todo, en los sectores medios, la **permeabilidad** necesaria para consolidar el nuevo régimen. Los multimedios, sobre los cuales haremos especial referencia, se constituyeron en las herramientas nece-

<sup>6</sup> Jauretche, Arturo; *"El medio pelo en la sociedad argentina"*. Editorial Corregidor. Ed.1996.

<sup>7</sup> Nuevo Horizonte: *"Manifiesto del 25 de mayo de 2001"*. Autores varios.

sarias para la propagación de dichos impulsos.

Jauretche sostuvo oportunamente que la autodenigración de una sociedad determinada, representaba “una típica expresión del pensamiento colonial”. La misma se materializa a través de una noción impuesta desde los sectores de poder que consiste en determinar que progresar no es evolucionar desde la propia naturaleza, sino derogar la naturaleza misma para sustituirla. *“Así, una de las estrategias dialécticas utilizadas con mayor fuerza por los nuevos privilegiados de la inteligencia, consistió en la potenciación de los mecanismos autodenigratorios. Dicha potenciación se produce a través de la exacerbación de las debilidades de lo propio, y mediante la exaltación de las fortalezas de lo ajeno. A mayor fatiga social, mayor permeabilidad a la autodenigración”*.<sup>8</sup>

Teniendo en cuenta lo expresado precedentemente, en un trabajo anterior, analicé el comportamiento del “medio pelo” durante la última década del siglo y sostuve que *“obnubilada por la evolución cultural, social, y económica de las naciones pertenecientes al primer mundo, la clase media argentina adoptó masivamente una actitud permeable a la imitación de dichas experiencias”*<sup>9</sup>. Esta tentativa de emulación se encuentran presente en forma persistente durante el siglo pasado, y orientada sobre todo en las últimas décadas hacia el *“modelo americano”*.

Motivado y “seducido” por las ventajas comparativas de pertenecer a una “civilización” en constante evolución y progreso como la estadounidense, el medio pelo aportó -entre otros factores-, la mayoría de los cuadros directivos que

en el ámbito de lo público y privado contribuyeron con la tentativa de reproducir el modelo a través de la supresión del existente.

Esta tendencia y el pertinaz bombardeo mediático, se acoplaron formando una mezcla explosiva que impidió a la burguesía argentina **comprender las reales intenciones de un régimen que necesariamente avanzaba contra sus propios intereses de clase**.

En ese sentido, la actitud global que adoptó la burguesía urbana durante el denominado proceso de “racionalización” de la economía argentina, resultó cuanto menos comparable a *“aquella misma ingenuidad que nuestro sano candor de otrora asignó a los aborígenes americanos, en su primer intercambio material con los colonizadores”*.<sup>10</sup>

Con esta aliada indispensable, la estrategia del régimen, encontró la justificación necesaria para desarrollar un proceso de privatización indiscriminada y extractiva de las empresas y de los recursos estratégicos de la nación, para el desmantelamiento del estado y para la instalación de un sistema bancario y financiero concentrador (carentes de capacidad y de cultura del ahorro, los sectores medios se integraron al mercado obteniendo un bienestar transitorio a costa de créditos usurarios “Plata dulce II”).

### - “El medio pelo y la reforma del Estado”

Sostuve en su oportunidad, que la expansión de la pequeña y mediana burguesía argentina estuvo netamente vinculada al desarrollo del estado de bienestar.

<sup>8</sup> Pestanha, Francisco: “La patria autodenigrada”. Reporte. Octubre 2000.

<sup>9</sup> Pestanha, Francisco: “Espejismos por oro”. Reporte. Septiembre de 2000.

<sup>10</sup> Pestanha, Francisco: Op. Cit.

Una de las **estrategias fundamentales del régimen imperante apuntó a la desarticulación de esta relación**, que en los países del primer mundo es constitutiva y esencial.

Así, la esfera pública fue presentada a los estratos medios como “ícono” de ineficiencia y burocracia, y la esfera de lo privado como una panacea de dinamismo, eficacia y productividad, como un campo fértil donde el medio pelo podría sembrar y cosechar su propio desarrollo y reproducción. Entonces, el **ámbito de lo público despreciado, quedaría reservado a las clases desprotegidas sujetas al subsidio y desvinculado necesariamente del potencial burgués.**

Debilitada esta relación, la concentración económica devino en consecuencia lógica, constituyéndose la década 1990/2000, en uno de los períodos de menor distribución del siglo. He aquí otra de las tantas paradojas argentinas: *“La burguesía, que tan eficazmente contribuyó a la consolidación de la estrategia privatista, resultó (junto a trabajadores y asalariados) una de sus principales víctimas”*<sup>11</sup>.

Jauretche ya visualizaba la importancia de la relación estado – burguesía y nos enseñaba que el “medio pelo” *“en su incapacidad para recibir el encuadre de una política general (estado de bienestar) de la cual eran hijos, solo percibían las restricciones que ésta les imponía, que les resultaban trabas burocráticas opuestas a la expansión de la genialidad creadora.”*<sup>12</sup>

- ***Algunas pautas de conducta.***

*“Las pautas que corresponden al grupo de pertenencia están en el subcons-*

*ciente de los individuos que lo componen, y el comportamiento se rige por ellas en razón del hábito sin que generalmente intervenga la voluntad.”*<sup>13</sup> El párrafo precedente describe sintéticamente los fundamentos por los cuales un sector social adopta determinados patrones comunes de conducta. En los estratos medios argentinos, encontramos algunos que le son propios y que suelen repetirse sistemáticamente a lo largo de la historia.

Sobre uno de ellos (*tendencia persistente a la imitación*), hemos hecho referencia en el apartado relacionado con la cuestión del nuevo régimen. La mirada permanentemente deslumbrada de la burguesía hacia la civilizada Europa occidental, o hacia la diversa y vanguardista América del norte, demuestran a las claras que **“el sueño argentino”** se encuentra bastante lejos de los límites territoriales y simbólicos del país. Aún dentro de amplios sectores de intelectualidad progresista urbana, existe una constante referencia hacia las maravillas de París, de Barcelona, de Londres o de Nueva York, y sus sueños de futuro son constantemente proyectados hacia esos lares con alguna cuota de melancolía.

El proceso de autodenigración ha caído hondo en todo el ámbito del medio pelo, donde cada vez es más extraño encontrar pautas referenciales reivindicativas de *“lo nacional.”* Lo positivo, lo racional o lo excelso, son categorías sólo asignadas a lo externo, y **cuanto mayor la denigración de lo endógeno, mayor es la exaltación de lo exógeno.**

La propensión a la emulación corre en detrimento de lo propio, pero lo que la burguesía aún no comprende es que para ser buen imitador hay que poseer cuanto menos

<sup>11</sup> Pestanha, Francisco:

<sup>12</sup> Jauretche, Arturo: *Op. Cit.*

<sup>13</sup> Jauretche, Arturo: *Op.cit*

alguna de cualidades de lo imitado, y la posesión de dichas cualidades hace a la cuestión de una identidad, de la cual el medio pelo argentino, parecería carecer en absoluto.

Esta falta de identidad y de compromiso de la burguesía nacional con lo propio, constituye para quien les escribe, *una de las razones fundamentales de falta de desarrollo evolutivo de nuestra sociedad en virtud de la importancia que le asignamos a los sectores medios en dicho proceso.*

La actual emigración protagonizada por las jóvenes generaciones del medio pelo, constituye una respuesta paradigmática de la patética falta de compromiso de la burguesía argentina con el futuro de la sociedad en su conjunto.

Otro de los patrones que caracterizan a la burguesía argentina, puede describirse como la **manifiesta ansiedad por el ascenso social.**

En general, y sobre todo en el mundo europeo, esa pulsión por el crecimiento es bastante más lenta, rigurosa y estratégica. Las nuevas generaciones burguesas locales analizadas por sus proyectos y por las inversiones que realizan, se acercan más al espejismo cortoplacista americano.

Esta pulsión angustiosa por la obtención de réditos inmediatos incide en la economía y en la noción misma de ahorro. La idea de la acumulación previa a la inversión, sobre la que estuvo sustentado el sistema capitalista en occidente, se encuentra básicamente ausente de la cultura económica de la burguesía argentina y presenta a un “medio pelo” más propenso al consumo que al ahorro, más inclinado a los proyectos de corto que de largo plazo. El proceso de as-

censo social en las naciones del primer mundo es comparativamente más lento y constituye *“un largo camino por delante que está gente apresurada no esta dispuesta a recorrer”*<sup>14</sup>.

Retomando la cuestión de la relación entre el ser y el parecer, la apropiación por los estratos medios argentinos de los bienes materiales tienen una relación directa con la cuestión de la vanidad, el status y la diferenciación social. Así por ejemplo, *“desde este ángulo del medio pelo, el automóvil es un signo de status: también un instrumento de transporte, pero esto es subsidiario. Pronto el automóvil chico, que se ha comprado con enorme sacrificio y endeudándose, exige reemplazo por el coludo.... Hay que explicar que el automóvil chico “es para que mi mujer vaya a hacer las compras”*<sup>15</sup>.

Desde esa perspectiva, existe una clara tendencia de la burguesía argentina de sacrificar el ser por el parecer, y dicho mecanismo psicológico, transita en contra de los intereses propios de clase y de los de la sociedad en su conjunto.

### **- El Medio pelo y el mundo mediático:**

En las últimas décadas, el mundo mediático se ha expandido notablemente y en principio, ejerce una influencia cada vez más importante en el conjunto de la sociedad. En la Argentina, y en forma paralela al proceso de concentración económica, se observa en estas últimas décadas un importante nivel de concentración de los medios de comunicación. Los más – media beneficiarios privilegiados de las privatizaciones y aliados incondicionales de los carteles que hoy dominan el escenario económico nacional, portaron la cuota comunicacional ne-

<sup>14</sup> Jauretche, Arturo: *Op. Cit*

<sup>15</sup> Jauretche, Arturo: *Op.Cit.*

cesaria para que la estrategia privatista del régimen se consolidara.

El medio pelo asumió en esta etapa un nivel de vinculación muy importante con los medios. La idea de la fama asociada a la de vanidad y la consecuente necesidad por aparecer “en ellos” impulsaron a la burguesía a potenciar su participación en el mundo mediático. “Si no estás en los medios, no existís” es la expresión corriente de una tilinguería que prefiere renunciar a su humanidad en pos de una imagen digital. La clase política además se integró en masa al mundo mediático, resignando la naturaleza de la actividad y convirtiéndola en un producto sujeto a las leyes del mercadeo.

#### - El medio pelo y el futuro.

La Argentina vuelve a carecer hoy en día de élites dirigentes. Los sectores medios, cuanto menos en el mundo occidental, contribuyen sustancialmente a la formación de la “intelligentzia”, ya que como sector participa con mayor cantidad de individuos en la producción intelectual de un país determinado y en la constitución de sus dirigencias.

Es por ello que el gran desafío del “medio pelo argentino” de cara al nuevo siglo implica una necesaria y radical reconversión en sus patrones de conducta y de la lógica sobre la cuál asienta su pensamiento.

Así, la persistente tendencia a la imitación, deberá ser abandonada por una conducta de profunda y permanente revalorización y reivindicación de lo propio. El proceso de auto-denigración a la que hicimos referencia debe ser revertido a través de un proceso de resignificación de lo nacional, que abarque entre otras cuestiones lo histórico, lo cultural, lo artístico, etc.

Por otra parte, habrá que replantearse esa ansiedad permanente por el ascenso social y trabajar analíticamente en función del establecimiento de una “nueva cultura económica” con altos contenidos

estratégicos y de largo plazo. Reimplantar la noción del ahorro previa a la inversión y modificar las conductas de consumo, deberán constituirse en premisas para el cambio.

Evidentemente el proceso de rearticulación nacional requerirá sacrificio, y la burguesía nacional deberá aceptarlo. El espejismo de un ingreso triunfal al primer mundo se ha diluido y el medio pelo deberá asumir su cuota de responsabilidad.

Una cuestión que requiere un análisis específico y que será objeto de un próximo trabajo, se vincula a la cuestión de la disciplina social. En Pesimistas, anómicos y algo más, hicimos oportuna referencia a la cuestión de los sectores medios argentinos y su vinculación con las conductas anómicas.

En ese sentido, la tendencia a una profunda ruptura en las relaciones de poder en todos los ámbitos de la sociedad argentina debe revertirse y la burguesía argentina debe encabezar este proceso. La revisión de la dualidad autoridad – autoritarismo, se convierte así en una tema crucial que deberá ser apartado de la dialéctica vinculada a la represión y al terrorismo de estado.

Dejamos ex profeso para el último párrafo de este trabajo la cuestión de la identidad, ya que sobre ella nos hemos explayado en otra oportunidad. Simplemente, pretendo recordar que si bien se pretende presentar al mundo globalizado como hegemónico, las identidades regionales y culturales siguen fortaleciéndose día a día, sobre todo en las sociedades que pretenden imponer dicha hegemonía.

En ese sentido, los sectores medios de la Argentina deberán de una vez por todas realizar esfuerzos concretos para aportar a la reconstrucción de ese plexo de elementos simbólicos, culturales y tradicionales que constituyen la noción de pertenencia. De lo contrario -y manteniendo esta actitud pasiva- sólo le restaría sentarse a contemplar su propia decadencia.

# **Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos para la Tercera Edad AMAOTE**

## **Cursos de Perfeccionamiento para Graduados**

Director Académico Dr. Ricardo A. Blanco

- 1.- ACTUALIZACIÓN EN MEDICINA GERIATRICA.  
(DIRECTORA: DRA. ESTELA ALTALEF)
- 2.- GERONTOLOGÍA.  
(DIRECTOR: DR. RICARDO ALEJANDRO BLANCO)
- 3.- VIOLENCIA FAMILIAR.  
(DIRECTORA: LIC. NORMA PEREYRA)
- 4.- POLÍTICAS SOCIALES PARA LA TERCERA EDAD.  
(DIRECTORA: LIC. JULIETA ODDONE)
- 5.- PSICogerontología.  
(DIRECTORA: DRA. MARTA LEONOR MENDEZ)
- 6.- PATROCINIO JURÍDICO EN TERCERA EDAD.  
(DIRECTOR: DR. GUSTAVO MUZIO)
- 7.- HABITAT E INFRAESTRUCTURA EN TERCERA EDAD.  
(DIRECTOR: ARQ. LUIS MERICO)

SOLICITAR INFORMACIÓN EN E-MAIL  
[amaote@mbox.servicenet.com.ar](mailto:amaote@mbox.servicenet.com.ar)

Certificaciones de Asistencia y Estudios, a cargo de la  
Organización Iberoamericana de Seguridad Social.



# Fundación Unión UPCN

## Capacitación

### **Cursos:**

#### **1- Información, Decisión y Gestión...**

Un importante grupo de profesionales de diferentes organismos de la Administración Pública se encuentran cursando el Seminario: «Información, Decisión y Gestión: Tecnologías para la nueva conducción estratégica» que comenzó en mayo y finaliza en noviembre del corriente. El mismo ha sido una iniciativa de la Secretaría de Profesionales de UPCN Seccional Capital y la Fundación Unión.

El temario es desarrollado por PATAGONIA Grupo Asesor y algunos de los docentes son: Lic. Claudio Blanchart, Lic. José Luis Lara, Jorge Iragui y la Dra. Pilar Barboza entre otros.

#### **2- Formación Presupuestaria**

El 23 de agosto dió comienzo en la Fundación Unión el primer módulo del curso «Formación Presupuestaria».

El curso forma parte de una serie de actividades organizadas por la Secretaría de Profesionales de UPCN, con el objetivo de capacitar a los agentes públicos en una herramienta indispensable para la toma de decisiones y el ejercicio del derecho a la información, según lo normado en nuestro Convenio Colectivo de Trabajo.

El mismo estará a cargo de la Dra. Carmen Barragán, con la colaboración de Silvia Murias, Sebastián Carrau y Mariana Parisi. Los contenidos del mismo son:

- ❖ Presupuesto Público.
- ❖ Formulación Presupuestaria.
- ❖ Ejecución Presupuestaria y Sector Público.

## **Primer Congreso Argentino de Administración Pública**

En la Universidad Nacional de Rosario se realizó, entre el 30/0/01 y el 1º/09/01 de este año, el PRIMER CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, donde participaron destacadas personalidades y entidades dedicadas a reflexionar y asesorar sobre el tema del Congreso. Fue muy importante la participación de UPCN, a través de la presencia de la Secretaría de Profesionales, con trabajos elaborados por los profesionales que trabajan en la misma.

Los trabajos presentados fueron: «Medición de la Productividad en la Administración Pública» por Antonio Montagna y Armando Fastman; «Régimen de Contratación de Personal en la Administración Pública Nacional», por Magdalena Libertino y Mariano Unamuno; «Bases para una Carrera Profesional en la Administración Pública Nacional» por Leandro Montes; «Responsabilidad del Profesional en las Tareas de Inspección y Fiscalización de Alimentos», por Guillermo Spaini (que está publicado en este número sección Debates); «El Estado Argentino y su Capital Humano en la Era del Conocimiento», por José Luis Lara; «Encuesta a Profesionales de la Administración Pública» (bajo escalafón SINAPA) por Leticia Manauta (existe una publicación que se puede solicitar en Viamonte 869, 1er. piso o por nuestro e-mail); «El Organismo de Control de Transporte Terrestre en la Argentina. Origen, Evolución, Perspectiva», por Santiago Benítez.

Todas estas ponencias serán publicadas en nuestra Revista.

## **Reseña sobre la exposición del Sr. Morley Winograd**

### **Reforma del Estado Federal durante la Administración Clinton**

por Juan Villa

El día 15 de agosto de 2001 se realizó, por invitación de la Secretaría de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un encuentro entre representantes de los gremios estatales y el Sr. Morley Winograd, responsable operativo de la implementación de la reforma del estado federal durante la administración Clinton.

El disertante, con unos treinta años de militancia en el partido demócrata en el estado de Michigan donde presidió el partido y fue elector presidencial, es una autoridad reconocida en materia de tecnología, en particular, en el área informática. En el sector privado se desempeñó en la firma AT&T, en la cual implementó un exitoso programa de servicios para la pequeña y mediana empresa.

Durante la presidencia de Clinton fue designado Director del Proyecto de Reforma del Estado Federal dispuesto por el Government Performance and Results Act de 1993 que impuso a los organismos federales la adopción de planes estratégicos quinquenales, gestión por resultados y la utilización de parámetros de calidad.

Actualmente se desempeña como consultor en materia de reforma del estado. Esta ha sido su segunda visita a nuestro país, al que regresará en noviembre próximo.

En relación a la experiencia estadounidense, designada como Reinención del Gobierno, Winograd destacó, en primer lugar, la necesidad de pensar los problemas del sector público desde una perspectiva diferente, situando las necesidades de los clientes, beneficiarios o usuarios en primer lugar. Paralelamente, orientar la actividad del estado al logro de resultados antes que al apego ritual a un complejo marco normativo.

Como efecto de lo anterior se sigue la descentralización de las decisiones, de la responsabilidad por las mismas y de la gestión del presupuesto. Sin perjuicio de alentar la adopción de ciertas estrategias de gestión probadamente eficaces en el sector privado, se resaltó la naturaleza diferente de la actividad del sector público, cuyo objetivo debe ser atender al bien público mediante servicios más eficaces y menos onerosos.

A comienzos de la década del noventa existía, en la sociedad estadounidense, una percepción negativa de los servicios que brindaba el estado de alrededor del 70%. La administración Clinton asumió con un déficit fiscal considerable y una economía aún en estado recesivo. Los empleados públicos, en un importante porcentaje, se encontraban disatisfechos con sus carrera y manifestaban altos niveles de frustración en el desempeño de sus tareas.

Previo al lanzamiento del Plan de Reforma, se realizó un masivo relevamiento de los organismos, entrevistando a los empleados públicos acerca de sus tareas y cómo mejorarlas. Se reconoció en forma explícita el valor de aporte de los servidores públicos y la necesidad estratégica de contar con su colaboración activa para una reforma exitosa. En el pasado, las estrategias tendieron a ignorar a los trabajadores estatales. Notablemente, en el caso de la Administración Reagan, se formó un Comité de expertos del sector privado que luego de 2.500 propuestas y extensas críticas al sector público, apenas obtuvo eliminación de programas y recortes de gastos sin relación con las necesidades.

Destacando la necesidad de encontrar fórmulas de diseño e implementación basadas en el consenso, el conferencista explicó que se trabajó durante todo el proceso de reforma, en estrecha relación con las asociaciones sindicales de trabajadores estatales, a las que se integró a una comisión con facultades de aprobar previamente las políticas a implementar, en especial las referidas a incorporación de tecnología (por su impacto en la eliminación de puestos de trabajo). Se trabajó de manera intensa y productiva en ese ámbito.

Al final del proceso fueron eliminados unos 400.000 cargos, en su vasta mayoría (85%) de nivel gerencial, representando un 20% de la fuerza laboral, lo que se efectivizó mediante un sistema de retiro voluntario al que adhirieron con conformidad expresa unos 370.000 agentes.

Se destacó, asimismo, la importancia crítica para cualquier estrategia centrada en el cliente, de contar con empleados satisfechos con sus tareas, su remuneración, sistemas de incentivo y pro-

yección profesional, mencionando encuestas posteriores a la reforma que demostraron un significativo aumento de la conformidad de los trabajadores estatales, indicando que un 85% de los mismos se encontraban contentos con su carrera y no tenían interés en abandonar el sector.

Adicionalmente se señaló la tensión existente entre quienes proponían una reforma de la gestión, tendiente a obtener mejores resultados a menor costo y quienes (en particular en el sector de presupuesto) centraban su interés en la mera eliminación de “gastos” antes que en la mejora de servicios. Los casos que no encontraban solución eran resueltos en diálogo directo entre el Vicepresidente y el titular del Ejecutivo. Finalmente, Winograd enfatizó la necesidad de contar con una fuerte decisión política y un claro liderazgo, comprometiendo a las máximas autoridades de cada organismo, para lograr una reforma eficaz.

## La Crisis del Régimen Militar

Por Oscar Domingo Marin \*

Con la mirada, entre atónita y curiosa del país, la Junta Militar removió al presidente Viola y entronizó en el cargo al General Galtieri, suceso que, por otra parte, no tomó por sorpresa a una ciudadanía que lo daba por descontado, aún antes de la «oportuna» enfermedad del presidente y sólo discutía acerca de la fecha en que el mismo se produciría.

En realidad, la verdadera crisis está aún por resolverse. A seis años de gobierno militar ya es inocultable que como en 1930 y 1955 las FF.AA. fueron instrumentadas por la oligarquía aliada a los intereses extranacionales para someter al país al doble yugo de, por un lado, los viejos sectores parasitarios de la economía argentina (financista, invernadores, etc) y, por otro lado, de las multinacionales.

El año por comenzar sorprende a las FF.AA. en una situación que compromete el futuro mismo del país, el tibio intento del dúo Liendo-Cavallo por timotear la crisis, expresado en las medidas económicas del pasado 29 de noviembre, desataron la furia de las «fuerzas vivas» de la Nación (o como también los llamara Arturo Jauretche «los vivos de la fuerza»), desde la Sociedad Rural hasta Alsogaray, desde la Cámara de Comercio hasta el vespertino «La Razón» se rasgaron las vestiduras y, como gansos del Capitolio, dejaron oír sus graznidos que anunciaban traiciones a la «Filosofía del Proceso».

Los nombres que se barajan para el futuro equipo económico son archiconocidos por el pueblo argentino: Krieger Vasena, Dagnino Pastore y hasta el Dr. Prebisch, célebre autor del «astuto del coloniaje» o plan económico de la Revolución Libertadora, serían los elegidos para diagramar el futuro económico del país.

Hace escasas semanas varios de ellos e inclusive, el no menos (tristemente) célebre Dr. J.A. Martines de Hoz, agasajaron al ex Secretario de Estado de los EE.UU., Henry Kissinger que, por la módica suma de 15.000 dólares se avino no sólo a dar conferencias sobre política internacional sino, inclusive, según trascendidos periodísticos, a alertar a algunos militares presentes sobre los peligros de una salida institucional apresurada.

Consejeros importados, tecnócratas graduados en las universidades de EE.UU., generales que acultan bajo su soberbia la increíble ceguera que los caracteriza, forman la corte bufonesca de un régimen que se hunde.

Ningún pueblo renuncia al porvenir, y el argentino, ese gigante de los que no tienen voz, tarde o temprano dirá presente y, tomando las riendas de un país que parece agonizar, lo guiará hacia un futuro que desea hallar y que merece.

*\* Este documento fue publicado en 1982 - con seudónimo - por el Dr. Omar Auton en el Boletín del Sindicato de Carga y Descarga de Avellaneda-Lanús)*

# Identidad

## Del Héroe y su Tumba

Por María Cecilia Pisarello

Se conmemora un nuevo aniversario de la muerte de San Martín, el Padre de la Patria. Difícil mantener en los tiempos de la globalización, bajo el férreo dictado de la economía, la memoria histórica. Otra vez las fechas se alteran en nombre del turismo.

En la localidad de Moreno – a unos 30 Km. de la Capital Federal -, la autopista del Oeste a medida que se interna en la provincia de Buenos Aires descubre ese panorama familiar de la llanura pampeana: verde y lejano el horizonte, los grandes edificios de urbanidad necesaria para acreditar los tiempos modernos.

Aquí –como en muchos lugares de esta Argentina silenciosa – un grupo de paisanos ha decidido mantener presente la memoria histórica y, en este caso, el homenaje consiste en traer la llama de la Catedral a caballo hasta El Rodeo -Círculo Criollo-, cuyo museo corona la figura de San Martín.

Esta cabalgata se repite desde el año 1950 y no han podido las inclemencias del tiempo -que a veces acompaña con lluvia y frío-, más que la voluntad de quienes la realizan.

La ceremonia que se oficia en el centro tradicionalista a las tres de la tarde -hora en que falleció el prócer-, tiene por protagonistas a todos quienes se sienten convocados por su semblanza: pobladores de Moreno, familias que participan habitualmente de las actividades del centro y ciudadanos muy urbanos que se trasladan a las afueras convocados por la tradición nacional.

Ingresa la columna de jinetes -vestidos de gaucho los hombres y las mujeres con largas faldas-. Al frente la bandera de la Nación Argentina, la bandera de la Provincia de Buenos Aires y el banderín de la Institución, escoltando la llama votiva. Junto al mástil se arremolina un puñado de hombres, mujeres y niños que van a ceder paso a los paisanos. La bandera que ondea en lo alto del mástil es arriada a media asta. Se entona la marcha de San Lorenzo y, un ¡Viva la Patria! es coreado por la multitud. Una suelta de palomas, simbolizando la paz en tiempos difíciles, cierra este momento.

Lo demás ocurrirá dentro del museo -una construcción humilde que alberga de manera prolija y cuidada un relato tangible de la historia-. Breves discursos recordando a San Martín y a don “Fito” Binaghi, como promotor de esta cabalgata desde hace más de medio siglo y hoy condecorado post-mortem como Granadero a Caballo.

Quienes participan y protagonizan estos homenajes lo hacen desde un lugar de pertenencia que refiere a un colectivo, la identidad nacional, y su adscripción al tradicionalismo define y contornea las prácticas, que, como el caso que nos ocupa, otorgan vigencia al relato histórico, como parte insoslayable de la memoria social.

## **XI Muestra Nacional de Cine y Video Documental, Antropológico y Social**

Por Cristina Argota

Desde 1991, la Secretaría de Cultura y Medios de Comunicación, a través de Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, organiza anualmente la “Muestra Nacional de Cine y Video Documental, Antropológico y Social”.

El objetivo es promover la participación de realizadores de todo el país y atender la demanda de un público interesado en temáticas que abordan la construcción social de la identidad. A través de una década se ha constituido en un espacio de reflexión e intercambio de experiencias y producciones, entre científicos sociales y realizadores independientes.

Se han proyectado alrededor de 800 producciones cubriendo una amplia temática referida a grupos indígenas, étnicos, educación bilingüe, festividades tradicionales, problemáticas socio-políticas, etc.

Jorge Prelorán, Silvia Chanvillard, Tristán Bauer, Simón Feldman, Gerardo Vallejos, Miguel Pereira, Rolando López, Luis Cuelle, Jorge Padován, Miguel Mirra, Alejandro Arroz, Roberto Vaca, Iván Grondona, Eduardo Terrile, Alberto Giugice, Silvio Fischbem, Mario Del Boca, Ana María Zanotti, Roberto Vacca, Jorge Jagüer, Nemesio Juárez, Rodolfo Hermida, Alejandro Arroz, etc., han estado presentes a lo largo de los años.

A partir de la V muestra, la convocatoria se amplió a países extra-americanos. De este modo se ha contado con la presencia del Prof. Antonio Marazzi; Presidente de la Comisión de Antropología Visual de la Unión Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas (Italia); del Dr. Marc-Henri Piauult (Francia) y del Dr. Demetrio Brisset Martín (España), de las Licenciadas Clarixa Peixotto, Ana Luiza Carvalho Da Rocha, Iara Rolin y Patricia Monte-Mor (Brasil), del Lic. Claudio Mercado (Chile), Lic. Melanie Kent (EE.UU.), Dr. Paul Henley (Inglaterra), Prof. Juan Francisco Urrusti (México), Prof. Luciano Castillo (Cuba), etc.

Por otra parte la participación de realizadores de todo el país, así como también de producciones representativas de Latinoamérica y Europa, no sólo ha ampliado el campo de intercambios, sino que ha acrecentado la colección de la videoteca del INAPL, permitiendo que ésta cumpla con una sistemática tarea de difusión, efectuando



Ciclos de Cine y Video Antropológico en escuelas -en todos sus niveles- y en Universidades, tanto en Buenos Aires como en las distintas provincias que lo solicitan.

Cabe destacar también que la muestra ha posicionado en el campo internacional a realizadores locales, dado que ha servido de nexo con organizaciones similares en el exterior, tal es el caso de la Rassegna Internazionale di Documentari Etnograficci de Cerdeña (Italia), del Festival Internacional del Filme Etnográfico de Río de Janeiro (Brasil), del Festival UNICAJA (España) y del Festival Internacional de La Habana (Cuba).

Las sucesivas ediciones de la Muestra se llevaron a cabo en: Buenos Aires (1991), Santa Fé (1992), Salta (1993), Mar del Plata (1994), Bariloche (1995), Buenos Aires (1996), Mendoza (1997), Rosario (1998), Córdoba (1999) y Santa Fé (2000). La XI Muestra se realizó en la sede del INAPL. Proyecciones y debates transcurrieron en Buenos Aires desde el 9 al 12 de octubre del corriente año.

## ASOCIACIÓN CRIOLLA ARGENTINA

En un momento de importantes cambios, donde las viejas discrepancias y antagonismos están dando paso a una nueva relación entre las naciones y entre los hombres, una mayor preocupación por el medio ambiente y por el cuidado del planeta son elementos distintivos de una profunda etapa de cambio. Dentro de ese contexto surge, en las nuevas generaciones, una gran necesidad de reencontrarse con las raíces que conforman nuestra nacionalidad y nuestra cultura.

La sociedad argentina se encuentra en deuda con el arquetipo de la nacionalidad:

### EL GAUCHO.

Queremos y creemos que con esta patriada todos haremos nuestro humilde aporte al reconocimiento que el gaucho se merece por parte de los habitantes de nuestro suelo.

## ASOCIACION CRIOLLA ARGENTINA

Viamonte 869 2ª Piso Capital Federal (1053) - Tel: (001)4322-0711

### CURSOS DE CAPACITACION

#### SOGA -----

Martes de 19 a 21 hs.

Jueves de 17 a 19 hs.

19 a 21 hs.

Profesor: Guillermo Cava

Abono mensual: \$ 8.-

#### TELAR -----

Jueves de 17 a 19 hs.

19 a 21 hs.

Profesor: Jorge Marí

Abono mensual: \$ 10.-

#### PLATERIA -----

Martes de 17 a 19 hs.

19 a 21 hs.

Jueves de 17 a 19 hs.

19 a 21 hs.

Profesor: David Saco

Abono mensual: \$ 15.-

#### DANZAS NATIVAS -----

Jueves de 21 a 23 hs.

Profesor: Alejandro Laborda

Abono mensual: \$ 8.-

# LOS LIBROS DE UPON

QUE HAN SIDO PRESENTADOS  
EN LA 27ª FERIA INTERNACIONAL DEL LIBRO

Al alcance  
de todos los Trabajadores

## LIBROS DE INTERÉS

CONSTITUCIÓN DE LOS  
SINDICATOS Y SU  
COMUNICACIÓN  
CON LOS TRABAJADORES

## LIBROS DE CONSEJO

CONSEJO DE TRABAJO

## CONSEJOS DE TRABAJO

CONSEJO DE TRABAJO Y  
SINDICATO

## CONSEJOS PARTICIPATIVOS

CONSEJO PARTICIPATIVO Y SINDICATO

## LIBROS

## LIBROS PARTICIPATIVOS

## LIBROS

## LIBROS PARA NIÑOS

EL LIBRO DE LOS LIBROS

CONSEJO DE TRABAJO Y SINDICATO Y EL LIBRO PARTICIPATIVO Y SINDICATO  
CONSEJO DE TRABAJO Y SINDICATO Y EL LIBRO PARTICIPATIVO Y SINDICATO  
CONSEJO DE TRABAJO Y SINDICATO Y EL LIBRO PARTICIPATIVO Y SINDICATO  
CONSEJO DE TRABAJO Y SINDICATO Y EL LIBRO PARTICIPATIVO Y SINDICATO



UNION DE TRABAJADORES UNIDOS DE AMÉRICA  
CENTROAMERICANA Y DEL CARIBE



EL LIBRO PARTICIPATIVO Y SINDICATO Y EL LIBRO PARTICIPATIVO Y SINDICATO

# **Reseña sobre la segunda edición de «Estado Argentino. Transformación de las Relaciones Laborales a Través del Convenio Colectivo de Trabajo»**

por Noemí Rial\*

Este libro se publicó en octubre de 1999, en un esfuerzo conjunto de la Fundación Unión, perteneciente a la Unión del Personal Civil de la Nación y la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

La propuesta era novedosa como correspondía al tema que convocaba. El Estado empleador, en el devenir de la historia en el mundo, ha preferido el autoritarismo y la rigidez en las relaciones laborales con su personal, que alguna forma de interrelación y diálogo.

En nuestro país, la legislación que reguló el empleo público fue producto, no causal, de gobiernos dictatoriales. Por ello, tuvo particular importancia el rol que desempeñaron los actores sociales y, en nuestro caso la Unión del Personal Civil de la Nación, en la búsqueda de canales viables de participación.

En este camino, desde el retorno de la democracia en 1983, la UPCN intervino activamente en el rediseño de las instituciones públicas, en el establecimiento de una carrera administrativa dinámica, en la capacitación y perfeccionamiento del trabajador estatal, para que pudieran desempeñarse en los nuevos desafíos que se le planteaban.

Pero por esta batalla cotidiana, no dejó de reclamar la democratización de las relaciones laborales entre el Estado y sus dependientes. Así, por impulso de los actores sociales el Gobierno Argentino, ratificó los convenios 151 y 154 de la OIT herramientas fundamentales para garantizar la libertad sindical y la negociación colectiva en el Estado.

A partir de la ratificación del convenio 154, el propósito de la entidad sindical lograr la firma de un Convenio Colectivo de Trabajo.

Se necesitó primero diseñar el instrumento legal adecuado. Así se sancionó la ley 24185 que garantizaba la negociación colectiva para este colectivo laboral.-

Esta ley y su decreto reglamentario incorporaron instituciones novedosas en el derecho colectivo argentino como los mecanismos de conciliación, mediación y arbitraje, consensuado por las partes como una forma alternativa de solución de conflictos, en la negociación y durante la vigencia del convenio.

Finalmente, en 1999, se logró firmar el Primer Convenio Colectivo de Trabajo de la Administración Pública Nacional. En este Convenio se incorporaron instituciones como la Comisión Paritaria de Interpretación; la información como un derecho inalienable de las organizaciones signatarias del C.C.T.; normas de higiene y seguridad, la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en el sector Público

\* *Abogada especializada en Derecho Laboral, Docente Universitaria.*

(CYMAAT); un capítulo que garantiza la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la promoción de la mujer y la erradicación de la violencia laboral.

Fue una experiencia inédita en nuestro país y en el mundo, y debía ser transmitida a todos los trabajadores del Estado, en la Argentina, en nuestro continente y también en el mundo, narrada por sus protagonistas.

Esta fue la propuesta del libro que comentamos. Quienes tuvieron directa participación en el debate de todas y cada una de las cláusulas que integran este Convenio, fueron convocados para explicar como efectuó esa experiencia.

El resultado, desde todo punto de vista, es excelente. En los aspectos esencialmente técnicos, no sólo reflejó objetivamente como se realizaron las negociaciones sino que condensó, en un sólo texto, las leyes que sustentan la negociación colectiva; el texto íntegro del convenio y la ley marco de regulación del empleo público, (ley 25.164) que deroga la ley 22.140 dictada durante la última dictadura militar y consolida, conjuntamente con la ley 24.185, un sistema de relaciones laborales democrático y actual.

El libro tuvo una importante repercusión a nivel internacional. Fue presentado en el IV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública que se realizó en México, del 19 al 22 de octubre de 1999.

Esta rica experiencia internacional, se completó en el V Congreso de la CLAD celebrado en Santo Domingo, del 24 al 27 de Octubre del 2000.

En nuestro país, ya la segunda edición del libro fue presentada en la Feria del Libro celebrada este año, en la ciudad de Buenos Aires.

Esta reedición, además nos ha permitido actualizar la información proporcionada, con los acontecimientos producidos durante el año 2000.

Sabidamente, el autor de este Capítulo, el Licenciado Enrique Iribarren, lo tituló «Premios y Castigos». Ha sido difícil doblegar la voluntad autoritarista del Estado y convergerlo de las ventajas de la negociación y consenso.

El cambio de gobierno nos enfrentó, nuevamente, con la desconfianza y la imposición de medidas unilaterales que olvidaron el diálogo y pretendieron retomar caminos equivocados.

Pero, no debe ganarnos la desesperanza. Tal como lo afirma el Licenciado Iribarren, a nuestro lector le ofrecemos un final abierto. Y es así, porque estamos convencidos que nosotros elegimos el camino adecuado.

Tan convencidos estamos, que la reedición del libro es una prueba de ello. La C.C.T. firmado en 1999 nos permite afirmar que es posible lograr las transformaciones que demandan los tiempos que vivimos, en el marco del diálogo social y del consenso.

Por todo ello, resultó una de las tareas más gratas que he tenido coordinar este libro. En primer lugar, porque sus autores entregaron todos sus conocimientos y su entusiasmo para lograr el mejor resultado y, en segundo lugar, porque estoy convencida que tanto el convenio como la herramienta de la negociación colectiva son irremplazables para lograr la eficiencia del Estado y, con ello, su crecimiento.

Un Estado moderno, dinámico, profesionalizado, volverá a ser el protagonista indiscutible de una nueva etapa de redistribución de la riqueza y de equidad social, que nuestro país espera y que no dudamos, vendrá.

## Libros Recibidos

Cuentos: (Primer Concurso Participativo 1999) - Poesía: (Concurso Participativo 1999) - Cuentos de Niños: (II Concurso Participativo 2000) - El Estado y la Gente: (Artículo Periodístico Concurso Participativo)

«En un mundo globalizado que tiende al individualismo extremo, la participación es la garantía de la defensa de nuestra Cultura» así define Andrés Rodríguez en la contratapa, el sentido de estos concursos participativos que incluyen además fotografía y plástica.

La importancia de estas publicaciones realizadas por el Gremio es dar a conocer, difundir la expresión de autores, trabajadores estatales que, con rigor, han trabajado el lenguaje poético-ficcional y ensayístico.

Podemos afirmar, que lo distintivo de estas publicaciones es el buen nivel de sus textos, la importancia que esta confluencia de estilos y generaciones tiene, y su efecto multiplicador para que otros se animen y para que los que están publicados se sientan estimulados a continuar creando y expresándose.

«EL PRÓJIMO»: La Revolución de los solidarios - Autor Dr. Mario "PACHO" O'DONNELL- Editorial Planeta -316 pág.

Poesías, cuentos tradicionales, reflexiones personales, anécdotas, citas de textos sagrados y de filósofos de todos los tiempos, es lo que el autor ha recopilado minuciosamente sobre el tema de la solidaridad y la consideración hacia el prójimo. Desde el «Amarás a tu prójimo como a tí mismo», uno de los mandamientos, pasando por las religiones orientales. Un texto para pensar cada uno su actitud para con los otros y hacer también el propio balance sobre las actitudes solitarias.

«NO LOGO»: El poder de las marcas - Autora: Noemí Klein - Editorial Paidós - 543 págs.

Un profundo y riguroso análisis del tema de las marcas de los productos y su importancia por sobre éstos. El consumismo con una deformación de nuestro mundo y cómo desde una nueva perspectiva, enfrentar cosas que parecen inamovibles y eternas.

«DÍAS DE TEATRO»: Hedy Crilla - Autora: Cora Roca - Alianza Editorial - 349 págs.

Una biografía rigurosa. Hay un gran trabajo de investigación que fundamenta cada afirmación. Sobrevuela el respeto y el amor de una alumna por su maestra. Hedy Crilla fue actriz y pedagoga teatral, con una vida plagada de alegrías, tristezas, pérdidas, desarraigos y amores entrañables. Dan su testimonio Pepe Novoa, Federico Luppi, Lito Cruz, Augusto Fernández, Pini Solanas, Helena Tritek, Agustín Alezzo, entre otros, que se vieron favorecidos por la amistad y enseñanza de esta inolvidable mujer.

## Revistas Recibidas

MASCARAS N° 1 y 2 - Editada por Fundación de Relaciones Internacionales - Colección Prometeo - N° 1 220 pag. y N° 2 344 pag. -

Consejo de Redacción: Mario E. Burkún - Roberto Magliano - Silvio J. Maresca - Ernesto J. Tenenbaum - Pablo Tonelli - Ernesto F. Villanueva.

Una propuesta de debate de ideas para el peronismo, el subtítulo lo deja claro « Revista de pensamientos políticos» .

El tema central del primer número «¿ Qué es el peronismo ?»; en el segundo el tema « Política y Economía en la Argentina de hoy».

Creemos que el mejor elogio para una publicación es que su segundo número supera al primero.

*Asociación de Graduados  
en Administración  
Pública y Municipal*



*Buenos Aires, Agosto de 2001*

*Los miembros de la Comisión Directiva de la "Asociación de Graduados en Administración Pública y Municipal", en representación de todos sus asociados, tenemos el agrado de dirigirnos a Uds. para desearles los mejores augurios en el lanzamiento de esta nueva publicación ESCENARIOS, para un nuevo contrato social, que servirá de UMIÓN para todos los empleados estatales del país.*

*Sabemos el esfuerzo que esto significa y queremos sumarnos a él con todo lo que podamos aportar para, de alguna manera, apoyar este emprendimiento.*

*Lic. Rafael J. Fernández  
Presidente*

---

---

## Correo de Lectores

Buenos Aires, Octubre de 2001

Estimados Lectores:

En los últimos años y estando ya en un nuevo milenio, se han producido sustanciales cambios que han permitido que el Estado y sus estructuras, hayan quedado perimidos, motivo por el cual, el desarrollo y el rol de su capital máspreciado, el humano, es fundamental.

Su accionar requiere de una permanente capacitación, actualización y jerarquización para acceder a las herramientas de gestión que le permitan al Estado, recuperar su presencia y así cumplir efectiva y competentemente la función que la Sociedad reclama y espera.

En este accionar, siempre ha estado presente la Unión del Personal Civil de la Nación, de quienes hemos recibido un gran apoyo por parte de sus autoridades para el desarrollo de nuestras actividades.

Es por ello, que por este medio, nos presentamos ante ustedes como una joven y pujante Asociación respaldada por la experiencia y trayectoria de todos los que pertenecemos a ella.

Ésta es, además, una forma de hacerlos partícipes de un anhelo hoy realizado y de los objetivos fundamentales que hacen a nuestra «razón de ser»:

- ✓ Fomentar la capacitación y perfeccionamiento de los graduados;
- ✓ Propender a la excelencia académica de la Profesión;
- ✓ Realizar: Convenios de intercambio cultural, técnico y Profesional;  
Convenios de asistencia técnica;
- ✓ Programas de Actualización permanente:
- ✓ Reuniones científicas y técnicas de actualización de conocimientos;
- ✓ Congresos y seminarios, jornadas y medias jornadas, Ciclos de actualización;
- ✓ Talleres de trabajo, Encuentros, Mesas Redondas, Charlas y debates;

Por lo expuesto y esperando contar con vuestro apoyo y participación, los saludamos en nombre de la “Asociación de Graduados en Administración Pública y Municipal”.

*Lic. Rafael J. Fernández*  
*Presidente*



---

---

# Humor

## Competencia de Remo

Cuentan las crónicas que en 1994 se celebró una competición de remo entre dos equipos, uno compuesto por trabajadores de una compañía Argentina, y el otro por sus colegas de otra empresa similar Japonesa.

Se dio la salida y los remeros japoneses se empezaron a destacar desde el primer momento. Llegaron a la meta y el equipo argentino lo hizo con una hora de retraso sobre los nipones. De vuelta a casa, la Dirección de la empresa argentina se reunió para analizar las causas de tan bochornosa actuación y llegaron a la siguiente conclusión:

- Se ha podido observar que en el equipo japonés había un jefe de equipo y diez remeros, mientras que en el argentino había un remero y diez jefes de equipo. Por lo que para el año próximo se tomarán las medidas adecuadas.

En el año 1995, se dio de nuevo la salida y nuevamente el equipo japonés se empezó a distanciar desde la primera remada. El equipo argentino llegó esta vez con dos horas y media de retraso sobre el nipón. Dirección se volvió a reunir, después del sonado escándalo y sanciones de Gerencia, para estudiar lo acaecido, y vieron que este año el equipo japonés se compuso nuevamente de un jefe de equipo y diez remeros, mientras que el argentino, tras las eficaces medidas adoptadas el año anterior, se compuso de un jefe de equipo, dos asesores de gerencia, siete jefes de sección y un remero. Por lo que tras un minucioso análisis, se llega a la siguiente conclusión:

- EL REMERO ES UN INCOMPETENTE.

En el año 1996, como no podía ser diferente, el equipo japonés escapó nada más darse la salida. La embarcación que este año se había encargado al departamento de nuevas tecnologías, llegó con cuatro horas de retraso. Tras la regata y, a fin de evaluar los resultados, se celebró una reunión de alto nivel, con todos los ejecutivos de la empresa, en la cuarta planta del edificio de la central, llegándose a la siguiente conclusión:

- Este año, el equipo nipón optó una vez más por una tripulación tradicional, formada por un jefe de equipo y diez remeros.

El argentino, tras una auditoría externa y el asesoramiento especial del departamento de organización, y de una afamada consultora, optó por una formación mucho más vanguardista, que se compuso de un jefe de equipo, tres jefes de sección con plus de productividad, dos auditores de Arthur Andersen, cuatro vigilantes jurado, que no quitaban ojo a un único remero, al que habían amonestado y castigado quitándole todos los pluses e incentivos por el fracaso del año anterior. Tras varias horas de reuniones, se acordó que:

- En la regata del 97, el remero sería de contratación externa.

- No obstante, a partir de la vigesimoquinta milla marina, se ha venido observando cierta dejadez en el remero contratado, que roza la indolencia en la línea de meta.

# FE de ERRATAS

En la publicidad de AMAOTE (pág. 74) en forma involuntaria erróse en la dirección, debiendo figurar la que a continuación se detalla:

**Santiago del Estero 211/17 - Piso 3**

## ESCENARIOS

PARA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

---

Año 1 - Número 0 - Noviembre 2001

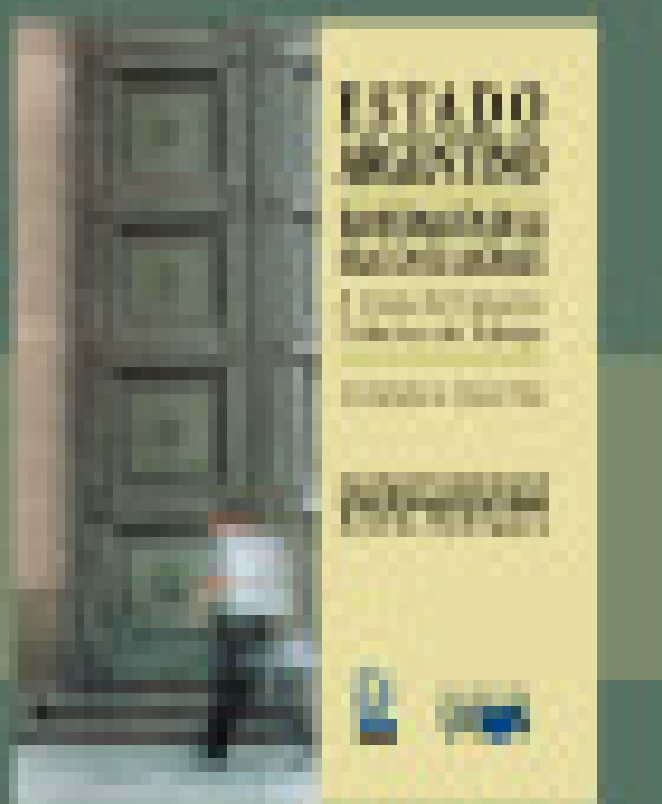
**EL ESTADO**

# La Cultura es Creación del Pueblo y los Trabajadores Uno de sus Protagonistas

## Los Libros de UPOA

Hay cosas al alcance  
de todos los trabajadores

El libro es un instrumento  
de transformación social  
que permite a los trabajadores  
conocer sus derechos y  
obligaciones, así como  
los procedimientos para  
defenderlos.



**UPOA** es  
la organización de trabajadores que representa a los  
trabajadores en el sector público y privado.  
UPOA es una organización de trabajadores que  
representa a los trabajadores en el sector público y privado.



UPOA es una organización de trabajadores que representa a los  
trabajadores en el sector público y privado.



www.upoa.org.ar | 011 4381 1111 | 011 4381 1111