PUBLICACIONES EN DIARIOS

24 de abril de 2016, diario Clarín.

"Planeamiento estratégico participativo, una clave."

Por: Isidoro Felcman.

Hace 200 años, Séneca decía: "nunca tendrás vientos favorables si no sabes adónde vas". Podemos tomar esta frase como el origen del planeamiento estratégico. ¿Para qué sirve un plan estratégico? Esencialmente para marcar el rumbo; establecer objetivos y metas; identificar oportunidades y amenazas del contexto; tener claro nuestras fortalezas y debilidades; generar políticas que reduzcan la brecha entre lo que tenemos (dónde estamos) y lo que queremos (adónde queremos ir), establecer la "hoja de ruta" que, paso a paso, nos permitirá seguir un camino virtuoso hacia el horizonte definido. Llamaremos a esto último "la trayectoria del plan".

A la hora de poner en marcha lo planificado, seguramente nos enfrentaremos con problemas. Siguiendo con la metáfora náutica, algunos llaman a las dificultades "viento de frente", a diferencia del "viento de cola" que nos impulsa hacia el destino final directamente. Sin embargo, otra vieja frase de marineros dice: "no podemos cambiar los vientos, pero sí podemos ajustar las velas"; esto significa que, para un buen capitán, siempre es posible orientar el barco hacia el destino deseado, aunque a veces sea necesario "zigzaguear" y cambiar la trayectoria.

Esta lógica de diseño de un plan estratégico se puede armar "desde el escritorio". Ejemplos sobran. Esencialmente, un grupo de iluminados, a veces "trabajando en equipo", se creen capaces de diseñar un plan para una comunidad, un sector económico o inclusive un país. Sabemos que este tipo de planes (conocidos como "planes libro"), solo tienen como destino final los anaqueles de las bibliotecas. ¿Por qué sucede esto? Muy sencillo. Cuando el plan se pone en marcha, aparecen los actores políticos, económicos y sociales concretos, que ponen en juego intereses sectoriales muchas veces contrapuestos entre sí; por ejemplo, los empresarios quieren maximizar lucro, los trabajadores no quieren perder salario, los jubilados quieren comer todos los días, los políticos necesitan más votos. El trabajo en equipo es clave; pero, donde es necesario sumar voluntades que "tiran de la cuerda" en diferentes sentidos, hay que trabajar mas allá del trabajo en equipo, saltar por encima del escritorio, mirar a los actores y sumarlos a un emprendimiento colectivo. Solo así es posible transformar intereses individuales en bienestar general a partir de una visión compartida de futuro.

Por lo tanto, podemos hacer trabajo en equipo, pero si no sumamos a los actores, las bibliotecas seguirán llenándose de papeles. Nada mejor para sintetizar esta idea que la letra de Los Beatles: (traducción libre): "un hombre de ningún lado, sentado en un país inexistente, haciendo planes para nadie"). Planeamiento estrategico participativo es la propuesta. Un plan construido con rumbo y trayectoria, pero elaborado con la participacion activa de todos los actores políticos, económicos y sociales. Solo de esa forma, un plan de gobierno se transforma en el plan de todos.

Todo lo anterior tiene valor a la hora de gestionar un gobierno. Cuando los actores saben adónde va el gobierno, cuáles son sus metas a corto, mediano y largo plazo, cómo piensa lograr lo que se propone y, además, los actores participan en la elaboracion del plan, allí si es posible pedir "pongamos el hombro", sacrifiquemos algo hoy para obtener más beneficios mañana, generemos un compromiso colectivo en pos del bienestar general y una visión compartida de futuro. Allí sí se pueden generar compromisos de inversión, crecimiento y desarrollo. Tambien aquí hay muchos ejemplos que el espacio disponible no permite desplegar. Solo para citar lo más conocido, aunque tengo mejores ideas al respecto, mencionaremos los así denominados Consejos Económico-Sociales que, con sus más y sus menos, pueden ser un interesante punto de partida.

Terminaré este artículo con una metáfora más. Se dice que en el desayuno "americano", la gallina está involucrada (huevo) y el cerdo está comprometido (jamón). Reflexión final: quizá debemos construir futuro siendo menos gallinas (atención que soy hincha de River) y más cerdos (en el mejor sentido de concepto). Transformemos involucramiento ("Uds. vayan") en compromiso ("nosotros

hagamos”). Una exhortación a pasar de la tercera a la primera personal del plural.

24 de abril de 2016, diario Clarín.

“Modernización: nueva etiqueta para un viejo envase.”

Por: Gustavo Blutman.

Hace poco se presentó un nuevo Plan de Modernización del Estado. Qué hay de moderno y qué de tradicional en esta iniciativa es lo que trataremos de resumir. En principio, hablar de modernización condensa la idea opuesta a lo añejo, lo anquilosado, lo vetusto; por lo que estaríamos ante una fase en la que ocurren cambios necesarios para prepararse ante lo que se avecina.

Pasados los embates de la Reforma del Estado de los 90, aparece un primer momento, en el año 2001, en que el gobierno de De la Rúa impulsa el Plan de Modernización. La denominación similar, si bien es simplemente una cuestión de titulación, va marcando parecidos entre una propuesta y la otra, quince años después.

¿Qué se proponía? Un cambio del modelo de gestión, modernización de estructuras, transparencia y política anticorrupción; que tuvo acciones como carta compromiso con el ciudadano, gestión por resultados, formación y desarrollo del capital humano, nuevo sistema de compras, gobierno electrónico, digitalización de trámites y una serie adicional de iniciativas.

Las ideas se asociaban a los preceptos del Nuevo Gerenciamiento Público (New Public Management) que acompañaban a las modas neoliberales. Los ejes de esos pensamientos, opuestos al modelo burocrático weberiano, focalizaban en el servicio al cliente en vez del ciudadano o usuario, el gerenciamiento diferente al servicio público, la tercerización, la descentralización. De allí que cuando se habla de Modernización el eje es la administración pública. Ahí se ven las semejanzas, más que en el Estado donde sí pueden observarse diferencias entre los distintos gobiernos. La renuncia de De la Rúa a fines del 2001, implicaba en apariencia que se podía hacer poco respecto de estas transformaciones. Sin embargo, primero con Duhalde y luego con Néstor y Cristina Kirchner, se continuó con la lógica modernizadora del Plan, posteriormente denominado Proyecto de Modernización, que culminó en el año 2014. ¿Qué herramientas incorporaba este segundo momento? Gran parte de las que ya venían con De la Rúa: gestión de recursos humanos, carta compromiso, gestión por resultados, planeamiento estratégico, reingeniería de procesos, gobierno electrónico y algunos elementos diferentes como casas de justicia, observatorio de costos y digitalización de balances. Hasta acá se podría señalar como positivo el hecho de que las líneas políticas se mantengan en el tiempo, independiententemente del signo político de los gobiernos. Sin embargo, las propuestas no han sido del todo fructíferas en términos de resultados.

Podemos hablar ahora, con Mauricio Macri, de un tercer momento en la Modernización del Estado. ¿Qué incluye? Un plan de tecnología y gobierno digital, gestión integral de los recursos humanos, gobierno abierto e innovación pública, estrategia país digital: como eje transversal orientado a vínculos con las administraciones públicas provinciales y municipales.

Semejanzas sobran. Si solapamos esos tres momentos en una matriz, podremos descubrir varias acciones que se repiten, y observar un alto grado de similitud en los objetivos y herramientas generales que se postulan. Todas estas propuestas resultan interesantes en su deseabilidad pero, vale la aclaración, no son inocuas: tienen carga valorativa. Por eso el eje central siempre debe estar en el ciudadano. Un ejemplo: en los 90 se enviaron computadoras a diferentes escuelas, hecho que nadie podría dejar de apoyar. Pero el sistema tecnocrático no detectó dos elementos: falta de electricidad en escuelas y docentes poco expertos en sistemas informáticos. Para no hacer más de lo mismo y no reinventar la rueda es necesario considerar al menos tres temas centrales: atención en la integralidad de los planes; cuidado en la coordinación al interior del aparato público y con las distintas jurisdicciones, y continuidad de la propuesta. Una recomendación final: no solo hay que cambiar la

etiqueta sino también el envase.

04 de septiembre de 2008, Diario de Cuyo.

"Con la expansión pasiva, las erogaciones estatales reemplazaron los emprendimientos económicos que iban desapareciendo con el despliegue de las políticas de ajuste estructural."

Por: GUSTAVO BLUTMAN Y HORACIO CAO

Desde la propia fundación de la provincia -y siguiendo un patrón común a toda la colonización española- el Estado ha ocupado un papel crucial en la historia de San Juan. De esta forma, analizar el papel del sector público en cada etapa es uno de los elementos clave para comprender el desempeño provincial.

En la etapa abierta con la dictadura militar de 1976, la administración pública sanjuanina -como muchas otras administraciones provinciales- fue moldeada por lo que se llamó la "expansión pasiva": el alineamiento del gasto público provincial hacia el objetivo de sostener el nivel de empleo, la demanda y la inversión. En esta tarea, las erogaciones estatales reemplazaron los emprendimientos económicos que iban desapareciendo con el despliegue de las políticas de ajuste estructural. Así, la desaparición de buena parte de la red de Pymes y de pequeños productores ligados a la reconversión de la vitivinicultura fue amortiguada con un incremento sustancial del empleo y el gasto provincial.

La expansión pasiva degradó circuitos y estructuras al inducir a las diferentes unidades a ocupar las grietas generadas por la crisis y no a cumplir sus propios objetivos. También difundió una "gestión pasiva", sin iniciativa propia, que esperaba las señales que provenían desde afuera del sector público, estructurando un Estado "archipiélago", con unidades que tenían un despliegue desordenado y anómico.

La estrategia descrita permitió, en algunos casos, sostener la gobernabilidad provincial, pero a largo plazo promovió la aparición de turbulencias fiscales, dada la necesidad de generar recursos crecientes para compensar la continua destrucción de emprendimientos y puestos de trabajo. A partir de 1998, cuando todo el país ingresó en el tobogán final de la crisis que llevaría a la explosión social de 2001, estas políticas se hicieron inviables. Cabe mencionar que aún en los momentos en que se logró combinar con éxito la expansión pasiva y la restricción fiscal, la resultante fue una senda de lento empobrecimiento general de la sociedad sanjuanina a la vez que se deterioraba la capacidad de intervención del sector público.

El elemento central de la debilidad de la administración pública provincial tuvo que ver con haber perdido la iniciativa en términos de impulsar el crecimiento económico e integración social. Concretamente, su "pasividad", denotaba la falta de proyecto propio.

El sector público, la locomotora que había traccionando a la provincia, perdió el rumbo, tironeada por la política, la economía, la catástrofe social.

Estratégicamente, la solución a los problemas descriptos se inició con la concentración de una masa crítica de liderazgo político lo suficientemente vigoroso como para romper la inercia de la "expansión pasiva". Pero esto es sólo el comienzo. Se precisa de un programa de modernización y transformación de la administración pública para recrear la herramienta capaz de remolcar el tren del desarrollo provincial.
Acerca de las oportunidades, dificultades y amenazas involucradas en esta tarea, es que trabajaremos en las próximas notas.

http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=301180

06 de septiembre de 2008, Diario de Cuyo.

El regreso del Estado

Por: GUSTAVO BLUTMAN Y HORACIO CAO

Las últimas décadas de la historia Argentina no se destacan por su continuidad, más bien todo lo contrario: desde el modelo desarrollista, pasando por el ciclo neoliberal y llegando hasta la posconvertibilidad, se han atravesado matrices sociopolíticas sustancialmente diferentes.

Visto el tema desde una provincia como San Juan, con capacidad más bien baja para operar sobre las principales variables que caracterizaron cada momento, la clave estuvo en haber sabido adecuar la situación provincial a cada escenario imperante.

Recordemos brevemente lo que ocurrió en los '90. En esa década, la clave fue la fortaleza fiscal; las provincias que tuvieron margen financiero pudieron pensar en aplicar esos excedentes a mitigar los efectos provocados por el ajuste estructural.

Más importante que lo que permitía, la fortaleza fiscal era clave por lo que evitaba: cuando se perforaba cierto grado de desequilibrios financieros la única salida era la de ofrendar la administración provincial al ajuste nacional. Algo de eso ocurrió en esta provincia: entre la inestabilidad política y las dificultades para "leer" la situación nacional, en varios momentos de los '90 San Juan debió pasar por las agresivas recetas de la reforma neoliberal.

Ahora bien, ¿cuáles son las claves de la política provincial en la etapa que se abre con la caída de la convertibilidad? Como lo han hecho notar los análisis, el elemento distintivo de dicha etapa es la confluencia de una alta competitividad y un entorno fiscal favorable, elementos que dibujan un entorno provincial radicalmente distinto al de las últimas décadas.

Partiendo de esta situación, muchos postulamos que una de las directrices centrales para aprovechar la actual coyuntura consiste en trabajar en la recuperación de la capacidad de intervención del Estado. Dicho de manera directa: todo parece indicar que hay un regreso del Estado como actor clave tanto en la reconstrucción de estándares mínimos de desarrollo social -salud, educación, vivienda, desarrollo social- como en la recuperación de aparatos productivos a través de políticas regulatorias y de fomento productivo.

Si lo dicho hasta aquí es correcto, para abrir una etapa de desarrollo económico y social en la provincia se necesitará de una Administración Pública eficaz y eficiente que traduzca la voluntad política en hechos concretos a un costo razonable.

http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=301568

08 de septiembre de 2008-10-07, Diario de Cuyo.

Modelo de gestión estatal

Por: GUSTAVO BLUTMAN Y HORACIO CAO

La metáfora de la esfera en el cuadrado remite a esos juegos infantiles en los que se debe insertar objetos en formas geométricas. Obviamente, los cubos van en el cuadrado, las pirámides en los triángulos y las esferas en los círculos.
Las dificultades de los procesos de reconstrucción de algunas administraciones públicas provinciales bien pueden explicarse a través de esta metáfora: la inconsistencia entre una organización administrativa construida al calor de las sucesivas emergencias nacionales y el intento de superar sus

problemas importando modelos de gestión que poco tienen que ver con nuestra realidad.

En efecto, la Administración Pública que tenemos no es fruto de una racional planificación dirigida a optimizar su inserción en la sociedad. Acciones como el congelamiento de vacantes y carrera, restricciones para la incorporación de tecnología, las desnaturalización de muchos de sus circuitos administrativos, etc. son consecuencia de las tremendas urgencias que vivió la provincia en las pasadas décadas.

Ahora que necesitamos de una administración capaz de desenvolver políticas públicas complejas se genera el desafío de reconstruir su capacidad de gestión; aquí un error de concepción se pagará con estancamiento y decadencia regional.

Acerca de cómo debería ser la nueva Administración Pública hay mucho por decir, pero si tuviéramos que destacar un solo elemento, remarcaríamos que es imprescindible adecuar las políticas de transformación del Estado a las características de la provincia.

Lo dicho, que puede parecer una verdad obvia, en la experiencia concreta de varias provincias argentinas no ha sido tan así. Es común copiar algo que funcionó en otras administraciones, que está de moda o que una consultora vende como paquete "llave en mano". Es fácil y uno se ahorra problemas de diagnóstico, diseño, implementación, pero en la mayoría de los casos fracasa.

Es que cambiar el Estado implica construir nuevos equilibrios entre actores sociales con fuertes intereses en su gestión, a la vez que se generan cambios en organizaciones muy complejas -escuelas, hospitales, registros, organismos reguladores- que no pueden detener su marcha. Un tema de tal complejidad sólo puede encararse desde un traje a medida, no acepta la copia acrítica ni el transplante.

http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=301840

15 de septiembre de 2008, Diario de Cuyo.

Figura del gerente público

Por: GUSTAVO BLUTMAN Y HORACIO CAO

En notas anteriores comentamos que uno de los elementos clave de la época era el retorno del Estado. Vuelven a ser cruciales acciones de intervención económica y social, que abren la puerta a plantearnos, por primera vez en décadas, objetivos de desarrollo económico y social.

Ahora bien, para permitir que este cambio fluya, es necesario construir un nuevo modelo de gestión que sea capaz de traducir la voluntad política en acciones concretas y a un costo razonable. Sabemos que se precisan reformas complejas que involucran cambios organizacionales de fondo: culturales, administrativos, de los recursos humanos, tecnológicos, entre otros.

En esta serie de notas fuimos comentando, muy brevemente, los contenidos que los autores entienden que debería tener ese modelo de gestión; hoy queremos describir una figura central del modelo: la del gerente público. El gerente público es aquel funcionario que, con el "paraguas" político adecuado, tiene la responsabilidad de llevar a cabo un programa o una función concreta.

¿Cuál es el perfil del gerente público? Algunos elementos son obvios: "naturalmente" debe conocer el área de su incumbencia; con esto nos referimos al doble espacio del ámbito científico-técnico del área sustantiva que se trate, y al ámbito más mundano del conocimiento de los circuitos de poder e influencia, de los mecanismos específicos y del papel de los diferentes actores sociopolíticos

involucrados.

Si se acuerda con lo dicho hasta aquí, el nuevo gerente deberá generar inéditos equilibrios con dos ámbitos muy importantes de la Administración Pública. En primer lugar, deberá subordinar la perspectiva de los expertos contables y economistas financieros, funciones predominantes durante los '90. Si algo aprendimos durante esa década fue que los costos eran un factor medular de las políticas públicas, pero que una conducción parada en esa única variable, llevaba a cosechar fracaso tras fracaso.

De igual forma, deberá trascender una perspectiva sostenida únicamente en el análisis legal. Eventualmente, esta visión podría recuperar su protagonismo cuando el nuevo modelo de gestión se encuentre ya establecido y la tarea se refiera sólo a cumplir con las normas. Cuando se trata de construir nuevas instituciones, nuevos modelos organizacionales, nuevos espacios de relación con la sociedad, una perspectiva unidimensionalmente normativa es insuficiente.

En síntesis: el gerente público es el encargado de remolcar al equipo de trabajo tras un objetivo y en esa tarea ayudar a restablecer al Estado como una organización poderosa.

http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=303085

17 de septiembre de 2008, Diario de Cuyo.

Estado y cultura ciudadana

Por: GUSTAVO BLUTMAN Y HORACIO CAO (*)

La posibilidad de mejorar el Estado tiene como requisito previo fundamental la necesidad de construir una conciencia colectiva de respeto por lo público. Esta necesidad se relaciona tanto con elementos que saltan fácilmente a la vista -por ejemplo, la intolerable serie de actos de vandalismo sobre infraestructura estatal, la oposición automática que genera cualquier regulación estatal- como con otros menos evidentes pero igualmente importantes: un ambiente favorable que allane el despliegue de políticas públicas, facilitar la coordinación Estado / sector privado, generar un círculo virtuoso entre la imagen del empleado público y su autopercepción como servidor de la sociedad, etc.

Para alcanzar estos objetivos es necesario transformar la perspectiva con la que la sociedad se acerca a lo público o, lo que es lo mismo, se debe construir una nueva cultura ciudadana.

Si nos detenemos en diferentes cuestiones sociales que han afectado últimamente a los ciudadanos, podremos notar en los medios de comunicación y en la discusión cotidiana, que uno de los responsables ha sido el Estado. En este sentido, el Estado no controla la quema de campos, la violencia escolar, los accidentes de tránsito, la contaminación de las fábricas o el sacar la basura a determinada hora.

Podemos coincidir en que los ejemplos mencionados y muchos otros son de responsabilidad de control del Estado. El problema que se plantea es cuál es el rol del ciudadano en esos temas. Sin ninguna duda es tan responsable como el Estado.

Señalamos que el Estado debe mantener un estricto control sobre los actos de los particulares, pero no por eso transformarse en un Gran Hermano que todo lo ve y todo lo controla. Podemos reclamarle al Estado por mejor educación, y al ciudadano que se involucre en la educación de sus hijos; podemos decirle al Estado que brinde mejor salud y a los ciudadanos que no vendan los remedios que le dan gratuitamente.

Somos tanto o más responsables que el Estado: en última instancia, el Estado es una construcción social, es decir nuestra propia construcción.

(*) Secretario Académico del CIAP, Facultad de Ciencias Económicas, UBA y Secretario de Gestión

Pública de la Provincia, respectivamente.

http://www.diariodecuyo.com.ar/home/new_noticia.php?noticia_id=303411

2 de julio de 2008, Diario Clarin
Ciudadanos y Estado, responsables por igual

Es tan importante formar empleados al servicio de la gente, como forjar una cultura que dé como resultado una ciudadanía comprometida.

Por: Gustavo Blutman

Desde la década del 90 se vienen implementado reformas y modernizaciones del Estado que han dejado de lado un componente central de cualquier transformación: el cambio de la cultura organizacional en la Administración Pública. Dichos cambios deberían repercutir positivamente en la sociedad, sea por un mejor servicio a brindar al ciudadano, como por una mayor eficiencia en el gasto.De todas maneras, el cambio cultural no debe ser sólo al interior del aparato público, sino que también tiene que dirigirse a una nueva cultura ciudadana. La falsa disyuntiva, más bien teórica, entre el Estado ausente y el Estado omnipresente resurge cuando queremos culpabilizar al Estado o a los ciudadanos como únicos responsables de ciertas acciones problemáticas.

Si nos detenemos en diferentes cuestiones sociales que han afectado últimamente a los ciudadanos, podremos notar en los medios de comunicación y en la discusión cotidiana, que uno de los responsables --por no decir el responsable-- ha sido el Estado. El Estado no controla la quema de campos, la violencia escolar, el aumento de las cuotas de los colegios privados o de la medicina prepaga, la contaminación de las fábricas, el sacar la basura a determinada hora, el uso del cinturón de seguridad en los autos o el casco en las motos, etc. Podemos coincidir en que los ejemplos mencionados y muchos otros más, son de responsabilidad de control del Estado. El problema que se plantea es cuál es el rol del ciudadano en esos temas. Sin ninguna duda es tan responsable como el Estado, ya que son sus conductas las que generan las dificultades mencionadas.

A veces los refranes encierran grandes verdades: "Es mejor prevenir que curar". En este caso, es positivo formar a un empleado público al servicio del ciudadano, pero también forjar una cultura ciudadana que dé como resultado un ciudadano responsable.

Las capacidades estatales deben focalizarse, entre otras cosas, en producir ciudadanos que no avasallen el derecho de los otros. Podrá argumentarse que existen normas que sancionan muchos actos que perjudican al otro, pero la letra de una norma ataca sobre el efecto y no sobre la causa.

Quien estaciona el auto en un lugar prohibido no sólo comete una falta que es pasible de sanción, sino que también genera problemas en el tránsito, por lo que más ciudadanos se ven afectados. Atacar el efecto es cobrar la multa por mal estacionamiento atacar la causa es generar una cultura del ciudadano responsable. Podemos reclamarle al Estado por mejor educación, y al ciudadano que se involucre en la educación de sus hijos podemos decirle al Estado que brinde mejor salud y a los ciudadanos que no vendan los remedios que le dan gratis. Somos tanto o más responsables que el Estado: en última instancia, el Estado es una construcción social, es decir nuestra propia construcción.

2 de julio de 2008, Diario Clarin
Ciudadanos y Estado, responsables por igual

Es tan importante formar empleados al servicio de la gente, como forjar una cultura que dé como resultado una ciudadanía comprometida.

Por: Gustavo Blutman

Desde la década del 90 se vienen implementado reformas y modernizaciones del Estado que han dejado de lado un componente central de cualquier transformación: el cambio de la cultura

organizacional en la Administración Pública. Dichos cambios deberían repercutir positivamente en la sociedad, sea por un mejor servicio a brindar al ciudadano, como por una mayor eficiencia en el gasto.De todas maneras, el cambio cultural no debe ser sólo al interior del aparato público, sino que también tiene que dirigirse a una nueva cultura ciudadana. La falsa disyuntiva, más bien teórica, entre el Estado ausente y el Estado omnipresente resurge cuando queremos culpabilizar al Estado o a los ciudadanos como únicos responsables de ciertas acciones problemáticas.

Si nos detenemos en diferentes cuestiones sociales que han afectado últimamente a los ciudadanos, podremos notar en los medios de comunicación y en la discusión cotidiana, que uno de los responsables --por no decir el responsable-- ha sido el Estado. El Estado no controla la quema de campos, la violencia escolar, el aumento de las cuotas de los colegios privados o de la medicina prepaga, la contaminación de las fábricas, el sacar la basura a determinada hora, el uso del cinturón de seguridad en los autos o el casco en las motos, etc. Podemos coincidir en que los ejemplos mencionados y muchos otros más, son de responsabilidad de control del Estado. El problema que se plantea es cuál es el rol del ciudadano en esos temas. Sin ninguna duda es tan responsable como el Estado, ya que son sus conductas las que generan las dificultades mencionadas.

A veces los refranes encierran grandes verdades: "Es mejor prevenir que curar". En este caso, es positivo formar a un empleado público al servicio del ciudadano, pero también forjar una cultura ciudadana que dé como resultado un ciudadano responsable.

Las capacidades estatales deben focalizarse, entre otras cosas, en producir ciudadanos que no avasallen el derecho de los otros. Podrá argumentarse que existen normas que sancionan muchos actos que perjudican al otro, pero la letra de una norma ataca sobre el efecto y no sobre la causa.

Quien estaciona el auto en un lugar prohibido no sólo comete una falta que es pasible de sanción, sino que también genera problemas en el tránsito, por lo que más ciudadanos se ven afectados. Atacar el efecto es cobrar la multa por mal estacionamiento atacar la causa es generar una cultura del ciudadano responsable. Podemos reclamarle al Estado por mejor educación, y al ciudadano que se involucre en la educación de sus hijos podemos decirle al Estado que brinde mejor salud y a los ciudadanos que no vendan los remedios que le dan gratis. Somos tanto o más responsables que el Estado: en última instancia, el Estado es una construcción social, es decir nuestra propia construcción.

2 de julio de 2008, Diario Clarin
Ciudadanos y Estado, responsables por igual

Es tan importante formar empleados al servicio de la gente, como forjar una cultura que dé como resultado una ciudadanía comprometida.

Por: Gustavo Blutman

Desde la década del 90 se vienen implementado reformas y modernizaciones del Estado que han dejado de lado un componente central de cualquier transformación: el cambio de la cultura organizacional en la Administración Pública. Dichos cambios deberían repercutir positivamente en la sociedad, sea por un mejor servicio a brindar al ciudadano, como por una mayor eficiencia en el gasto.De todas maneras, el cambio cultural no debe ser sólo al interior del aparato público, sino que también tiene que dirigirse a una nueva cultura ciudadana. La falsa disyuntiva, más bien teórica, entre el Estado ausente y el Estado omnipresente resurge cuando queremos culpabilizar al Estado o a los ciudadanos como únicos responsables de ciertas acciones problemáticas.

Si nos detenemos en diferentes cuestiones sociales que han afectado últimamente a los ciudadanos, podremos notar en los medios de comunicación y en la discusión cotidiana, que uno de los responsables --por no decir el responsable-- ha sido el Estado. El Estado no controla la quema de campos, la violencia escolar, el aumento de las cuotas de los colegios privados o de la medicina prepaga, la contaminación de las fábricas, el sacar la basura a determinada hora, el uso del cinturón de seguridad en los autos o el casco en las motos, etc. Podemos coincidir en que los ejemplos mencionados y muchos otros más, son de responsabilidad de control del Estado. El problema que se plantea es cuál es el rol del ciudadano en esos temas. Sin ninguna duda es tan responsable como el

Estado, ya que son sus conductas las que generan las dificultades mencionadas.

A veces los refranes encierran grandes verdades: "Es mejor prevenir que curar". En este caso, es positivo formar a un empleado público al servicio del ciudadano, pero también forjar una cultura ciudadana que dé como resultado un ciudadano responsable.

Las capacidades estatales deben focalizarse, entre otras cosas, en producir ciudadanos que no avasallen el derecho de los otros. Podrá argumentarse que existen normas que sancionan muchos actos que perjudican al otro, pero la letra de una norma ataca sobre el efecto y no sobre la causa.

Quien estaciona el auto en un lugar prohibido no sólo comete una falta que es pasible de sanción, sino que también genera problemas en el tránsito, por lo que más ciudadanos se ven afectados. Atacar el efecto es cobrar la multa por mal estacionamiento atacar la causa es generar una cultura del ciudadano responsable. Podemos reclamarle al Estado por mejor educación, y al ciudadano que se involucre en la educación de sus hijos podemos decirle al Estado que brinde mejor salud y a los ciudadanos que no vendan los remedios que le dan gratis. Somos tanto o más responsables que el Estado: en última instancia, el Estado es una construcción social, es decir nuestra propia construcción.

13 de junio de 2007, Diario Clarin
DEBATE : COMO MEJORAR EL ESTADO

Hay que cambiar la cultura de la organización

¿ Qué reformas de base está necesitando la administración pública para ser más eficaz? Sigue la polémica que se viene desarrollando en esta sección con artículos de opinión y el reportaje publicado el domingo a Guillermo O'Donnell.

Gustavo Blutman*

El debate sobre el rol del Estado ha recobrado vigencia en estas páginas. Así se dieron cita,**desde la postura oficialista, significativos avances**, con énfasis en la modernización tecnológica, hasta críticas a ese "puñado de buenas noticias" aunque insuficientes ante el alto deterioro estatal.

Las discusiones también caen en **falsos reduccionismos**. Por un lado, las miradas del **Estado mínimo** —clásico de las reformas neoliberales de los 90—, y por otro las posturas del **Estado omnipresente**, supuestamente reclamado por la ciudadanía para que le resuelva todos sus problemas.

Cualquier tendencia que se adopte tendrá su **correlato ideológico**, su punto de vista parcial y la arbitrariedad de enfocar un aspecto que se considere sustantivo.

Se ha planteado que la implementación de nuevas tecnologías es importante, pero sabemos que la accesibilidad de la población a las mismas es limitada. Tampoco podemos exigir que desde la Subsecretaría de la Gestión Pública se solucionen todos los problemas que tiene el Estado.

Potenciar la gestión del Estado es enfocar en un punto crítico los esfuerzos estatales y que eso repercuta en el aparato público y en el conjunto social. De allí consideramos la necesidad de que la **cultura organizacional de la administración pública**, altamente burocratizada, reglamentarista, basada en la normas, profundamente apática, se transforme en una **cultura que privilegie la interacción**, que se oriente a los resultados, que fortalezca la innovación, que se preocupe tanto por el desempeño individual como el grupal.

El cambio se hace con la gente, tanto la que ocupa un espacio laboral en la administración pública como la que recibe un servicio que presta el Estado.

Cuando pensamos en un empleado público la imagen que se asocia es la de la empleada personificada

por el actor Antonio Gasalla. Esa mirada es válida pero parcial. Existen muchos empleados de ese estilo, pero también hay maestros en escuelas públicas que imparten clases ante 40 alumnos —en muchos casos desnutridos— o médicos y enfermeros que atienden gran cantidad de pacientes en condiciones precarias por la situación de algunos hospitales.

La cultura organizacional con una **alta rutinización de tareas y apegada excesivamente a lo procedimental** ha impactado negativamente sobre la performance de la administración pública.

La implementación de modelos como el de las agencias gubernamentales terminaron acoplándose a los sistemas burocratizados ya existentes. Más que mecanismos con contratos específicos, planificación estratégica y orientados a resultados, eran una suerte de "apéndices" de la estructura burocrática; en parte por responsabilidad del organismo que los incluía en el engranaje de las diferentes áreas de la estructura público-jurídica, de sistemas, de recursos humanos, de presupuesto, etc.

Pensar en un Estado mejor implica considerar también una **transformación integral** en base a ejes estratégicos, para lo cual el cambio en la cultura organizacional es un tema que no puede dejar de plantearse a los efectos de generar un mejor desempeño del Estado.

** PROFESOR E INVESTIGADOR DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS (UBA Y FUNDACION ISALUD)*

Para leerla haga click en el siguiente link:
http://www.clarin.com/diario/2007/06/13/opinion/o-03301.htm

La reforma del Estado olvidó a los empleados
Octubre de 2006, Diario Clarín
Gustavo Blutman

En los últimos años se modificaron estructuras de la administración pública, pero no se contemplaron los necesarios cambios culturales correlativos.
Se están viviendo momentos de transformaciones, ligados a cambios en diferentes aspectos de la vida social, política y económica. Pero en lo que respecta al aparato público sólo se observan políticas remanentes de antiguos proyectos reformistas.
Encarar una transformación profunda de la administración pública de Argentina es una tarea que aún está pendiente.
Hasta hace un tiempo el tema del Estado aparecía como "el" problema a resolver. Si realmente se intenta cambiar el aparato burocrático, un eje que no debe obviarse es el de la cultura organizacional en la administración pública.
En ese sentido, se llevaron adelante reformas estructurales, y quedan por realizar cambios intraburocráticos para dar continuidad a los procesos de reforma del Estado.
La Primera Reforma del Estado (entre 1989 y 1994) tuvo características estructurales que modificaron las relaciones con la sociedad civil. Se sustentó en cuatro dimensiones que identifican distintos cambios estructurales: transformaciones en el papel del Estado, cambios en la política económica, cambios organizacionales y política de recursos humanos.
La Segunda Reforma (Ley 24.629, febrero de 1996) tuvo en común con la anterior el disparador de la crisis fiscal, con un consenso bastante escaso, sin representar una efectiva transformación de las reglas de juego.
El Plan de Modernización (Decreto Nø 103/2001) comprendió, entre otros temas, transparencia y política anticorrupción, cambio del modelo de gestión, orientación a resultados, carta compromiso con el ciudadano, planificación estratégica, etc. Es claro el vínculo con políticas con esquemas modernos del Nuevo Gerenciamiento Público.
Si analizamos puntualmente los resultados, podremos observar que se ejecutaron varios puntos del Plan, más por el voluntarismo de sus responsables y equipos, que por mantener una línea directiva hacia metas globales a alcanzar.
Observamos que la cultura organizacional ejerce impacto e influencia en las instituciones públicas. Consideramos que la cultura se compone de elementos y manifestaciones tanto visibles y conscientes, como invisibles e inconscientes. Incluimos los valores laborales, los tipos culturales y las presunciones básicas.

Los valores están vinculados a la búsqueda de la mejora de ingreso y la garantía de la estabilidad, los que se han dado en llamar valores básicos (de supervivencia).
Por otro lado, el tipo cultural predominante ha sido el modelo apático, con una excesiva prudencia en la administración y el apego a las reglas.
Las presunciones básicas (lo más profundo e inconsciente de la cultura) indicarían como destacables la distancia de poder entre jerarquías y los bajos niveles de tolerancia a la incertidumbre.
Como resultado, la administración pública constituiría un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada. Sin embargo, los empleados estarían buscando modelos culturales modernos marcando el deseo de un cambio, con visión, compromiso, objetivos claros y buena comunicación (tipo cultural integrativo).
Mientras el esfuerzo por realizar transformaciones macroestructurales generó la aplicación de políticas que afectaron el papel del Estado, la aplicación de políticas dentro de la administración pública para el cambio cultural que correlacionara las transformaciones estructurales ha sido pobre, omitiendo el rol a cumplir por los agentes públicos.

Faltan cambios culturales en nuestro Estado
Junio de 2005 , Diario Clarín.
Gustavo Blutman

La corrupción no puede atribuirse a los bajos sueldos sino a una cultura organizacional vetusta en nuestra administración pública.

Es difícil pensar en una administración pública eficiente, eficaz y comprometida con el ciudadano.
Las quejas de la sociedad sobre la máquina burocrática pueden considerarse válidas. Pero ¿esto es responsabilidad de sus empleados? ¿Existen deseos de cambio en el aparato público por parte de quienes instrumentan las políticas públicas? ¿Hay deseos de transformaciones en los propios empleados?
Estudios realizados nos indican que los procesos de reforma del Estado poco han impactado en la cultura organizacional del sector público, lo que quedaría evidenciado por el predominio de los tipos culturales tradicionales y, en particular, de lo que denominamos el "modelo apático".
Este tipo cultural pone de manifiesto el alto grado de rutinización en las tareas, donde lo importante es cumplir con lo procedimentalmente regulado y no tanto el alcanzar los objetivos y metas propuestos.
En consecuencia, las dependencias públicas serían organizaciones caracterizadas por la omnipresencia de reglas destinadas a establecer qué se hace y cómo, y no tanto para qué. Los márgenes de flexibilidad y libertad en las tareas tienden a ser escasos. Este conjunto de rasgos, sumados a otros como la disfuncionalidad y la lentitud, son reflejo de lo que solemos llamar "cultura atada a la lógica del expediente", regida por parámetros estáticos y marcadamente burocratizados.
Sin embargo, estos mismos estudios nos dicen que hay una deseabilidad por los tipos culturales modernos integrativos vinculados con una alta orientación tanto a las relaciones con los empleados como a los resultados.
Lo señalado deriva en lo que se considera el índice de frustración, entre lo que es (predominio del tipo cultural apático) y lo que debería ser (deseos del tipo cultural integrativo).
Es en este punto donde se debe montar una transformación en la cultura de los organismos públicos.
Miguel Braun, en una nota publicada en esta sección el lunes 23 de mayo, señala que los argentinos "pretendemos tener funcionarios públicos honestos y eficientes, pero les pagamos poco y no los controlamos".
Si algo existe en la Argentina es un elevado número de organismos vinculados directa o indirectamente con el control de los funcionarios: Oficina Anticorrupción, Sindicatura General de la Nación, Auditoría General de la Nación, Unidades de Auditoría Interna, Ombusdman. Que funcionen bien, regular o mal es lo que habría que analizar.
El poco pago siempre es relativo a lo que estamos midiendo. Podemos coincidir en que son sueldos distanciados de la realidad del sector privado, y que por la índole de las tareas merecerían ser más altos. Pero lo llamativo es que Braun relaciona el bajo sueldo con la corrupción: "No nos sorprendería descubrir al gerente involucrado en maniobras de compras con sobreprecios".
Esta afirmación dista de lo que debería ser la conducta de cualquier ciudadano; no se puede justificar obtener un beneficio extra laboral por más que el salario percibido sea magro. Según el autor, a los funcionarios habría que pagarles más para "desincentivar" la corrupción. En realidad, lo que habría que hacer es pagar salarios acordes a la tarea y cambiar la cultura de las organizaciones públicas.
Que el pago sea bajo no justifica, bajo ningún concepto, el accionar corrupto; abundan casos de

buenos salarios en donde tampoco se garantizaba la transparencia. En síntesis: los mecanismos de control existen; habría que ponerlos en funcionamiento y nadie debería corromperse aunque su salario sea bajo.

¿Qué hacer para impulsar un desarrollo equilibrado?
Formar una nueva burguesía agrícola
Julio de 2006, Página /12
Horacio Cao

En otras épocas, la Argentina fue muy eficaz para armar redes que combinaran tareas del gobierno nacional con los provinciales. Cuando el Estado tenía fuerte presencia en las provincias, la salud y la educación eran muy buenas, a pesar de su situación de rezago relativa. Deberíamos generar alguna regresión sobre los procesos de descentralización de los '90. Tirarles las escuelas y los hospitales por la cabeza a las provincias fue una pésima idea que no generó ninguno de los procesos virtuosos. En segundo lugar, habría que empezar a pensar políticas de promoción regional. Invertir en pequeñas producciones regionales de las zonas periféricas, aunque sean costosas y menos eficientes que en muchos nichos de la Pampa o la Patagonia. Es necesario rearmar una política agrícola para la lógica de cada subsistema. Se podrían empezar a generar en esas provincias unidades productivas modernas agrícolas. Intentar la formación de una nueva burguesía territorial y agrícola. Hay recursos, tierra, agua y, en estos momentos, la Argentina es competitiva

El desafío de Santiago del Estero
Octubre de 2004, Página / 12
Josefina Vaca ; Horacio Cao

El federalismo argentino tiene un mecanismo clásico de trabajo que gira alrededor de la determinación, por parte de la jurisdicción nacional, de una serie de pautas generales que las provincias adoptan o resisten en mayor o menor medida. El esquema económico político de los '90, construido alrededor del ajuste estructural y la convertibilidad, hizo que también en la dimensión Nación-provincias el equilibrio fiscal fuera valorado como "el" elemento crucial.
Como consecuencia, cualquier política diseñada por la Nación para las provincias –en salud, educación, justicia, etc.– era tamizada según su capacidad de lograr bajar el gasto o incrementar los ingresos. Para instalar en todas las provincias y en todos los temas la agenda del ajuste, un batallón de técnicos ligados al Ministerio de Economía de la Nación desembarcó en las diferentes jurisdicciones portando un complejo sistema de premios y castigos (transferencias extraordinarias, amenaza de destierro partidario, etc., lo que en lenguaje llano llamamos palo y zanahoria), irresistible para la mayoría de ellas.
Así fue que el escenario político, económico y social quedó intoxicado por la agenda neoliberal y temas como el desarrollo regional o el estado de derecho aparecían como aspectos menores, o al menos subordinados a su lógica. Para colmo de males, el ajuste en el sector público no tomó la forma virtuosa de producirse a partir de incorporaciones tecnológicas que incrementaran la productividad sino que, por el contrario, se sustentó en el recorte en la calidad y cantidad de servicios que recibían los segmentos más débiles de las respectivas sociedades provinciales.
La frase con que algunos sectores defendían al gobierno nacional "roban pero hacen", se traducía en las provincias con buen desempeño hacendario como "destrozan las instituciones (o multiplican la pobreza) pero no generan déficit".
A partir de la devaluación del peso y la salida de la convertibilidad, el equilibrio de las cuentas públicas ha dejado de ser el elemento medular de la política argentina. Si bien es una situación que no está totalmente consolidada (queda definir, por ejemplo, si se saldrá del default y bajo qué esquema), puede preverse que salvo que se cometan graves desatinos en la gestión del erario o sobrevenga una catástrofe económica, en el corto y mediano plazo, no tendrían que observarse turbulencias en el ámbito financiero fiscal.
El cambio de contexto ha abierto la puja ideológica y de intereses por fijar los contenidos de la nueva agenda política. Y en este sentido, la provincia de Santiago del Estero –por estar a cargo de una intervención federal y por su alta exposición en los medios nacionales– presenta todos los ingredientes para convertirse en un caso testigo de influencia cardinal en lo que será la agenda de políticas que el Estado nacional diseñará para las provincias durante los próximos años.
La intervención federal ha tenido una definición bastante clara al respecto: el nudo de su tarea de gobierno está dado por el despliegue de una agenda de reforma institucional dirigida a fortalecer la independencia y la calidad de la Justicia, establecer reglas claras en el sistema electoral, operar sobre los sobrecostos que el sector público tiene por la corrupción generalizada, minimizar la utilización clientelar de la ayuda social.

Esta agenda de trabajo plantea dos desafíos de envergadura. En primer lugar, al desplegarla la intervención federal se enfrentará a varios de los actores más poderosos de la provincia, como ya está ocurriendo. De hecho, uno no puede menos que sospechar que la revisión de los escandalosos contratos que el Estado tenía con algunas empresas es lo que dispara campañas de prensa desplegadas en medios provinciales "casualmente" controlados por esas mismas empresas. O que los rebuscados análisis doctrinarios con que se oponen a la reforma constitucional dirigentes que en el pasado convalidaban las decisiones más ridículas del poder juarista, no tiene como origen otro interés que el de preservar una cuota de poder.
El segundo desafío tiene que ver con determinar si la calidad institucional que se espera alcanzar podrá dar respuesta a las necesidades del grueso de los santiagueños. Si facilitará el derrame hacia los más débiles, si modificará un sistema político basado en el patronazgo y el clientelismo, si permitirá el cambio de un modelo económico basado en el gasto público y en la explotación irracional de los recursos naturales de la provincia.

Porciones de la torta
Julio de 2004, Página /12
Josefina Vaca; Horacio Cao
La coparticipación de impuestos es un instituto caracterizado por tener puntos de contacto con muchos temas de indudable relevancia. Esquemáticamente, podría decirse que hoy el tema de la coparticipación se está instalando desde dos perspectivas:
1. En la agenda política, como elemento que muestra un cierto equilibrio de poder político territorial, reflejo de la organización federal del país.
2. En la agenda fiscal, como forma de inducir ciertos comportamientos en el consolidado del sector público (Nación + Provincias + Municipios).
Ahora bien: los dos discursos (fiscal y político) desde donde se plantea el problema son diferentes, y casi siempre antitéticos, por lo que cualquier intento de cambio o reacomodamiento lleva a que el tema de la coparticipación se instale con fuerza en la agenda política nacional.
Cabe acotar que estas dos esferas han tenido la capacidad de vetar los proyectos de reformas de fondo que desde la agenda política o la agenda fiscal se han planteado. Desde la última Ley de Coparticipación –que data de 1988– sólo se lograron armar parches. Como por ejemplo los pactos fiscales, cuando la presión era del ala "fiscalista", o el fondo del conurbano, cuando la presión venía desde una jurisdicción, en este caso Buenos Aires.
En la actual coyuntura se da una cierta superposición. En principio, la vuelta a escena de la coparticipación tuvo que ver con los compromisos asumidos con el FMI de sacar una nueva ley con obvias pretensiones fiscalistas. Luego, esta pretensión se fue diluyendo al advertir que un nuevo esquema terminaría siendo contraproducente en términos fiscales: su aprobación podía significar reducir la participación de la Nación, contradictoria con los intereses de los acreedores externos.
El proyecto de nueva ley de coparticipación naufragaba –como tantas veces– sin pena ni gloria, cuando se produce una sorpresiva reactivación a cuento de las tensiones entre el Gobierno nacional y la provincia de Buenos Aires. Veamos: el gobierno de Felipe Solá, con poco margen de maniobra por haber quedado atrapado en la puja Kirchner/Duhalde, afrontaba una creciente conflictividad interna. Para enfrentarla, se sube al tema coparticipación, fundamentalmente por dos objetivos:
1. Redireccionar la tensión política, dirigiéndola hacia un actor extrarregional.
2. Instalar en el escenario el desfinanciamiento de Buenos Aires, a fin de obtener (vía la coparticipación, o cualquier otra) alguna partida extraordinaria destinada a apagar la conflictividad provincial.
Pero como es histórico en el federalismo argentino, Buenos Aires: siempre es ella sola contra el resto del país. Hábilmente, el Presidente logra realinear a casi todas las provincias detrás suyo, y redobla la apuesta: busca que este escenario sirva como un elemento que lo favorezca en su puja por disciplinar a Eduardo Duhalde y al PJ bonaerense.

El gran desafío
Enero de 2004, Página / 12
Josefina Vaca; Horacio Cao

El escenario de las relaciones fiscales Nación-provincias ha sufrido un cambio en la tendencia que, desde hace varios lustros, hacía que las provincias gestionaran crecientes niveles de recursos. En efecto, durante el período 1960-1999, para el agregado Nación + provincias, la participación proporcional de estas últimas pasó de un 17,8 por ciento a un 42,6 por ciento.
Esta tendencia se revierte a partir del año 2001 principalmente como consecuencia de dos hechos:
1) La cancelación de un piso de transferencias, que decidiera unilateralmente el ex ministro Cavallo en

las postrimerías del gobierno de la Alianza, situación de hecho que fuera convalidada por el pacto Nación– provincias del 27 de febrero de 2002 (conocido como el "pacto de los 14 puntos") y la posterior ley 25.570.
2) La instauración de las retenciones a las exportaciones las que, como todos los impuestos al comercio exterior, no son coparticipables.
Como producto de estos dos hechos, las transferencias nacionales se redujeron sustancialmente. Si se analiza la recaudación tributaria nacional y las transferencias mensuales ocurridas entre enero de 1999 y junio del 2003, se observan los cambios en la tendencia a partir de fines del año 2001, lo que implicó que las transferencias se redujeran, en términos del total de ingresos tributarios, de un 33,7 por ciento en 1999 a un 25,8 por ciento en el año 2003.
Se pueden hacer varias lecturas de estos cambios, pero nos limitaremos a realizar dos que consideramos particularmente sugerentes.
Por un lado, podría hablarse de una propensión hacia la reconstrucción del equilibrio Nación-provincias, luego de que en la década de los 90 estas últimas acumularan –a expensas del nivel nacional– una porción de recursos, potestades y poder de tal envergadura que habían llevado a un funcionamiento inarmónico de la federación.
Por otro lado, el incremento de las transferencias fiscales desde la Nación a las provincias –para nosotros inevitable en el mediano plazo– abre la posibilidad de construir un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. Es que al existir un excedente a repartir, la Nación puede fijarles condiciones a las provincias, lo que era imposible en las etapas de contracción fiscal.
En este último aspecto, sería deseable que el presidente Kirchner impulsara un sistema racional, objetivo, que promoviera conductas fiscales virtuosas en todos los actores involucrados, y no cayera en la tentación de repetir lo hecho por Alfonsín y Menem, que en las etapas expansivas establecieron –de hecho– un sistema arbitrario, opaco, discrecional, basado en el intercambio de transferencias extraordinarias a cambio de apoyo político.

Pelea por la torta
Octubre de 2003, Página /12
Josefina Vaca; Horacio Cao

Como ocurre cada vez que, en los últimos diez años, asume un nuevo gobierno, la reforma del sistema de coparticipación gana protagonismo en la agenda política. Ante esta renovada vigencia del tema, se merece aclarar ciertas cuestiones cuando se discuten las relaciones fiscales Nación-provincias. Y, además, precisar las principales razones por las que en todos estos años no se ha podido aprobar un nuevo régimen de coparticipación federal.
1 ¿Qué es la coparticipación federal?
– La coparticipación es un sistema por el cual bases tributarias que son compartidas entre las provincias y la Nación son gestionadas por esta última, que se encarga, además, de distribuir entre las 24 jurisdicciones y ella misma los recursos así obtenidos. Básicamente, los sistemas de coparticipación tienen el objetivo de resolver asimetrías en el nivel de centralización de la gestión de los recursos y de la ejecución del gasto. En el caso argentino, esta asimetría hacia las provincias –y por lo tanto responsabilidades de gasto– no fueron acompañadas por una correlativa descentralización de las responsabilidades sobre la recaudación tributaria.
2 ¿Hay diferencias de intereses entre las provincias?
– Esto genera un primer punto de debate. Desde las provincias más desarrolladas se plantea la necesidad de transferir potestades tributarias, promoviendo de esta manera conductas fiscales virtuosas al poner en el mismo nivel político administrativo las decisiones de gasto y la gestión de ingresos. Desde las provincias más pobres, se contesta que esto resultaría contraproducente en virtud de las asimetrías regionales del país.
3¿Por qué es tan importante? –La asignación entre la Nación y las provincias –lo que se conoce como distribución primaria– implica un volumen muy importante de los recursos tributarios que cobra el gobierno central, ya que sólo están fuera de ese régimen las imposiciones sobre el comercio exterior y tributos bajo excepciones explícitos, representando un 60 por ciento de total de los ingresos provinciales y un 80 por ciento de los ingresos tributarios nacionales.
4 ¿Qué otras cuestiones están en discusión?
– Cuando se discute un nuevo régimen de coparticipación surge el tema de regímenes promocionales (como la promoción industrial o los diferimientos impositivos) que favorecen sólo a algunas provincias y que implican transferencias implícitas por varios cientos de millones de pesos. La discusión involucra también el tema previsional ya que sobre la coparticipación hay una detracción del orden del 15 por ciento del total de los ingresos para financiar el sistema y, además, catorce provincias han transferido sus cajas de jubilaciones a la Nación.

5 ¿Por qué hay que cambiarlo? –El sistema vigente tiene varios problemas. En primer lugar, ya surge con serias deficiencias, a raíz de que la ley 23.548 (de 1988) no fijó los coeficientes de distribución secundaria –el porcentaje de la coparticipación que le corresponde a cada provincia– en función de criterios de eficiencia económica o equidad, sino a partir del poder político que cada jurisdicción pudo mostrar en el momento de su discusión. Por lo que estos coeficientes no guardan relación con ningún registro en particular (producción, tamaño de la población, desarrollo relativo, familias con NBI).
6 ¿Es irracional la actual distribución?
– Sobre los coeficientes mencionados se han realizado continuas modificaciones que, justificadas en necesidades financieras o sociales de las distintas jurisdicciones (como por ejemplo, el Fondo del Conurbano Bonaerense) o de la Nación (que termina coparticipando un 31 por ciento del total de los recursos tributarios a pesar de que la ley establece unpiso del 34) fueron transformando el sistema original en un enredo ininteligible. Como producto de estos cambios, los coeficientes de distribución son igualmente irracionales, con el agravante de que no cuentan con la legitimidad que brinda una ley.
7 ¿Cuál es el efecto de ese esquema de reparto de recursos?
– Al permitir que existan ganadores y perdedores a partir de su capacidad para negociar en la esfera política, se desalientan conductas virtuosas en el ámbito fiscal provincial.
8 ¿Qué traba la aprobación de un nuevo régimen de coparticipación federal?
– Los más interesados en un nuevo régimen no tienen el poder necesario para llegar a establecerlo, a la vez, los actores con poder de veto perciben que son mayores las amenazas que los supuestos beneficios que podrían obtener.
9 ¿Cómo actúan cada uno de los distritos en esa negociación?
– Históricamente, las leyes de coparticipación se terminaron acordando a partir de que el gobierno central cediera parte de sus ingresos. Las provincias grandes, si bien aparecen como las más interesadas en reformar el sistema, les resulta más factible conseguir alguna partida extraordinaria en una coyuntura particular, como en el caso del mencionado Fondo del Conurbano Bonaerense. En las provincias ganadoras (las del NOA, NEA, Cuyo y la Patagonia), utilizan todo su poder para vetar cualquier proyecto que consideren pueda perjudicarlas. El hecho es que en algunas de estas provincias las transferencias nacionales llegan a financiar hasta el 90 por ciento del total de sus ingresos, como en Formosa, La Rioja y Catamarca.

Recrear las economías de las periferias
Octubre de 2003, Página /12
Josefina Vaca; Horacio Cao

Una de las características de la Argentina es la de contener territorios con marcadas diferencias en su nivel de desarrollo. Así, pueden distinguirse regiones con población que muestra indicadores de nivel de vida asimilables a los de la periferia europea (por ejemplo, Portugal), mientras que otras presentan guarismos parecidos a los del Africa subsahariana. Esta situación, que viene de larga data, implicó a lo largo de la historia, el despliegue de políticas económicas específicas y arreglos institucionales particulares dirigidos a soldar de alguna manera las profundas asimetrías territoriales.
Dentro de las primeras se destacaban las acciones tendientes a permitir el surgimiento de las llamadas "economías regionales". De esta manera, se construyó todo un sistema de subsidios a la oferta que eliminaban la competencia extranjera, que hicieron viables los emprendimientos "regionales". En lo institucional, la forma federal de gobierno facilitaba a las clases dominantes de las provincias un espacio desde donde asegurar su supervivencia. Este aspecto estuvo limitado entre 1930 y 1983 por los golpes militares que desnaturalizaban las garantías de autonomía provincial.
El equilibrio entre los dos elementos mencionados asumió una situación paradojal en el último segmento del siglo XX. Por un lado, las políticas de ajuste estructural desarmaron los mecanismos de subsidio y protección arancelaria que habían permitido el desarrollo de las economías regionales. Por otro, la continuidad constitucional revalorizó las organizaciones de cuño federal. Esto fue particularmente importante en el caso de las provincias de menor desarrollo relativo, ya que este tipo de instituciones valoriza por igual a cada provincia, independientemente de sus características específicas.
Este escenario, en el marco de la apoteosis del desguace del sector público, terminó generando que la política del Estado nacional hacia las provincias se centrara casi exclusivamente en las transferencias fiscales. Tendencialmente, este mecanismo era más efectivo para sumar aliados cuanto más pobre y pequeña fuera la provincia en cuestión. Estas transferencias permitieron que las administraciones provinciales fueran sustituyendo progresivamente las producciones regionales en crisis, garantizando un cierto nivel de empleo, inversión y actividad. De la misma forma, fueron la fuente de financiamiento de redes clientelares y prebendarias que sostuvieron la gobernabilidad provincial.

Incluir en la agenda de temas políticos y económicos la necesidad de cambiar esta realidad tiene que ver con la ética: resulta inaceptable que los habitantes de Formosa, por mencionar sólo un caso, tengan un nivel de vida y de posibilidades varias veces inferior al de sus connacionales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También tiene que ver con que mientras la mejor opción para las jurisdicciones de la periferia sea vivir de trocar transferencias extraordinarias a cambio de apoyo político, el poder provincial estará siempre a tiro de ser capturado por cualquier aventurero que luego no tendrá escrúpulos en alinearse detrás de la política nacional más impensada.