

"Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires" Instituto para la Integración del Saber

Departamento de Investigación Institucional Área Política

Proyecto: ESTADO, SOCIEDAD Y CULTURA DEMOCRATICA EN LA REFORMA DEL ESTADO ARGENTINO

Coordinador: Alejandro M. Estevez

Buenos Aires, Argentina

Diciembre de 2002

INTEGRANTES DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

- 1. ALEJANDRO LAMBERTI: INVESTIGADOR ASOCIADO, DR. EN TEOLOGÍA.
- 2. ANITA PIERRE: INVESTIGADOR AYUDANTE DE PRIMERA, LIC. EN ECONOMÍA.
- 3. GUSTAVO HASPERUÉ: INVESTIGADOR ADJUNTO, LIC. EN FILOSOFÍA.
- 4. HUGO DALBOSCO: INVESTIGADOR ASOCIADO, LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS.
- 5. Ignacio Labaqui: Investigador Ayudante de Primera, Lic. en Ciencias Políticas.
- 6. MARIA JOSÉ FERRARI: INVESTIGADOR ADJUNTO, LIC. EN SICOLOGÍA.
- 7. SUSANA FREIER: INVESTIGADOR ASOCIADO, LIC. EN CIENCIAS POLÍTICAS.
- 8. VALENTÍN M. THURY: INVESTIGADOR ASOCIADO, DR. EN DERECHO.
- 9. VERÓNICA DIEZ DE TEJADA DE MARSEILLAN, CONSULTORA EQUIPARADA A INVESTIGADOR ASOCIADO, LIC. EN ECONOMÍA.

Tabla de Contenidos

Marco teórico	Página	4
Los cambios en la política y el ordenamiento institucional	Página	26
Reforma y Organización Estatal en los '60 y los '90 Presidencialismo, Sistema de Partidos y Gobernabilidad en la Argentina en dos tiempos: del "Juego Imposible a los años '90"	Página Página	
La Reforma Constitucional de 1994 La estructura tributaria y la coparticipación federal de impuestos comparada '60/'90.	Página Página	
Los cambios en la sociedad y la cultura política	Página	100
Valores y Cultura Política Argentina en los '60 y los '90 La Reforma del Estado desde la perspectiva empresarial Iglesia y Democracia en la Argentina de los '60 y los '90	Página Página Página	132
Los cambios en algunas políticas públicas y sus efectos	Página	166
El Síndrome del Sobreviviente Comparación de las Políticas Sociales Argentinas: '60y '90	Página Página	
Conclusiones generales del proyecto	Página	223
Propuestas	Página	238
Bibliografía General (Anexo)	Página	242

Marco Teórico

Introducción o planteamiento del problema¹:

Durante los años 80 en los países desarrollados se llevó a cabo una gran reforma del Estado que cuestionó fuertemente el papel que el actor estatal debía jugar en la economía. Estas reformas alteraron los límites que existían entre el Estado, la economía y la sociedad de su época. Desde diversas posiciones ideológicas -derecha y centroizquierda-, y desde distintas posturas teóricoprácticas -académicos, funcionarios, etc.- se concluía en que la situación era insatisfactoria en lo que hacía a la funcionalidad del Estado, a su tamaño, a la calidad de su desempeño, a la pertinencia de sus intervenciones y a su rol de intervención económica.

Es de destacar que las reformas del 80/'90 no pretendieron solamente reducir el tamaño del Estado sino cambiar el modelo estatal vigente hasta el momento. Es decir, se buscaba abandonar el Estado de Bienestar Keynesiano para pasar al Estado Neoliberal, instalando nuevos límites entre el Estado y la sociedad, trasladando el peso de un gran número de decisiones que antes estaban en manos del actor estatal al libre juego del mercado.

¿A qué llamamos Estado?

A los efectos de avanzar en nuestro análisis estableceremos una definición operativa de Estado. Como dice Guillermo O'Donnell (1997, 64) "Es un error asociar al Estado con el aparato estatal o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada."

La adopción de este concepto relacional lleva a que, en el presente estudio, se trate de abordar el tema de la reforma del Estado a través del análisis de sus mediaciones con la sociedad en algunos planos significativos. De este modo, el punto de vista del análisis se distancia "tanto de las concepciones juridicistas como de las sistémicas, que consideran al Estado como autónomo de la

¹ Este marco teórico es una versión reducida, cuya versión completa estará disponible en la página web del IIS. Este criterio se siguió para todos los subproyectos que aquí se incluyen.

sociedad civil y de su cultura y no influido o modelado recíprocamente por ésta." (García Delgado, 1998: 20).

Entonces, cuando hablemos de Estado, estaremos refiriéndonos a una relación social, dato que nos permitirá aplicar un concepto determinado tanto al Estado como a su sociedad.

Creemos que la reforma del Estado que se dio en nuestro país en la década del '90 y en los países centrales² durante los 80, no se trataría de una reforma más. En el caso argentino, por el marco en el que se plantea tiene el alcance de una construcción nueva, asimilable quizás por su magnitud a la etapa de la organización nacional.

Causas de la Reforma del Estado

Las causas de la Reforma del Estado no están todas en un pie de igualdad, creemos que la crisis de la finanzas públicas en los países desarrollados fue uno de los elementos que más pesó. La estanflación en los EE.UU. más la comprometida situación fiscal de Gran Bretaña hacia fines de los 70 o la virtual bancarrota de Nueva Zelanda a principios de los 80, trazan el escenario sobre el cual comenzaron las políticas de cambio.

Entre las causas enumeradas por la literatura disponible encontramos:

1. Crisis de las finanzas públicas.

Desde mediados de los 70, en que la crisis del petróleo lleva el precio del barril de 7 a 28 dólares, las economías de los países desarrollados comienzan a experimentar un incremento de la tasa de inflación. Al mismo tiempo estas economías tenían estructuras estatales que correspondían al modelo del Estado de Bienestar Keynesiano que aseguraban una amplia red de servicios públicos a su población, que, evidentemente, tenía un costo de funcionamiento mayor que el de un Estado mínimo. Casi simultáneamente, los países centrales comenzaron a experimentar fuertes incrementos en su déficit fiscal y un estancamiento en sus economías (Feigenbaum et al, 1999; Charih & Daniels 1997; Pollit & Bouckaert, 2000; Bresser Pereira, 1997). Este estancamiento disparó las demandas de grupos políticos que reclamaban el retorno a un Estado mínimo y que gastara menos.

² Aplicamos aquí un enfoque centro – periferia, pues nos permite explicar las reformas que se dieron en nuestro país tomando como modelo a aquellas que tuvieron lugar en los países desarrollados. Pero esto no exime al modelo aplicado en nuestro país de mostrar ciertas características diferenciales.

2. Pérdida de confianza en las instituciones públicas.

Esta causa crece de una forma concomitante a la crisis que produce en EEUU la derrota de Vietnam y al fenómeno de estanflación de Gran Bretaña en los 70. Las estadísticas disponibles en ambos países comienzan a demostrar una drástica caída en el nivel de confianza ciudadana en sus instituciones públicas. Si en la década del 50, 8 de cada 10 estadounidenses manifestaban confiar en sus instituciones, hacia mediados del 70, 4 de cada 10 contestaron positivamente (Charih & Daniels, 1997). Estas tendencias declinantes se observaron también en Gran Bretaña, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Francia, etc. Es justamente en este momento que se instala en la opinión pública una percepción de desconfianza³ en las instituciones y en el diseño del EBK respecto de sus reales capacidades para conducir la crisis a un buen puerto (Pollit & Bouckaert, 2000; Putnam, 1996; Bresser Pereira, 1997).

3. La globalización o mundialización.

Esta causa ha tenido un gran impacto sobre el escenario que llevó a las reformas. Como producto de la constitución de grandes bloques económicos, existirían ciertas condiciones que comienzan a interconectarse entre los distintos mercados. Tal es así que la cuestión de la competitividad de las economías que era una cuestión que no estaba en las agendas europeas de los 60, a mediados de los 70 empieza a ser una constante. También se observa esta estandarización de ciertas condiciones en las políticas tributarias, las que van a necesitar armonizarse hacia los 80 para permitir iguales condiciones de competencia a los países que integran mercados comunes. Existen autores como Jacques Attali, o Ricardo Petrella que manifiestan que la globalización es un fenómeno mal caracterizado, puesto que la tendencia real es la 'financierización" y no tanto la 'mundialización", puesto que es más fácil mover capitales que mercaderías o personas entre las naciones. Trosa (1999) observa en la globalización un movimiento económico, cultural y político frente al cual los Estados no pueden permanecer sin cambios. Por otro lado, Llach (1997) muestra una relación entre la necesidad de maximización de ganancias de las empresas y la globalización.

_

³ Esta percepción de la opinión pública, constataba un desbalance entre los servicios que provee el Estado y su costo: 1) las altas tasas impositivas disminuían los salarios reales, desestimulando así el consumo y la inversión privada, y deprimiendo así la actividad económica; 2) la inflación, generada por la emisión monetaria para financiar al Estado, implicaba una serie de descalabros que iban desde la licuación de los salarios de las clases trabajadoras hasta la creciente dificultad para el planeamiento de inversiones productivas (y no meramente financieras) a largo plazo por parte del empresariado; 3) creciente endeudamiento de los Estados para financiar tales gastos, y 4) imposibilidad, para el Estado, de aplicar la receta keynesiana de reactivar, en momentos de recesión, a través de la suba del gasto, ya que generaba déficits permanentes.

4. Las tecnologías de la comunicación y la informática.

En los años 70, la disponibilidad de grandes computadoras en los Estados desarrollados y en las empresas multinacionales implicó un aumento exponencial en la capacidad de tratar de una forma masiva grandes cantidades de información. Estos análisis más profundos del comportamiento de grandes aglomerados informativos y la construcción de grandes bases de datos, permitió una explosión de las tecnologías asociadas a la comunicación y a la informática (Charih & Daniels, 1997; Llach, 1997; Bouckaert & Pollit, 2000) que se retroalimentarían con el efecto de la globalización precedente. Comunicarse y procesar datos fue una tarea más barata y sencilla a partir de los años 70.

5. El ascenso de la Nueva Derecha.

La crisis fiscal y el ascenso de la Nueva Derecha, aparecerían como las causas más fuertes de la reforma del Estado en los países desarrollados. EL triunfo del gobierno conservador de Margaret Thatcher en 1979 en Gran Bretaña sumado a la llegada al poder de Ronald Reagan en 1980 tuvo un efecto de demostración muy grande entre los países desarrollados. Habían triunfado los sectores que manifestaban tener una respuesta a la crisis del 70 mediante un retorno a un Estado más pequeño y al mercado como distribuidor de recursos. (Charih & Daniels, 1997; Bouckaert & Pollit, 2000; Bresser Pereira, 1997; Seidle, 1997)

6. El 'Public Choice'.

La doctrina económica de inspiración liberal más influyente hacia mediados de los 70, junto al monetarismo, era el *Public Choice*, cuyo mentor fue el premio nobel James Buchanan (Menduiña Sagrado, 1993). Reconoce entre sus influencias al pensamiento económico de la Escuela de Austria de 1930 (Hayek, Friedman, Von Mises, etc.) y recurre a un individualismo metodológico para enfocar los problemas. Son comunes sus modelizaciones matemáticas de las cuestiones económicas y políticas. El 'Public Choice" intenta entonces explicar desde un punto de vista económico el comportamiento político. Sus análisis son generalmente del tipo 'suma cero', es decir que todo lo que gana una parte de la ecuación lo pierde la otra. Entre sus exponentes más destacados encontramos a James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen, A. Axelrod, Jean-Luc Migué, etc. Es una visión de la realidad, particularmente dura que privilegia los criterios economicistas o fiscales antes que los políticos (Menduiña Sagrado, 1993; Dawn & Dewry, 1996; Pollit & Bouckaert, 2000; Savoie, 1994). De esta escuela de pensamiento surgieron una buena parte de los enfoques que se llevaron a la realidad durante las reformas de los años 80.

¿Cuándo creció el Estado?

La estrepitosa caída de la Bolsa de Wall Street en 1929 y la consecuente crisis económica mundial que desencadenó, marcaron el fin de la *Belle Époque*⁴, y dieron el puntapié inicial a un proceso de creciente intervención estatal en la actividad económica⁵. El exagerado optimismo de la época anterior había llevado a los inversionistas a sobrevaluar los activos financieros⁶. Así es como el índice bursátil había dejado de reflejar la marcha de la economía real. Luego de tocar valores exorbitantes, el 28 de octubre de 1929 el índice de la Bolsa cayó de 298 a 260. Un dia después, cayó de nuevo a 230, lo que representa una caída de 23 % en solo dos dias, y del 40 % en comparación con el máximo que se había registrado en septiembre. En noviembre, el índice había descendido a 198. La economía real sufrió el impacto, primero en Estados Unidos, y transmitiéndose luego a todo el mundo. Entre 1929 y 1932, la producción industrial cayó verticalmente en el mundo entero; por ejemplo, tuvo un descenso de casi el 50 % en Estados Undios, 40 % en Alemania y 30 % en Francia. Esto llevó a una deflación, debida a la caída en la demanda, en el mismo periodo, del 30 % en Estados Unidos y Alemania, y mas del 40 % en Francia, incrementado la tasa de desempleo de 3,2 % en 1929 a 25 % en 1933 en Estados Unidos⁷.

La Gran Depresión, tal como se la conoció, fue considerada el gran fracaso del capitalismo y los mercados, y esto fue justamente lo que dio crédito a las nuevas teorías intervencionistas, que recalcaban las numerosas fallas de mercado y asignaban al Estado el papel de conductor de la economía. Tal intervención tuvo distintas formas: regulaciones diversas, nacionalización de empresas hasta entonces en manos privadas, obstáculos al comercio exterior -ya sea en forma de aranceles prohibitivos, imposición de cuotas o prohibición lisa y llana de la importación de ciertos

_

⁴ Expresión francesa que refiere al período histórico que va de, aproximadamente, 1870, luego de la guerra francoprusiana, a 1914, cuando comienza la Primera Guerra Mundial (que en el caso de Argentina, alejada de la contienda bélica, puede extenderse hasta 1929), que se caracterizó por la paz que reinó, el crecimiento económico que se produjo en base al auge del comercio internacional y la inversión, la idea de progreso univesal indefinido, y el consecuente optimismo en la visión a futuro.

⁵ En realidad, el primer país que introdujo el moderno Estado benefactor fue Alemania, a fines del siglo XIX, siendo Otto von Bismark su Canciller. Pero es recién en los ' 30 que la intervención del Estado se impone en el m**n**do.

⁶ Hoy diríamos que 'se había creado una burbuja especulativa''.

⁷ Fuente: Peter Temin, Lessons from the Great Depression, MIT Press, Cambridge, MA, 1989.

productos-, múltiples controles de cambio, otorgamiento de distintos tipos de subsidios, mayor implementación de políticas públicas, la construcción de un Estado de Bienestar que tendía a garantizar ciertos servicios básicos a toda la población y, principalmente, el Estado en el rol de garantizar la estabilidad macroeconómica: la nueva literatura convencional, basada en las ideas de John Maynard Keynes (1936) sostenía que el Estado (identificado luego como el Estado de Bienestar Keynesiano por los académicos, EBK) debía moderar los ciclos económicos para que estos no fueran tan pronunciados, de manera tal de evitar grandes auges seguidos de profundas recesiones.

La teoría keynesiana, básicamente, sostenía que el Estado debía contribuir a una cierta estabilidad del nivel de actividad a través de una suba o disminución del gasto público. Es decir, en etapas de crisis, un mayor gasto público -manteniendo constantes los niveles tributarios, soportando así un déficit fiscal- impulsaría la demanda, y así los niveles de actividad y empleo no se verían tan deprimidos; en etapas de crecimiento, el Estado debía ajustar -ya sea en la forma de menor gasto público o mayores tasas impositivas, generando así un cierto superávit fiscal que compensaría los déficits de años de crisis- con el fin de moderar el poder adquisitivo, y así contener un aumento desmesurado en los niveles de demanda y precios.

La Segunda Guerra Mundial y su posguerra, no solamente consolidaron un mayor nivel de intervención del Estado en la economía sino que acostumbraron a la ciudadanía de los países desarrollados a un nivel de imposición alto, a los efectos de financiar el inevitable gasto en defensa nacional que produjo la contienda bélica. Los presupuestos de defensa siguieron creciendo después de 1945, a causa de la guerra fría⁸.

En la posguerra, la población también aumentó sus demandas de seguridad social y servicios públicos. La creciente demanda de seguridad social respondió tanto a cuestiones políticas (la redistribución de ingresos siempre otorga votos), como a un genuino sentimiento de solidaridad para con los mas necesitados, y al deseo de la población de cubrirse ante los potenciales riesgos que presentaba una realidad cada vez mas compleja y cambiante. La mayor demanda de servicios públicos respondió al hecho de que, a medida que las sociedades crecen y se desarrollan, aparecen nuevos bienes privados que exigen la inversión pública complementaria, como ha sido el caso, por

⁸ Caído el Muro de Berlín en 1989 y desaparecida la Unión Soviética años mas tarde, los gastos en defensa mostraron una leve tendencia a la baja. Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 permiten pensar en un cambio de esta tendencia.

ejemplo, de la generalización del uso de automóviles y de la consecuente necesidad de carreteras, seguridad vial, etc (Musgrave, 1973). Todo contribuyó a elevar las tasas impositivas y el rol del EBK. En Occidente, la proporción del gasto público / producto de los países desarrollados, pasó de rondar entre un 5 y 10 % a principios de siglo a representar entre un 50 y 60 % en los años 70. Es en esta década que, luego de 40 años de predominio, tanto en el mundo de la política como en el académico, de las ideas keynesianas, por las razones arriba expuestas, comienza un cambio de rumbo por el cual, las reformas tendientes a lograr 'm ás mercado y menos Estado" pasan a ser lo políticamente correcto, dada la preferencia de la opinión pública.

Como veremos luego en el transcurso de esta investigación la forma del Estado de Bienestar Keynesiano, que se dio de una forma mucho más acabada en los países desarrollados sirvió de inspiración al Estado de Bienestar o Desarrollo que se dio en América Latina, aunque en una versión menos acabada que el modelo original⁹ y con una calidad y grado de cobertura de sus servicios mucho menor.

¿Por qué creció el Estado?

No existe una definición precisa de cuál debe ser el tamaño óptimo de un Estado. Tradicionalmente se ha recurrido a las comparaciones para realizar una apreciación, pero irremediablemente surgen fuertes condicionantes de las respuestas. Por un lado los Estados de tipo federal tienden a ser más grandes y complejos que los de tipo unitario; los Estados que tienen un pasado colonial reciente (Gran Bretaña, Francia) tienen igualmente una tendencia a poseer una estructura administrativa mayor que los países que no tuvieron que administrar colonias (Feigenbaum, 1999).

Hay dos teorías que explican por qué creció el Estado: A) para asegurar el desarrollo democrático de una sociedad, o para cubrir las fallas del mercado; y B) porque el Estado es un agente más del juego político en el cual los grupos de interés compiten por maximizar sus ganancias.

_

⁹ Lo mismo ocurre con el modelo de Estado Neoliberal de los países desarrollados, que en América Latina podemos encontrar su similar en nuestro Estado Posreforma.

A) La teoría del incremento por procesos históricos, demandas sociales, etc.

Entre los autores que explican esta teoría encontramos un amplio arco ideológico y un variado espectro argumentativo. Hay quienes dicen que el crecimiento del Estado es el resultado inevitable de la creciente complejidad de la sociedad. Los cambios demográficos (el aumento de la población, la urbanización, y la creciente heterogeneidad) aumentan la necesidad de recursos destinados a seguridad, asuntos sociales, instituciones de control social, etc. (Olson, 1971; Crozier, 1993).

La innovación tecnológica también contribuye a hacer más compleja a la sociedad moderna, impulsando cada vez más la división del trabajo y las economías de escala. Ambos factores aumentan el grado de interdependencia y la demanda de gasto público en Investigación y Desarrollo (Olson, 1971; Crozier, 1993)

La creciente movilidad de capitales, integración regional, dependencia de la actividad privada de infraestructura, el manejo de las cada vez más complejas políticas monetaria y financiera, y la concentración del poder corporativo aumentan la necesidad de un aparato estatal más grande para evitar presiones sectoriales (Olson, 1971; Crozier, 1993)

Flora y Heidenheimer ('The Development of Welfare States in Europe and America', 1981) mencionan a la creciente división del trabajo, ampliación de los mercados y la declinación de la función de seguridad ejercida por las familias y otras instituciones, como factores que aumentan la demanda de seguridad socioeconómica.

En síntesis, el Estado creció porque tuvo que atender algún proceso social que tuviera que ver con una baja industrialización, paso de una sociedad simple a una más compleja, un mercado laboral con altas tasas de desempleo, etc. Con lo cual el Estado (y su crecimiento) es un producto de la sociedad y su tamaño, no es tanto una "deformación", sino una respuesta a una necesidad social.

B) La teoría del Juego político, o del imperialismo burocrático.

Esta teoría ve en el crecimiento del Estado una consecuencia negativa del juego que se observa en las sociedades entre diversos grupos de interés, quienes entran en conflicto por incrementar sus ganancias. El Estado salda este conflicto mediante aumentos incrementales del gasto público y por lo tanto de los impuestos. Aquí se quiere señalar que el costo del "juego político" lo pagan los contribuyentes en general. Por lo tanto los sostenedores de esta teoría creen que el problema está en el juego y en sus reglas, habría que cambiar las estructuras de incentivos para que la dinámica de este juego sea más virtuosa. Aquí se enrolan la mayoría de autores del Public Choice: Buchanan, Tullock, Niskanen, Lynn, etc. (Menduiña Sagrado, 1993).

En esta teoría también se explica que los lobbies de los grupos de poder tienden a aumentar el gasto público que los beneficia, financiándose con impuestos que se desparraman por toda la sociedad, o bien con endeudamiento a través de bonos cuya carga recae sobre toda la sociedad, y que es políticamente viable, ya que no recae inmediatamente sobre el bolsillo del contribuyente. La fuerza de los lobbies depende de cuán tan reconocidos sean tales intereses, articulados, legitimados, institucionalizados, etc.(Milton Friedman).

Otra de las posturas del Public Choice (Menduiña Sagrado, 1993), señala que la clase política, en su conjunto, actúa según su conveniencia (maximiza sus beneficios, o su propia función de utilidad). Como tal, le resulta mucho más beneficioso aplicar una política económica populista, aumentando el gasto para atraer votos, que haciendo un ajuste fiscal. Existe en la sociedad un fuerte desbalance entre quienes presionan al alza el gasto público –grupos de interés- (la única diferencia entre los diferentes sectores que pugnan por más gasto público, es que lo piden para su sector) y quienes presionan a la baja –contribuyentes- (ningún sector en concreto, salvo muy aisladas opiniones).

Desde el punto de vista del interés individual, ligan el "imperialismo burocrático" al afán individual de los burócratas para incrementar sus presupuestos (Downs, 1960). El efecto de este interés individual sobre el conjunto social, tiene como resultado el incremento del gasto público y por lo tanto de los impuestos.

En síntesis, tanto desde el punto de vista del "juego político" como de los incentivos individuales, observamos aquí que la tendencia al crecimiento del Estado es una constante histórica. Por ello, los

que sostienen estas teorías ven al Estado como un actor que "distorsiona" la correcta asignación de recursos que haría el mercado por sí mismo. En este sentido, siempre tratarán de cambiar las reglas del juego mediante incentivos que lleven al congelamiento del gasto público o a su baja.

Las dos teorías y los dos tipos de reformas

Habiendo visto entonces que hay dos teorías que explican el porqué del crecimiento estatal, habrá luego dos visiones netamente diferentes respecto de cómo reformarlo. Los que ven al Estado como el producto de un desarrollo histórico que industrializó o modernizó, tienden a tener una imagen positiva, y por lo tanto piensan que hay que transformarlo de una forma que le permita cumplir mejor su función. Por ello recurrirán a reformas de tipo "amigables o flexibles", como se dio en los casos de Francia y Suecia.

Los que ven al Estado como un árbitro interesado en el juego político de los grupos de interés, tienden a mostrar una visión negativa del crecimiento estatal. Entonces buscarán reformas de tipo "hostiles o duras" (Gran Bretaña, Nueva Zelanda) en las que se busca reducir al Estado a su mínima expresión posible, dado que su sola presencia o intervención introduce distorsiones en el mercado. Es muy común constatar que los sostenedores de estas teorías utilizan la herramienta de la privatización como un arma para cambiar las relaciones de clase vigentes en su sociedad.

Medidas "tipo" de Reforma

Existe un consenso respecto del tipo de reformas que se podían utilizar para reformar el Estado. Esto quiere decir que las dos reformas siguieron en mayor medida estas ideas, pero pusieron un énfasis distinto en algunas de las siguientes medidas (Burki & Perry, 1998; Williamson, 1994; Savoie, 1994; Seidle, 1997; Pollit & Bouckaert, 2000; Bresser Pereira, 1997, Charih & Daniels, 1997):

- Privatización: Es cuando el sector público se desprende de activos estatales que pasan a manos del sector privado, ya sea como concesión, venta o administración.
- Desregulación: El Estado retira, flexibiliza o aligera la normativa que regula una actividad o sector a los efectos de permitir un mayor dinamismo a ese mercado.
- Descentralización: El Estado descentraliza cuando transmite facultades que antes le eran propias a organismos estatales de un rango menor al original. Un claro ejemplo de

- descentralización es el traspaso de las escuelas primarias y secundarias de la órbita nacional a la provincial.
- Desconcentración: Se entiende por desconcentración al fenómeno por el cual un actor estatal remite las posibilidades de prestación de un servicio a organismos estatales que dependen de él, pero la responsabilidad por la prestación y calidad quedan en el ente central. Un claro ejemplo de esto son los centros de participación vecinal del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, que presta diversos servicios de trámites a la población, pero la responsabilidad y la definición de los servicios permanece en el municipio.
- Desmonopolización: Es cuando el Estado le quita el rol de monopolio público a alguna actividad que anteriormente estaba centrada en una empresa estatal. Esto no implica necesariamente la privatización de la empresa en cuestión, sino la introducción de un marco de competencia para el sector.
- Desengagement" o "Des -compromiso": Es cuando el Estado se retira de una actividad que anteriormente prestara a la sociedad, sin preocuparse por el relevo del sector privado en la función.

Según la experiencia internacional acumulada hasta el presente, las reformas de tipo "hostil o duro" se basaron centralmente en una política de privatizaciones, mientras que las de tipo "amigables o flexibles", utilizaron como medida central la descentralización. Esto no excluye que ambas corrientes hayan recurrido a toda la cartera de medidas enunciada, sino que la hayan implementado siguiendo prioridades diferentes (Feigenbaum, 1999; Boston et al, 1996; Dawn & Dewry, 1996).

Cuadro 1: Los dos tipos de reformas

Concepto	Reformas "Hostiles o	Reformas "Amigables o flexibles"
	duras''	
Principal medida	Privatizaciones y	Descentralizaciones y
	desregulaciones	desconcentraciones. Privatizaciones
		(selectivas y lentas)
Visión del Estado	Negativa	Positiva
Contenidos	Economicistas	Democratizadores
Tipo de política	De choque	Consenso
Países que las aplicaron	Gran Bretaña, Nueva Zelanda	Francia, Suecia.

Fuente: elaboración propia.

Existirían también casos intermedios como, por ejemplo, los de Canadá y Australia que empezaron siendo reformas de tipo "hostil" pero la reacción de sus ciudadanos o de la burocracia llevó el modelo a un punto distinto de su intención original, sin llegar a transformarse por ello, en una reforma "amigable".

¿En qué coinciden ambas corrientes?

Ambas corrientes coinciden en la necesidad del mejoramiento de los servicios al ciudadano, en la idea de medición de performance de los servicios públicos, en acercar la Administración al ciudadano, en optimizar los costos de los servicios, en asegurar los derechos del consumidor, en clarificar las prestaciones que los servicios públicos brindan, en darle mayor poder de control y elección al ciudadano, etc. (Feigenbaum et al. 1999, Savoie, 1994, Seidle, 1997, Bresser Pereira, 1997, etc.)

Aquí vamos a plantear una paradoja con el caso argentino, en el cual se observa una reforma del Estado profunda, pero a la vez corta en el tiempo, y pasado el año 1996 se observa un incremento del gasto público. Desde el punto de vista del análisis de coincidencia que realiza Feigenbaum, encontramos que nuestra reforma no estuvo tan centrada en mejorar los servicios al ciudadano sino en "achicar" el tamaño del Estado, principalmente, mediante privatizaciones y desregulaciones.

¿En qué tipo de reforma ubicamos al caso argentino?

Lo ubicamos como una reforma de tipo "hostil o dura" con ciertos condicionantes de tipo político, como el "apuro privatizador" (Gerchunoff, 1992). Pero estas condiciones de "dureza" no se mantuvieron durante toda la reforma sino que a partir de 1996 se observaría un relajamiento en cuanto a los objetivos y a la orientación del modelo (Llach, 1997).

Si bien en el punto anterior se tratan las diferencias de la reforma argentina con las ideas en las que coincidieron las reformas hostiles y amigables, creemos que la caracterización de nuestro país¹⁰ se hará en torno a los siguientes tópicos:

-

¹⁰ La caracterización de la 'herencia recibida' en julio de 1989 por el gobierno de Carlos Menem, la hace Llach (1997) cuando describe la situación del Estado argentino como: en bancarrota fiscal y en cesación de pagos de deuda externa, sin una moneda soberana, con un fenómeno inflacionario latente, con problemas de corridas bancarias, con ruptura del contrato fiscal impositivo entre sus ciudadanos y el Estado, con una inversión agónica, sin crédito privado, con una economía en 'estado de naturaleza', con una pobreza creciente (32 % en 1988), con alto desempleo (7,3 % en 1991) y

- Se siguió el modelo británico y neozelandés
- Se contó con un fuerte apoyo de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BID y FMI)
- Fue una reforma realizada por un partido que tenía un fuerte pasado populista.
- Se debilitó a las instituciones de la república.
- Se persiguieron objetivos de reducción de los activos estatales de corto plazo (hacia 1993 no tiene que quedar ninguna empresa pública en manos del Estado...). En Gran Bretaña el proceso privatizador empieza en 1979 y termina en 1997, mientras que en Argentina se hizo todo entre 1989 y 1996.
- Se privilegió un enfoque fuertemente economicista que tenía como eje la reducción del déficit fiscal y el control de la inflación.
- Se disolvieron los organismos de control administrativos tradicionales¹¹(Tribunal de Cuentas de la Nación y la Fiscalía Nacional de Investigaciones administrativas) y se crea por ley 24156 de 1992 la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación. Esto provocó un "incentivo" que permitió un incremento de la corrupción administrativa.
- Se privilegió la obtención de resultados antes que el cumplimiento de las normas. Esto llevó a una reforma que ignoró numerosas normas legales preexistentes.
- Se favoreció el clientelismo político como forma de dotar de mayor apoyo político al modelo de reformas.

Muchos de los puntos aquí mencionados serán ampliados en los distintos subproyectos de este estudio, particularmente intentaremos responder a la pregunta de cómo fue la Reforma del Estado argentino.

¿Cómo es el Estado argentino hoy?

un desempleo disfrazado u oculto del 23 % (1990). Datos que a primera vista parecen iguales o más benignos que los que experimentamos actualmente en diciembre de 2002 luego de haber realizado una profunda, pero desprolija, reforma del Estado..

¹¹ Por el dec. 2254/90 declaran cesantes a los miembros del tribunal de cuentas y por el 260/91 y el 265/91 a los de la fiscalia.

Al Estado argentino, podemos caracterizarlo hoy como un Estado Posreforma (inspirado en el modelo de Estado Neoliberal de los países desarrollados) pues no podemos afirmar que estamos frente a un modelo "acabado". El alcance de las reformas del '90 en la Argentina se concentró fuertemente sobre el nivel federal, mientras que en las provincias, se observó un resultado desparejo en algunas y dilatorio en otras.

A continuación haremos una muy breve caracterización de la situación del Estado argentino luego de la reforma, cuya explicación más detallada será tratada en los distintos subproyectos.

Desde el punto de vista político y jurídico, encontramos en el Estado, problemas de gobernabilidad (externa e interna), una falta de coordinación entre sus unidades, una anomia elevada, una desinstitucionalización de su sistema de partidos y una crisis de representatividad. Características indudables de una baja calidad institucional.

Desde el punto de vista económico: el Estado está en default, altamente endeudado (140.000 millones de dólares), con grandes problemas de evasión y con baja equidad tributaria. El grueso de la recaudación del Estado proviene de impuestos al consumo que gravan a los sectores menos pudientes. Y muestra además problemas de incremento de las distancias sociales, pues los ingresos de los sectores más pudientes se triplicaron (en promedio) respecto de los sectores más pobres desde fines de los '60.

Desde el punto de vista social, encontramos una sociedad fragmentada, con una alta tasa de desempleo, con grandes niveles de exclusión social no estabilizados por el momento, y con tendencias a la dualización social. Los paliativos que se ensayan contra la emergencia social parecerían ir en contra de una cultura del trabajo con incentivos apropiados para el trabajo en los sectores bajos.

Objetivo general

El objetivo de esta investigación fue analizar el impacto de la reforma de Estado que se operó en la Argentina durante la década del '90 en los niveles político, económico y social. Para introducir un punto de referencia en el análisis, tomamos como punto de comparación al Estado vigente en la década del '60. Analizamos entonces, dos modelos de Estado distintos, por un lado, el modelo del

Estado Desarrollista o de Bienestar (centrándonos en los '60¹²) y el Estado Neoliberal o Posreforma (focalizando en los '90). Nuestro interés no se dirigió tanto al establecimiento de grandes evoluciones históricas, sino al identificar los grandes núcleos de cambio o de continuidad en las perspectivas o categorías estudiadas en los dos modelos¹³. Por ello realizamos una comparación de los mismos, basándonos en una metodología de contraste, entre las décadas del '60 y los '90.

Objetivos específicos

Para llevar a la práctica nuestro diseño de investigación establecimos tres perspectivas de análisis específico, a saber:

- La perspectiva de los cambios (o las constantes) en la política y el ordenamiento institucional. Aquí prestamos especial atención a la estructura del Estado, al sistema de partidos políticos, al diseño institucional, al sistema tributario y a la coparticipación federal.
- 2. La perspectiva de los cambios (o las constantes) en la sociedad y en la cultura política. Aquí nos centramos sobre la cultura política argentina, la cultura empresaria y su perspectiva de las reformas, y la conceptualización de la democracia desde la perspectiva de la Iglesia.
- 3. La perspectiva de los cambios (o las constantes) **en algunas políticas públicas seleccionadas y sus efectos**. Aquí introdujimos un análisis sobre la persistencia de lógicas de tipo "tecnocráticas" en e l diseño y gestión de ciertas políticas sociales; y, por otro lado,

_

¹² La elección de la década del '60 para estudiar el Estado de Desarrollo o de Bienestar se basó en varios elementos, a saber: la experiencia desarrollista del gobierno de Frondizi y su reforma del Estado; la existencia del 'juego imposible' que provocaba la proscripción del peronismo, la intención del desarrollismo de concluir con la industrialización pesada el proceso de modernización argentino; la posibilidad de encontrar aún a 'informantes clave' que hubieran vivido en los '60. Estas son las razones que creemos explican la elección de la década del '60 y no los 50, en los cuales también existía un Estado de Bienestar o Desarrollo en construcción..

¹³ La metodología de contraste consiste en comparar dos modelos distintos y no necesariamente sincrónicos. Un excelente ejemplo de este ejercicio es el libro de Michel Foucault 'Vigilar y Castigar: Nacimiento de la Prisión", Ed. Siglo XXI, Buenos Aires,1976. Allí se observa una comparación entre el "modelo de castigo del feudalismo o incluso premoderno" comparado con el "modelo de c astigo de la modernidad". La idea subyacente sería la de buscar el origen de ciertos elementos presentes en un determinado modelo mediante un "contraste" con otro modelo previo, por ello algunos aluden a este camino como a una "genealogía", es decir una bú squeda del origen de ciertas ideas mediante una comparación. Ciertos autores, como la socióloga canadiense Gladys Symons trazan una línea de continuidad entre la utilización de modelos o 'tipos ideales" como hacía Weber, con la utilización que hace Foucaul t.

intentamos dar cuenta de los efectos que tuvo la reforma administrativa sobre la burocracia estatal desde el punto de vista de la subjetividad de los actores.

Hipótesis

Nuestra hipótesis de investigación se basó en tres pilares.

- Las reformas del Estado no son neutras respecto del sistema social, institucional y
 económico en su conjunto. Creemos que la variable cultural es un fuerte condicionante del
 cambio.
- 2. Una reforma del Estado implica una serie de redefiniciones respecto de las "fronteras" entre el Estado y la sociedad que estarían condicionadas por la cultura política imperante.
- 3. Una reforma del Estado no es simplemente una decisión de tipo técnica, implica una redefinición de tipo política respecto del balance de poder entre distintos sectores en la sociedad¹⁴.

Metodología

Utilizaremos un enfoque predominantemente cualitativo y en los casos en los cuales el procedimiento lo requiera, se hará un análisis de tipo cuantitativo.

Técnicas

La técnica cualitativa utilizada fue el estudio de caso comparado¹⁵. En lo que hace a las técnicas de tipo cuantitativas, recurrimos al análisis de series cronológicas de ciertos datos, como así también al análisis bivariado y multivariado cuando el caso lo requirió.

La estructura del presente informe final:

Como explicamos más arriba, nuestro proyecto se basó en tres perspectivas distintas, a saber:

_

¹⁴ Feigenbaum, op.cit.

¹⁵ Yin, Robert K. (1994): "Case Study Research: Design and Methods", Ed. Sage, USA, 170 páginas.

- 1. Los cambios en la política y el ordenamiento institucional.
 - a. Reforma y organización estatal en los '60 y los '90 (Hugo Dalbosco)
 - b. Presidencialismo, Sistema de Partidos y Gobernabilidad en la Argentina en dos tiempos: del 'Juego Imposible' a los Años '90 (Ignacio Labaqui)
 - c. El proceso de reforma constitucional de 1994 (Valentín Thury Cornejo).
 - d. La política tributaria y la coparticipación federal de impuestos, una comparación '60/90. (Ana Pierre).
- 2. Los cambios en la sociedad y la cultura política.
 - a. Valores y cultura política Argentina en los '60 y los '90 (Gustavo Hasperué).
 - b. La reforma del Estado desde la perspectiva empresarial (Verónica Díez de Tejada de Marseillan)
 - c. Iglesia y democracia en la Argentina en los '60 y los '90 (Alejandro Lamberti)
- 3. Los cambios en algunas políticas públicas y sus efectos.
 - a. El 'Síndrome del sobreviviente" en la Admini stración Pública Nacional. (María José Ferrari).
 - b. Una comparación de las políticas sociales argentinas y sus efectos, años '60 y '90. (Susana Freier)

La justificación de las perspectivas y los distintos subproyectos

Tradicionalmente, la ciencia política ha mostrado tres explicaciones o tradiciones respecto del funcionamiento de la realidad, la primera, la denominaremos de tipo estructuralista, es la que explica el "proceso social y político" mediante los cambios que se operan en una base económica. Todo cambio en la "base" económica tendrá un correlato en lo social, político e institucional. La segunda tradición es la de tipo institucionalista. Los institucionalistas explican los cambios sociales mediante el comportamiento de las instituciones, es decir, creen que todo cambio en lo institucional tiene un fuerte impacto sobre lo político y lo social. Y la tercer tradición es la culturalista, quienes creen que el comportamiento político, social e institucional está determinado por los valores que detentan los actores.

El enfoque de tipo 'triangular" entre valores, instituciones y conductas (Loewenstein, 1965; Putnam, 1993), o ideas políticas, instituciones y vida política (Prélot, 1961), o actores, instituciones y hechos (Maquiavelo, 1513), parecerían estarnos mostrando una grilla de análisis común a seguir. Por lo tanto, utilizaremos el enfoque de: valores, instituciones y conductas, realidad o 'ethos social' como estructurante de nuestro análisis.

En el caso del proyecto que nos ocupa, y por existir otros dos¹⁶ dentro del Departamento de Investigación Institucional, hemos puesto un mayor énfasis en buscar una perspectiva que explicase los cambios políticos, institucionales y sociales, evitando el solapamiento de los trabajos, pero al mismo tiempo, hemos buscado la integración, a los efectos de enfocar la Deuda Social Argentina desde una mirada multidisciplinar. Es por ello que nuestro proyecto focaliza -centralmente- sobre las perspectivas políticas, institucionales y culturales del fenómeno estudiado y –secundariamente-sobre aspectos económicos, como la percepción de los empresarios respecto de la reforma del Estado o el cambio en la estructura tributaria.

La justificación de la perspectiva institucional

Respecto de la perspectiva política e institucional, hemos elegido estudiar la reforma y organización estatal comparando los '60 y los '90, en virtud de nuestro enfoque inicial del fenómeno considerado. Si el estudio del Estado fue abordado desde la perspectiva de su reforma, es indispensable entonces, contar con una buena explicación respecto de cuáles fueron las estrategias de cambio que se dieron en ambas décadas seleccionadas. Curiosamente, en la reforma que llevó adelante el desarrollismo en los '60 hay una apelación al capital privado idéntica a la de la década del '90, aunque difieren en la visión estratégica del rol del Estado. Es por ello que creímos justificable adoptar este subproyecto.

En cuanto al sistema político y la gobernabilidad, se tornaba indispensable contar con una explicación respecto del cambio en la "matriz política argentina". Era evidente que en los '90 se comprobó la idea que decía 'El futuro ya no es lo que solía ser" (Acuña 1995). Por otro lado, es innegable que el 'juego imposible" de los '60 había cambiado o mutado, habida cuent a de varios factores, a saber, la 'desaparición" del actor militar del juego político ¹⁷ y la transformación de la

-

¹⁶ Los otros dos proyectos son 'Pobreza y Distribución de Bienes" o área Sociológica, y 'Desempleo y mercado de trabajo" o área económic a.

¹⁷ La desaparición del actor militar en la política argentina está fuertemente marcada por el proceso de enjuiciamiento a las juntas militares durante del gobierno de Alfonsín y la derrota de Malvinas, además de la mayor consolidación de un ideal democrático –aunque no de una forma completa- en la cultura política argentina que tuvo lugar en la década del '80. En los '90, el indulto del gobierno de Carlos Menem a los militares condenados, parecería haber jugado un efecto 'pro-sistema' al haber acallado las demandas de los sectores castrenses por la liberación de sus colegas en prisión, si bien al mismo tiempo este perdón parece haber deteriorado el valor 'justicia' en la sociedad.

identidad del justicialismo en manos del menemismo (Acuña, 1995; Torre, 1998; Palermo y Novaro, 1996; Palermo y Torre, 1999), además de los cambios en las percepciones democráticas de los empresarios y en el apoyo externo a las democracias latinoamericanas (Acuña y Smulovitz, 1995). Por todo lo expuesto, decidimos introducir el subproyecto 'Presidencialismo, Sistema de Partidos y Gobernabilidad en la Argentina en dos tiempos: del juego imposible de los '60 a los años '90".

La reforma Constitucional de 1994, cobra relevancia cuando consideramos que las instituciones son parte del escenario en el que se da el 'juego político" entre los actores. La década del '90 nos muestra una reforma constitucional que surge de un acuerdo político –el Pacto de Olivos- entre las dos fuerzas mayoritarias, que introduce una serie de reformas institucionales (jefatura de gabinete, consejo de la magistratura, etc.) que fueron pensadas en la década anterior (Nino, 1992), a cambio de la reelección presidencial. Por lo expuesto, creímos que un estudio del impacto de estas innovaciones institucionales tornaba imperioso un subproyecto que las estudiara, tanto desde su origen como desde su comportamiento.

Los impuestos han sido un elemento clave en las reformas del Estado en los países centrales durante los '80 (Savoie, 1994; Feigenbaum, 1999). Se buscaba un Estado más pequeño, para disminuir la presión tributaria sobre los contribuyentes, y concretamente, dentro de estos, se buscaba favorecer a aquellos que acumulaban capital, por lo tanto los impuestos a las rentas se reducían. La Reforma del Estado argentino de los '90, también pretendió seguir este camino, más el de una simplificación tributaria, aunque el carácter regresivo –nunca abandonado- de la estructura impositiva se incrementó hacia finales del período. Por otro lado, la estructura federal de la Argentina, tornó imperioso el estudiar cómo había cambiado la forma de distribuir el producto de la recaudación impositiva entre la Nación y las provincias. La reforma del Estado en Canadá también implicó un cambio en el sistema de distribución y la creación de nuevos impuestos (Bourgeault, Demers & Williams, 1997). Estos elementos tornaron indispensable la introducción de un subproyecto que enfocara la estructura tributaria y la coparticipación federal de impuestos argentina, comparando los '60 con los '90.

La perspectiva de los cambios en la sociedad y la cultura política

Debido a que nuestro enfoque le asigna una gran importancia a los valores de los actores y por lo tanto a la cultura política, consideramos pertinente incluir un subproyecto que estudiara el caso

argentino. Autores como Catterberg (1989) o Mora y Araujo (1991), señalan ciertos cambios favorables en las percepciones democráticas de nuestra sociedad, pero también nos alertan respecto de la dinámica de esta transformación y de su baja velocidad. Carlos Floria (2000) nos habla de la democracia como hecho de la cultura política y como aprendizaje. Asimismo la cohabitación en la 'matriz cultural argentina" de valores individualistas y estatistas al mismo tiempo (Catterberg, 1989) tornó indispensable un estudio de tipo cualitativo que diera cuenta del fenómeno, comparando los '60 con los '90. Es por ello que se introdujo el subproyecto 'Valores y cultura política argentina".

La reforma del Estado argentina de los '90 tuvo un fuerte sesgo pro-empresario. Las privatizaciones, desregulaciones, más la política de imitación de las 'buenas técnicas del sector privado' dieron a la transformación el Estado un cierto espíritu 'managerialista' (Estevez, 2001) que animó a las reformas 'duras' del primer mundo. Es por ello que consideramos pertinente introducir un estudio de las percepciones de los empresarios sobre la reforma del Estado, e intentar al mismo tiempo, su reflexión sobre las diferencias en la sociedad argentina comparando los '60 con los '90. En el trabajo 'La Reforma del Estado desde la perspectiva empresarial' se estudian desde un punto de vista cualitativo las opiniones del empresariado respecto de diversos temas como la inversión, la seguridad jurídica, la cultura tributaria, el espíritu de riesgo, etc.

Como tercer subproyecto de la perspectiva de la sociedad y los valores, hemos elegido a: "Iglesia y Democracia en la Argentina en los '60 y los '90", a los efectos de dar cuenta de una relación demostrativa del estado de la cultura política argentina. Al elegir estudiar las percepciones de la Iglesia respecto de la democracia, pretendemos cubrir desde otro ángulo la relación entre "vida política" y "cultura o ideas políticas" (Prélot, 1961). A tales fines, el trabajo "Iglesia y Democracia" es altamente pertinente.

Los cambios en algunas políticas públicas y sus efectos.

En esta sección nuestra pretensión era ver la relación de ciertas prácticas con los valores que las motivarían. Dos ideas hemos seguido, por un lado quisimos estudiar el impacto psicológico que tuvieron las políticas de reforma y reducción de personal de los '90 sobre los agentes de la Administración Pública. Por otro, quisimos evaluar la existencia de una mirada tecnocrática para la implementación de políticas sociales.

Volviendo al estudio del efecto psicológico de las reformas, introdujimos el Síndrome del Sobreviviente, trabajo de corte cuantitativo que demuestra los impactos de una Reforma del Estado sobre la salud mental de los trabajadores que permanecieron en sus puestos. La evidencia empírica disponible (Rinfret et al., 1998, 2000, 2001) nos suministró la metodología para realizar un estudio sobre las mismas categorías que se establecieron para medir el fenómeno en la Administración Pública Federal de Canadá.

En el caso de las políticas sociales comparadas, hemos realizado un profundo estudio de campo en la localidad de San Fernando, Provincia de Buenos Aires, en donde se observó "in situ" y en contacto directo con los beneficiarios y prestadores, el impacto de ciertos programas sociales. Uno de los argumentos de las reformas de los '90 era cambiar las políticas sociales de "universales" a "focalizadas" además de hacerlas más participativas. Nuestra búsqueda se inclinó por comprobar si la mirada "tecnocrática" era una constante en la implementación de programas que tenían un supuesto participativo.

La mirada empírica

Todos los subproyectos expuestos, tuvieron una pretensión empírica, pues han incluido por lo menos cuatro entrevistas a "informantes clave". Es oportuno mencionar, que en el caso del Síndrome del Sobreviviente, se realizaron 320 encuestas (60 del grupo de control, y 260 para el experimental); para el estudio de las políticas sociales, en la zona de San Fernando, se recogieron cerca de treinta testimonios; para el subproyecto de estudio de la cultura política, se realizaron cerca de veinte entrevistas estandarizadas, y para el caso de las percepciones empresarias de la Reforma del Estado se realizó una muestra de tipo cualitativa, que abarcó veinte entrevistados. En el trabajo de 'Iglesia y Democracia" se recurrió a entrevistas no estructuradas con cinco prestigiosos 'informantes clave'.

Los cambios en la política y en el ordenamiento institucional

Esta sección está integrada por los siguientes subproyectos:

- e. Reforma y organización estatal en los 60 y los 90 (Hugo Dalbosco)
- f. Presidencialismo, Sistema de Partidos y Gobernabilidad en la Argentina en dos tiempos: del "Juego Imposible" a los Años 90 (Ignacio Labaqui)
- g. El proceso de reforma constitucional de 1994 (Valentín Thury Cornejo).
- h. La política tributaria y la coparticipación federal de impuestos, una comparación 60/90 (Ana Pierre).

Reforma y organización estatal en los ' 60 y los ' 90

Investigador: Hugo Luis Dalbosco

I.- Introducción

La recreación de las relaciones entre la política y la economía registradas durante los noventa configuraron una reacción contra las limitaciones del Estado de Bienestar (EB). Resultaban disfuncionales la falta de coordinación entre lo público y lo privado emergente de la minimización del papel del mercado como asignador de recursos y la extensión, en forma creciente y diversificada, del papel protector de los derechos por parte del Estado. El fin de la coincidencia temporal entre el EB y el Estado keynesiano (EK) facilitó los embates reformistas centrados en la reducción del aparato estatal como precondición para producir el crecimiento económico (Isuani, Tenti Fanfani, Lo Vuolo, 1991).

Hacia los años cincuenta el Estado argentino se aproximaba al modelo de EB universalista en el cual las instituciones promovidas por el peronismo se habían materializado en un compromiso de protección social que abarcaba todas las áreas de distribución del bienestar (Titmuss, 1981). Ese modelo tuvo en común con el Estado keynesiano el requisito del pleno empleo, activado, en este caso, por la necesidad de ampliar los niveles de consumo y del mercado interno impuesto por el período de la Segunda Guerra Mundial y la inmediata postguerra. Sobre esta base se asentó el Estado de Desarrollo (ED) que, aunque asumió más definidamente su característica keynesiana, se extendió más allá de la mera resolución del ciclo económico generando una transformación estructural duradera. La meta del desarrollo integral, promovida también por el pensamiento social de la Iglesia, le permitía al Estado emplear todos los medios lícitos para atacar, de forma sostenida, los problemas acuciantes de la brecha entre naciones y dentro de los sectores de una misma nación (Oyhanarte, 1970).

La superposición entre el EB y el ED combinó la política social del primero con la macroeconomía keynesiana y el compromiso del pleno empleo (Therbon, 1989). Tal triple confluencia sería clave a la hora de considerar el fracaso y el conflictivo desmontaje de las estructuras propias de la desmercantilización (Esping-Andersen, 1993) en forma concomitante con el desguace del Estado empresario y planificador.

Desde este punto de vista, la concepción que respaldó las reformas pro mercado de la década del noventa, partió de la experiencia parcialmente fracasada del desarrollismo y se encontró con un terreno favorable para reposicionar al Estado en sus roles clásicos. Conceptualmente

significó una revalorización del mercado, como principal y predominante asignador de recursos, para cuya restauración fue necesario proceder a una severa transformación del aparato estatal. El resultado fue un cambio cualitativo en el sistema de relaciones con la sociedad civil.

La reforma trascendió la mera salida de la crisis hiperinflacionaria de 1989. No se trataba sólo de la discusión ideológica acerca del papel del Estado sino también de la incapacidad instrumental del Estado para prestar aquellos servicios cuyo carácter público no suele discutirse en los países más desarrollados.

Para facilitar la comparación resulta útil considerar los conceptos de autonomía estatal y de capacidad de gestión pública. Por autonomía estatal debe entenderse la facultad del Estado de situarse por encima de los grupos sociales, el grado en que aquél puede formular y perseguir las metas colectivas de forma tal que su accionar no refleje meramente las exigencias o intereses de los grupos dominantes. Esta visión encaja perfectamente con la idea del Estado promotor del bien común, que se efectiviza en la medida que es capaz de garantizar cierto piso mínimo de condiciones que pueden ser alcanzadas por todos los sectores sociales. El concepto de capacidad de gestión pública, por su parte, se refiere a la relación recíproca entre el Estado y la Sociedad orientada a resolver en forma interactiva cuestiones sensiblemente públicas. Mientras que la autonomía se refiere a la fijación de metas colectivas, la capacidad tiene que ver con los modos a través de los cuales los actores estatales y los actores sociales se involucran en su obtención. Se trata de una relación dinámica en la cual Estado y Sociedad se involucran mutuamente a través de ciertas "Vías de acceso institucional".

Dentro de éstas, los factores organizativos, de procedimiento e intelectuales determinan la modalidad de funcionamiento del Estado (Skowronek, 1993). Los organizativos toman en cuenta el grado de concentración, penetración y centralización de la autoridad y la especialización de las tareas institucionales. Los de procedimiento están vinculados a la eficacia estatal; en especial, aquellos mecanismos que rigen el reclutamiento, organización, escalafonamiento y remuneración de los agentes estatales. Los factores intelectuales, por su parte, tienen que ver con la aptitud del Estado para atraer y retener individuos dotados de habilidades gerenciales y técnicas. La reforma del Estado debe abarcar los tres aspectos en forma conjunta, simultánea y flexible de tal modo que los objetivos y los resultados resulten comparables y permitan adaptaciones. La consideración de la concepción estratégica del Estado, la organización administrativa de aparato estatal y la configuración del servicio civil, que comprenden esos tres factores, son los puntos centrales cuyo tratamiento en cada período posibilitará la comparación.

II.- Síntesis de los procesos de reforma del Estado en los '60 y en los '90

A) Los años sesenta

1.- La estrategia desarrollista: Aunque se inició y alcanzó un alto grado de elaboración doctrinaria con el frondicismo, el desarrollismo constituyó un movimiento intelectual y un pensamiento político que cortó transversalmente el mapa de las organizaciones políticas durante las décadas posteriores. Las iniciativas propuestas por Frondizi serían profundizadas por los gobiernos posteriores y los elencos político-técnicos encargados de instrumentarlas conservarían su origen heterogéneo, tal como el movimiento inicial del líder del radicalismo disidente. El contexto político que caracterizó todo el período se sintetiza en el 'juego imposible': sería imposible conquistar el poder sin el peronismo, a la vez que sería imposible mantenerse en el poder con el peronismo (O'Donnell, 1972).

Como referente ideológico remoto, la teoría económica del desarrollo se articuló en torno a una concepción que atribuía al Estado la responsabilidad de impulsar la modernización industrial acelerada para lograr un desarrollo económico y social sostenido. Cabe mencionar, entre los elementos comunes de las estrategias de desarrollo preconizadas por sus distintas vertientes, la acumulación de capital basada en un sector dinámico, su proyección y ejecución a través de planes explícitos e instituciones ad hoc, la conversión del excedente de mano de obra rural en mano de obra industrial y la transferencia de tecnología desde los centros a la periferia. La consideración de los capitalistas como los impulsores que deciden el ritmo de acumulación y de desarrollo de la economía se complementaba con la idea del Estado como actor proactivo (Rojo Duque, 1966). En América Latina, la CEPAL constituía una referencia ineludible (Bielschowsky, 1998), en cuyos trabajos se destacaban la didáctica del contraste entre el comportamiento del "centro" y la "periferia" y la dinámica explicativa del deterioro de los términos del intercambio (Prebisch, 1963). El desarrollismo frondizista compartía la apreciación relativa al papel del Estado en el proceso de industrialización, pero sus componentes estratégicos eran originales. Enfatizaba en la industria pesada y en el desarrollo de las fuentes de energía por encima de la mera sustitución de importaciones, minimizaba la reforma agraria y se apoyaba en el mercado interno más que en la obtención de divisas por las exportaciones. Prefería, además, el desarrollo nacional previo a la integración regional. Estas orientaciones, con algunos matices, caracterizarán al desarrollismo hasta mediados de los setenta.

2.- La conformación del aparato estatal: Frondizi encaró el "primer intento orgánico" (Bozzo/López, 1999) de transformación en la administración del Estado. Aunque el "Plan de

racionalidad y austeridad"¹⁸ anunciado en 1958 consistió en un ajuste a fondo de las estructuras administrativas, las modificaciones institucionales, de acuerdo con el nuevo concepto del papel del Estado, darían lugar a la aparición de nuevas organizaciones.

Consideradas globalmente, las políticas se limitaron a la contención de los gastos, a través de disposiciones de corte clásico, comisionando al CEPRA (Comité Ejecutivo para la Reforma Administrativa) para uniformar los diseños de estructuras y establecer las excepciones. Luego, con el *Plan de Racionalización Administrativa*, el ISAP (Instituto Superior de la Administración Pública) retuvo la carga de la mayoría de las acciones de la reforma, en especial la responsabilidad en la formación de especialistas oficiales en el tema. El Instituto pasó a tener injerencia directa en la creación y modificación de estructuras y en la medición de la carga de trabajo para diseñar dotaciones óptimas. Los servicios de Organización y Métodos (O y M) adquirieron un desarrollo importante durante los años sesenta a través de la intervención obligada en casi todo lo relativo a funciones de apoyo, ya fuera en cuestiones de personal como en las de logística y funcionamiento. Las estructuras ministeriales, sin embargo, se mantuvieron estables o crecieron. Con el tiempo los planes de reducción de la gestión administrativa se discontinuaron, se frenó la descentralización educativa y de otros servicios y el CEPRA fue desactivado. Aunque se mantuvo el congelamiento de vacantes y de sueldos de los agentes públicos, a partir de 1965 el número de empleados públicos comenzó a aumentar.

En esa época surgieron dos nuevos tipos de organismos públicos: los institutos de promoción científica y tecnológica y los consejos sectoriales e interjurisdiccionales. Entre los primeros, se cuentan la CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica), el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) y el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). La necesidad de producir tecnología propia, además de comprar y perfeccionar la foránea, coincidía con la convocatoria transitoria del capital extranjero. La administración del Estado comenzó a ser demandante de capacidad técnica y profesional en el mercado argentino y a desarrollar mecanismos de capacitación formal e informal para el personal. La transferencia al sector productivo fue decisiva en el sector agropecuario y en las industrias vinculadas a éste. Los consejos sectoriales e interjurisdiccionales, por su parte, respondían sobre todo a la idea de la integración regional. Los mecanismos para la promoción del desarrollo debían ser dispuestos por el Estado: aranceles preferenciales, regímenes

_

¹⁸ Los objetivos concretos del plan, de acuerdo con el Decreto N° 10.974/58, pueden sintetizarse en los siguientes: a) reducción del gasto público de la administración central y de las empresas estatales para contener la inflación vía la contención y eliminación del déficit fiscal; b) racionalización administrativa, a través del mejoramiento de la organización de la administración y la homogeneización de los procedimientos e forma de ganar en eficiencia y economía en las prestaciones; c) austeridad administrativa.

de promoción y la creación de polos de desarrollo regional. Pronto se generalizó el uso de las excepciones tributarias y los subsidios como forma de frenar la concentración industrial en el eje central del territorio y no tardaron en ponerse de manifiesto los primeros problemas de eficiencia económica.

En el plano organizativo se inició la tendencia a acumular funciones estratégicas en la Presidencia (Bonifacio, 1994). El primer caso fue la Secretaría de Relaciones Económico-Sociales, inicialmente encomendada a Rogelio Frigerio. Además, se crearon las Secretarías ministeriales¹⁹ para desarrollar funciones substantivas, vinculadas con la concepción del Estado desarrollista. Desde entonces, dichas organizaciones se multiplicaron, tanto en el área presidencial como en la ministerial a veces con un porte superior al de las carteras ministeriales. Ha sido frecuente, también, la duplicación de organismos entre ambas áreas.

Los acuerdos con el FMI permitieron suprimir organismos, entre ellos, la Dirección de Arquitectura y la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables. También tuvieron lugar las primeras transferencias parciales de servicios sanitarios y educativos (Filmus, 1997) a las provincias²⁰, así como funciones vinculadas a la Dirección Nacional de Vialidad. En los servicios públicos sobresalió el proyecto de reestructuración ferroviaria centrado en la reducción de ramales improductivos y la concentración de talleres.

El desarrollismo frondizista buscó transferir la prestación directa de servicios cuya cobertura pudiera ser razonablemente asumida por particulares así como la gestión de empresas no vinculadas directamente con el desarrollo. Por esta vía, y también buscando un efecto coyuntural sobre el frente interno, se encararon las privatizaciones de la empresa Transportes de Buenos Aires, de la mayoría de las empresas del grupo DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado) y de las empresas de ómnibus de larga distancia. También se devolvieron las empresas no liquidadas del grupo Bemberg y se encargó nuevamente al Jockey Club de la administración de los hipódromos nacionales de San Isidro y Palermo.

Finalmente, el desarrollismo introdujo la planificación económica y social como una función permanente del Estado prestada a través de dispositivos institucionalizados. El primer hito fue la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1961²¹. Este organismo elaboró dos planes: el Plan Nacional de Desarrollo 1965-69 y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-

30

¹⁹ Ley de Ministerios N° 14.439. Las primeras doce secretarías se repartieron entre los ministerios de Economía, Defensa y Obras y Servicios Públicos.

²⁰ A través de la Ley N° 17.878 se transfirieron alrededor de 700 escuelas a sólo tres provincias.

²¹ Decreto N° 7290/61 con antecedente en la Ley de Ministerios de 1958

75. El primero, promovido por el gobierno de Illia, propiciaba una estrategia para mantener una tasa de crecimiento estable, pleno empleo, distribución equitativa del ingreso y disminución gradual de la tasa de inflación. Se apoyaba sobre el rendimiento del sector agropecuario, apostando al superávit sostenido de la balanza comercial para afrontar los compromisos externos y proyectaba diversificar las exportaciones, hacer obras de infraestructura y ocupar la capacidad instalada. El plan naufragó con el gobierno de Illia aunque el CONADE pudo retener y formar técnicos durante la etapa militar posterior, varios de los cuales devendrían luego funcionarios de distintos gobiernos.

El Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-75, tampoco llegó a aplicarse, si bien tuvo un principio de funcionamiento en el arranque del gobierno de Onganía. Se trataba de un plan de largo plazo, que combinaba las pretensiones de crecimiento sostenido de la economía con la creación de polos de desarrollo, basados en un breve intento de regionalización, y el estímulo de las empresas nacionales alentando su concentración y la utilización de la inversión pública.

La experiencia planificadora registraría dos ensayos más: el Plan Trienal 1974-77, de frustrada aplicación a pesar de su original metodología de formulación participativa, y el Ministerio de Planeamiento 1978-79. Éste fue el punto culminante de la planificación, en el doble sentido de haber llegado a la más alta jerarquía organizacional y constituir el último de los intentos de establecer un mecanismo institucionalizado y sistemático

3.- El servicio civil: Mediante la aplicación de un programa acordado con el FMI²² el número total de agentes disminuyó severamente (cerca del 20%) a lo largo del período de Frondizi, aunque la tendencia se revirtió en los años posteriores. Sin embargo, la mayor parte de la reducción se debió a la racionalización ferroviaria y de las empresas del Estado (cerca del 60%) (INAP, 1975). El personal de los servicios descentralizados a las provincias pasó a engrosar las administraciones públicas locales. Entre 1960 y 1965 la administración central se redujo a un ritmo del 4% anual, alcanzando un pico del 10% en 1963 aunque lo típico fueron las transferencias entre sectores. La dinámica fue inversa en la administración descentralizada, tendencia que se sostuvo prácticamente hasta los años 80, pero que, desde 1966 relegó a la administración central al tercer lugar en número y tasa de crecimiento. El sector descentralizado comenzó a reducirse por las transferencias a provincias, mientras que las empresas del Estado mantuvieron una relativa oscilación de entre el 30% y el 40% de la cantidad de agentes públicos por todo concepto (Bonifacio, 1985). La política respecto del personal tuvo inicialmente algunas medidas que mostraron cierta preocupación por

_

²² Una batería de decretos estableció el congelamiento de vacantes y la supresión de cargos, las jubilaciones anticipadas, los retiros voluntarios, la redistribución de personal con un Servicio de Transferencia, el horario reducido con rebaja del sueldo, etc. Cfr. Decretos N°: 11.709/58; 3.754/59; 5.008/59; 9718/59; 10.115/59; 14.869/59; 16009/59; 423/60; 943/60; 944/69; 945/60; 6590/60; 10.357/60; 11.826/60. También la Ley N° 14.794.

mejorar el desempeño burocrático, especialmente a través de la capacitación de los agentes públicos²³.

El nuevo Escalafón de la Administración Nacional (Decreto N° 9530/58) distribuía al personal en "clases" y "grupos" correspondiendo cada concepto a una carrera vertical y otra horizontal respectivamente. La promoción dentro de los grupos era automática cuando se cumplían ciertas condiciones (evaluación, etc.) y la provisión de los cargos vacantes para las clases debía hacerse por concurso. La normativa tardó en comenzar a aplicarse y siempre lo hizo en forma parcial, sometida a continuos cambios que desnaturalizaron el escalafón, sobre todo por desactivar el sistema de concursos con medidas de excepción que permitían designaciones transitorias directas, que luego facultaban al designado a competir por el puesto.

En buena medida las disposiciones sobre el empleo público partieron de una evaluación política de la administración estatal basada en dos apreciaciones parciales: la constatación de la preexistencia de una burocracia renuente, sobre la cual había operado decididamente el peronismo y la carencia de equipos técnicos en la estructura del nuevo partido que no fueran identificables directamente con la rama radical tradicional. Para realizar las transformaciones que Frondizi se había propuesto en el mero lapso de un período presidencial parecía poco soporte. Por ello, al igual que los gobiernos posteriores, se decidió actuar en paralelo —lo cual dio lugar a una consigna peyorativa de los opositores, el "paralelismo", con la que se aludía a la doble conducción de Frondizi, por la vía institucional, y de Frigerio, por el atajo de la informalidad- (Zavala, 1963).

La necesidad de crear una burocracia que pudiera desarrollar capacidades técnicas (Sikkink, 1993) intentó cubrirse, por primera vez, con un instituto dedicado a la formación de los funcionarios y empleados públicos, el ISAP (Instituto Superior de la Administración Pública). Comenzaron a requerirse ciertas habilidades para el ingreso a determinadas áreas de la administración. Del mismo modo, en las empresas "estratégicas", fue significativa la incorporación de personal de alta competencia técnica.

B) Los años noventa

1.- La estrategia neoliberal: La estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones comenzó a desmoronarse hacia comienzos de los años setenta. El agotamiento de la matriz política basada en la integración sistémica entre "... el populismo político, el mercantilismo económico y la

²³ El Informe Blandford puso el acento sobre el exceso de personal como un problema de la máxima importancia para la organización administrativa (Blandford; 1961).

dualización social"²⁴, coincidió con otros dos desafíos: el retorno a la legitimidad democrática y la crisis de la deuda externa.

En líneas generales, durante la década de los '80 la discusión sobre la estrategia económica presentó la descomposición de las doctrinas que asignaban al Estado un papel dinámico y de promotor del crecimiento. Se habían comenzado a percibir los primeros indicios de la globalización y se llevaban adelante las primeras experiencias de reformas drásticas en los países centrales, particularmente en Gran Bretaña. El espacio intelectual fue ocupado por el pensamiento económico liberal de raíz neoclásica. Sus ideas centrales –identificadas como 'heoliberalismo'' - pronto formaron parte de los programas de ajuste estructural y reforma económica (Prats i Catalá, 1998).

El concepto central fue la "gobernabilidad", es decir, en la capacidad del gobierno para conducir a la sociedad ofreciendo las prestaciones elementales de orden y estabilidad y garantizando el conjunto de condiciones a partir de las cuales aquélla puede obtener un óptimo circunstanciado de bienestar general y de calidad en la gestión de los servicios. La ingobernabilidad, por el contrario, sobreviene por sobrecarga, crisis fiscal o crisis de racionalidad (Bobbio, Mateucci, Pasquino, 1991).

Aunque hubo coincidencias desde distintos ángulos ideológicos²⁶, el sustento intelectual de las reformas encontró respaldo en usinas de pensamiento del exterior con vínculos en el interior. El *Consenso de Washington* ²⁷constituye la síntesis de las medidas postuladas para los países de

²⁴ Cfr. Prats i Catalá, Joan; 1998.

²⁵ La ingobernabilidad se da en los siguientes casos: 1) el cuello de botella que la multiplicación de demandas sociales provoca en la capacidad de respuesta de los gobiernos y que opera disfuncionalmente sobre la capacidad del servicio público (*ingobernabilidad por sobrecarga*); 2) la crónica insuficiente recaudación tributaria para solventar el aumento incesante del gasto público (*ingobernabilidad por crisis fiscal*); 3) crisis de la gestión de gobierno y deterioro de las alianzas sociales que lo sostienen (*ingobernabilidad por crisis de racionalidad*). (Bobbio; Mateucci; Pasquino; 1991)

²⁶ Cfr. Bresser Pereira, Luiz Carlos; 1998; Osborne, David y Gaebler, Ted; 1994.

²⁷ El acuerdo sostenía la necesidad de exigir a esos países, a cambio de una ayuda financiera creciente, la aplicación de una política que reuniera los siguientes tópicos (Williamson; 1994): disciplina fiscal: el déficit presupuestario debía ser cubierto sin inflación; prioridades del gasto público: desviar de las áreas "políticamente sensibles" (administración, defensa, subsidios, etc.) el exceso de recursos improductivos y aplicarlos hacia otras áreas capaces de generar rendimientos económicos y mejorar la distribución de los ingresos; reforma tributaria: ampliación de la base tributaria de modo de aumentar los incentivos sin rebajar la progresividad necesaria; liberalización financiera: las tasas de interés debían ser fijadas por el mercado aun a riesgo que en crisis de confianza se dispararan excesivamente; es decir, que pudiera ser sostenida por la autoridad monetaria; tipos de cambio: unificados y competitivos de modo que permitan ganar mercados con exportaciones no tradicionales y sostener la competitividad futura de los exportadores; apertura comercial: sustituir restricciones por aranceles sometidos a un calendario progresivo de disminución hasta alcanzar un piso mínimo entre el 10 y el 20%; inversión extranjera directa: supresión de barreras de entrada de modo que las empresas extranjeras y foráneas pudieran competir en igualdad de condiciones; privatización: de todas las empresas

América Latina por los organismos internacionales de crédito. En la Argentina, la crítica situación de la economía y las elecciones proporcionaron la oportunidad para aplicar las drásticas medidas, especialmente facilitada por dos fenómenos convergentes: por un lado, la predisposición colectiva a tolerar cualquier medida drástica sobre la base del supuesto que la continuidad de la situación vigente resultaría todavía más grave, y por otro, la circunstancia que la coalición triunfante contenía en su seno aquellas fuerzas que, de permanecer en la oposición, hubieran hecho fracasar cualquier reforma (Torre, 1998).

2.- La nueva conformación del aparato estatal: Las características más salientes fueron la velocidad y profundidad con las que se dieron los cambios, así como la debilidad de algunos supuestos, evidenciada con el "efecto tequila".

Los instrumentos empleados para desenvolver los requisitos del Consenso de Washington fueron proporcionados por el Congreso a través de las leyes de Emergencia Administrativa y Reestructuración de Empresas Públicas, de Emergencia Económica y de Convertibilidad²⁸. En su conjunto posibilitaron al Poder Ejecutivo extender el programa de reformas a todo el aparato estatal, especialmente a las empresas del Estado.

La organización administrativa fue alcanzada por otras medidas. El Decreto Nº 435/90 (Domeniconi, Gaudio, Guibert, 1992) dispuso un estricto control de las compras y contrataciones del Estado, la eliminación de las Secretarías ministeriales y una severa reducción del número de Subsecretarías, el congelamiento de las vacantes de la administración, la jubilación anticipada y un sistema de retiro voluntario. En julio de 1988 el organigrama general de la administración pública nacional sumaba 43 secretarías y 95 subsecretarías (ministeriales y de presidencia), sin contar los organismos descentralizados vinculados con cada ministerio o secretaría presidencial y las empresas y sociedades del Estado, estuvieran agrupadas o no en el Directorio de Empresas Públicas. El recorte de 1990 redujo la dotación de subsecretarías a 32 para el campo ministerial, ya sin la intermediación de las secretarías, y a un promedio de dos por cada secretaría presidencial. Sin embargo, poco después reaparecieron las secretarías ministeriales, aunque sometidas reiteradamente a filtros y controles realizados por el CECRA (Comité Ejecutivo y de Contralor de la Reforma Administrativa). Con todo, a pesar de nuevos recortes, Menem cerraría su período con 51 secretarías (ministeriales, de la Presidencia y de la Jefatura de Gabinete de Ministros) y 109

estatales; desregulación: eliminar regulaciones que impidan o restrinjan la competencia salvo en casos excepcionales; derechos de propiedad: garantizados a bajo costo y accesibles al sector informal.

²⁸ La Ley N° 23.928 introdujo la Convertibilidad. Su significado, sin embargo, trascendió la estrategia de anclar el tipo de cambio y proyectó la acción del gobierno hacia cuestiones estructurales, como el reordenamiento fiscal, la apertura económica, la desregulación y la política de privatizaciones.

subsecretarías²⁹, sin contar los organismos descentralizados, entes reguladores y de otra naturaleza, entre los cuales ya no se registraban empresas y sociedades del Estado en número significativo³⁰.

Conviene dividir la reforma de los noventa en dos grandes grupos de políticas: la privatización de servicios y la desregulación de actividades.

Privatizaciones: Entre 1989 y 1994 pasaron a ser gestionadas por la actividad privada las telecomunicaciones, los servicios sanitarios de la Capital Federal y trece partidos de la provincia de Buenos Aires, el transporte y la distribución del gas, seis centrales de energía eléctrica, tres distribuidoras y siete centrales térmicas, una transportadora y cuatro centrales hidroeléctricas, la aerolínea estatal y sus empresas vinculadas. Además, se concesionaron ocho líneas férreas, de pasajeros y de carga, y los subterráneos de Buenos Aires, así como diez mil kilómetros de caminos y los tres accesos a la Ciudad de Buenos Aires, los canales de televisión abierta y la mayoría de las estaciones de radio, seis elevadores terminales y dos unidades portuarias. Por otra parte, se vendió el 45,3 % del paquete accionario de la petrolera estatal –en una primera etapa, y el resto, más tarde-, varias refinerías, empresas vinculadas y casi toda la flota petrolera, se concedió la explotación de las áreas petroleras centrales y marginales y se enajenaron empresas del sector químico y petroquímico, y también empresas siderúrgicas, del sector militar, la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, Yacimientos Carboníferos Fiscales, etc.

Se trató de un cambio según el modelo de la regulación externa, a través del cual la facultad regulatoria y la prestación de servicios fueron asignadas a organizaciones diferentes y separadas. Con la aparición de los "entes reguladores de servicios públicos"³¹, las funciones de la administración central se concentraron en la planificación y conducción de las políticas públicas, y el contralor y la coordinación de servicios fueron atribuidos a aquéllos. Los entes reguladores se organizaron con carácter autónomo y autarquía financiera, a la que se sumaron las facultades para percibir recursos de los usuarios, originados en las tareas de fiscalización, y quedaron facultados

²⁹ Las cifras, que corresponden al mes de julio de 1999, fueron proporcionadas por la ONIG (Oficina Nacional de Innovación de Gestión) de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

³⁰El Decreto № 1757/90 dispuso una severa modificación estructural, impuso una banda horaria única y, entre otras disposiciones, creó el CECRA. El Decreto № 2476/90 completó los sistemas de retiro y otros hasta alcanzar una meta del 33%. Fue clave el concepto de *responsabilidad primaria*, atribuido a una sola unidad funcional, instrumentado por el Decreto № ° 1545/94, asumido y complementado con de Decreto № 1883/91 que reformó el reglamento de procedimientos administrativos.

³¹ Se trata de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT); la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC); el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS); en Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS); el Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE); el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENHOSA) y el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA).

para arbitrar entre los particulares y los prestatarios. Durante su gestión, se han suscitado controversias, debido a la morosidad con la cual asumieron su papel y a la falta de profesionalidad en la conformación de los directorios y niveles gerenciales, así como por el incumplimiento por parte del Estado de algunas de las cláusulas de los contratos. Han sido habituales las referencias al "contexto" como condicionante de la actuación de estos organismos y a la "captura" ³² como una amenaza distorsiva latente para su desenvolvimiento (Urbiztondo, Artana, Navajas, 1997).

Desregulación: la desregulación de actividades abarcó el mercado interior de bienes y servicios, el comercio internacional, los entes públicos reguladores y la organización estatal, el mercado de capitales, el sistema de seguridad social y el régimen laboral. A esto debe sumarse la transformación del sistema previsional.

El instrumento central de la desregulación fue el Decreto Nº 2284/91 (Rojo, 1992). En la mayor parte de los casos se trataba de procedimientos y estructuras que subsistían como mecanismos al servicio de privilegios sectoriales. Tan sorprendente como el abanico de actividades comprendidas fue el tratamiento de shock que se impuso para atacarlas. Las áreas comprendidas fueron el mercado interior de bienes y servicios, el comercio internacional y la reforma fiscal. La aplicación de la política desregulatoria abarcó el área de transporte automotor y las actividades de acopio, carga y descarga, los mercados concentradores mayoristas de distintos productos, los mercados de servicios profesionales, de productos farmacéuticos y las actividades portuarias y comerciales. Del mismo modo se eliminaron restricciones para las importaciones y las exportaciones, y se tomaron medidas para asegurar la fluidez de las operaciones de comercio exterior y disminuir los costos operativos del intercambio externo. La norma dispuso la eliminación de las antiguas juntas reguladoras y entidades similares y toda la normativa sobre la que se fundaba su actividad, confiriendo a la administración central o descentralizada, según el caso, el ejercicio del poder de policía y control de calidad. La reforma fiscal terminó con casi todos los regímenes de promoción industrial de carácter sectorial, además de eliminar los impuestos de afectación específica vinculados a los mecanismos regulatorios suprimidos, así como otros ligados al comercio exterior.

Otro cambio estructural importante derivó de la implantación de un nuevo régimen de administración financiera, y la reorganización de los organismos de control. Suprimido el Tribunal de Cuentas, la Auditoría General de la Nación quedó a cargo del control externo, mientras que el interno se ejercería a través de la Sindicatura General de la Nación y el sistema de las Unidades de Auditoría Interna.

_

³² Se refiere a la posibilidad que la actividad reguladora sea apropiada por la voluntad de los prestatarios del sector.

La Reforma Constitucional de 1994 introdujo la figura del Jefe de Gabinete de Ministros y dividió así la dependencia de la administración, dado que, mientras el Presidente conservó la 'responsabilidad política', el JGM retuvo el ejercicio de la administración general. La normativa complementaria (Decreto Nº 909/95 y sus modificatorios y Decreto Nº 977/95) le ha asignado funciones relativas a la coordinación del gabinete presidencial, reasignaciones presupuestarias, responsabilidad en la gestión de reformas, etc. pero éstas no llegaron, en la práctica, a constituir un cambio substancial. También la constitución reformada jerarquizó organismos de control -la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo- pretendiendo reforzar la seguridad jurídica en la relación de los ciudadanos con la administración.

Aunque en la nueva Constitución desapareció la limitación del número de ministerios, durante el segundo período menemista no aumentó la cantidad de carteras. En cambio, la tendencia a acumular organismos de distinto tamaño, naturaleza y funciones en la Presidencia de la Nación llegó a su máxima expresión. El número de Secretarías de la Presidencia alcanzó su tope histórico y durante la década "entraron" y "salieron" del área presidencial varios organismos y se duplicaron funciones formales en forma poco coincidente con las pretensiones de racionalización administrativa que caracterizaron los primeros años de la gestión.

La Reforma del Estado II (1996 en adelante) exigió una reducción porcentual de las unidades funcionales sin especificar un criterio cualitativo y se estableció un procedimiento para reducir la planta de personal permanente con un fondo de desempleo creado para solventar las indemnizaciones, que, en la práctica, se resolvió en una suerte de canibalismo intraorganizacional.

Una consecuencia admitida en general para todo el proceso iniciado en 1989 fue el cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Una de sus manifestaciones fue la emergencia de un nuevo patrón federal. Confluyeron a la formación de éste tanto políticas de incidencia directa en la modificación de dicho estándar, como fueron la transferencia de los servicios educativos y de salud a los Estados provinciales, en el marco de una abierta descentralización, como aquellas de impacto indirecto, en especial, la apertura comercial y la desregulación. Así, mientras el empleo en el nivel federal aparece notoriamente reducido hacia el fin del período, en el nivel provincial - principal fuente del gasto público junto con los sistemas previsionales- la tendencia a la suba fue realimentada por las políticas de descentralización de servicios y de privatización de las empresas públicas.

Por su parte, la reforma del Estado –tanto en términos de organización, como de redefinición de funciones y desregulación- no observó en las provincias, en líneas generales, un grado de compromiso y un ritmo de ejecución similar al del Estado federal. Sin embargo, la distinta

capacidad de las provincias argentinas para autofinanciarse³³ no ha guardado relación con su peso en la mesa federal de negociaciones y suele contrastar con su aplicación a la producción de reformas estructurales.

3.- La reforma del servicio civil: El objetivo de transformar al Estado de prestador en regulador debía corresponderse con un cambio en el perfil del administrador público, buscando la introducción de un rol gerencial más activo.

En 1991, se reemplazó el Escalafón vigente (Decreto Nº 1428/73) para el personal de la administración pública por el *Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA, Decreto 993/91)*. El nuevo ordenamiento estableció dos tipos de carrera para los empleados públicos: la horizontal, dividida en grados, y la vertical, compuesta por niveles, a los cuales se accede por concurso. La innovación más importante en relación con el personal superior fue la creación de los 'cargos con funciones ejecutivas' que permitió el diseño de puestos gerenciales competitivos con la actividad privada. Cuando todavía estaba en marcha el proceso, la Reforma del Estado II ordenó una supresión porcentual de unidades funcionales. Muchos cargos con funciones ejecutivas desaparecieron. Luego, se extendió la práctica de apelar a designaciones transitorias efectuadas con creciente excepcionalidad por el Poder Ejecutivo 'hasta tanto se sustancie el correspondiente concurso'', procedimien to que ha terminado por esterilizar el sistema impuesto por el SINAPA. La transitoriedad se ha convertido en un valor definitivo, dado que dichas designaciones se renuevan, postergando los concursos y limitando la posibilidad tanto de rotación del personal superior como de su perfeccionamiento por la vía de la capacitación y la competencia.

Respecto de los altos funcionarios, incluyendo en esta categoría los cuerpos especializados y otras iniciativas, la síntesis del período es la siguiente:

el desarrollo del SINAPA ordenó junto con el resto de la grilla administrativa la selección de altos gerentes sobre los principios establecidos por el Programa de Administradores Gubernamentales (AG)³⁴, pero haciendo depender la interacción de aquellos pertenecientes a las distintas jurisdicciones de un sistema de capacitación sobre el cual operó el recorte fiscal y otras situaciones alejadas de los objetivos iniciales. La influencia de criterios puramente políticos en la captación de los puestos se materializó en las designaciones transitorias;

-

³³ Apenas sobrepasa el 30% (Macón; 2001)

³⁴ El Programa de Administradores Gubernamentales fue creado en 1985. Los funcionarios rigurosamente seleccionados fueron sometidos a un curso de 30 meses y luego distribuidos en la administración pública. Hasta el presente hubo cuatro camadas, pero desde 1993 no hubo convocatorias. Se rige por el Decreto N° 2098/87.

- El *personal contratado* por fuera del nuevo escalafón, con una grilla de responsabilidades y remuneraciones variables³⁵, representó una poderosa contradicción ya que, mientras se congelaban las vacantes y concursos para la planta permanente, la limitación a la planta de contratados dependía de la asignación de una partida anual renovable. El sistema no evitó el clientelismo ni permitió incorporar personal más calificado e idóneo;
- el Programa de AG aportó un enfoque global y abrió el camino para los intentos posteriores en los aspectos de selección objetiva y formación convergente, pero careció de sustento sostenido y paulatinamente quedó suspendido en el doble sentido de no continuado y de relativamente aislado de la 'franja decisori a';
- la conquista de espacios exteriores a su ámbito por parte de los diplomáticos realizó, a la inversa del Programa AG, objetivos que inicialmente no se plantearon sus creadores, pero que, por su propia densidad, manifiesta la consolidación del tipo de funcionario con aptitud para moverse entre los criterios políticos y la receptividad administrativa;
- los *economistas de gobierno*, destinados a ser una especie de funcionarios especializados de un área clave, y por lo tanto, a expandirse a medida que su proyecto se asentara, no lograron desarrollar una experiencia suficiente y, al igual que el programa de AG, pero en forma terminal, se vieron afectados por la escasa receptividad del entorno cuando se quebró la racionalidad política los sustentaba;
- la *Escuela de Gobierno*, lo mismo que el *INCAP*, han sido experiencias aisladas que manifestaron la preocupación de la dirigencia política por integrar a sus componentes en la franja de contacto con los formadores-ejecutores de la decisión³⁶.

En líneas generales, los cambios en el servicio civil han sido profundos pero insuficientes y han dejado ciertas cuestiones en el terreno de la ambigüedad. Se ha producido el pasaje a un Estado regulador sin que los principales organismos encargados de monitorear las nuevas políticas estén preparados y sus funcionarios especialmente capacitados para llevar adelante esa tarea (Oszlak, 1997).

Tanto para la toma de decisiones como para la ejecución de políticas públicas, particularmente en las áreas sensibles del manejo y la reforma del Estado, ha sido común la apelación a elencos técnico-políticos ajenos a los partidos pero que tampoco se reclutan en las

³⁵ Régimen del Decreto N° 92/95.

³⁶ La Escuela de Gobierno fue creada por la Secretaría de la Función Pública para formar cuadros intermedios de los partidos políticos en el conocimiento del Estado y la Administración. El INCAP (Instituto de Capacitación para Dirigentes Políticos) es una iniciativa similar originada en el Ministerio del Interior.

estructuras permanentes de la administración pública. En general, provienen de "usinas de pensamiento", o *think tanks*, de carácter a-partidario o, incluso, trans-partidario, frecuentemente con una orientación ideológica más o menos definida aunque matizada con un gran pragmatismo al momento de construir las alianzas con los jefes políticos en el poder. Este fenómeno habla de una doble confluencia: la necesidad de incorporar conocimientos y vinculaciones intelectuales de alto nivel para desarrollar iniciativas de reforma profunda y de implementación de políticas públicas, por un lado y, por otro, la ausencia de partidos con cuadros suficientemente formados y cohesionados y el consecuente desplazamiento de las organizaciones partidarias hacia las funciones legislativas y de captura de adherentes.

Las distintas alteraciones al orden constitucional impactaron sobre la clase política y sobre la administración pública. La primera debió acceder al poder sin haber ejercido funciones ejecutivas en forma estable durante los años de formación y consolidación de sus cuadros dirigentes. Los partidos políticos, asimismo, se vieron inicialmente privados de un debate interno amplio, razón por la cual, la reproducción hacia adentro de un modelo de pensamiento con poca evolución se efectuó de forma acrítica. Por su parte, los cuadros administrativos residuales, poseedores del conocimiento práctico del funcionamiento del aparato estatal, carecieron, en principio, del respaldo de cierta "legitimidad de origen". La administración pública sólo poseía equipos técnicos en algunas áreas y los partidos políticos resignaron su función capacitadora de cuadros. El contexto general, en cambio, demandaba el diseño y la implementación de un conjunto de decisiones que, en no pocos casos, cuestionaba el paradigma conceptual sobre el cual se habían edificado las tradiciones políticas de las organizaciones partidarias y de algunas áreas sensibles del aparato estatal. Del mismo modo, los organismos internacionales de crédito, así como diversos actores económicos y sociales internos, requirieron una serie de decisiones de vital importancia y alto contenido técnico. El vínculo de esos intelectuales con las organizaciones de origen, o con otras relacionadas por afinidad intelectual, a menudo se ha mantenido a través de trabajos de consultoría realizados en oportunidades con la información disponible en la administración pública, dando lugar a la "consultocracia" 37 (Estévez, 2001).

-

³⁷ Consultocracia o 'gobierno de los consultores' identifica al fenómeno según el cual personas –generalmente pertenecientes a organizaciones ad hoc- dotadas de un conocimiento técnico o científico son contratadas por el Estado o por Organismos de Crédito Multilaterales, para llevar adelante estudios, auditorías, o evaluaciones, por un período generalmente corto y en forma onerosa. Su presencia y actividad suele ser exigida como requisito previo por los organismos internacionales, pero, en general, los resultados de su intervención no resultan vinculantes (Estévez; 2001).

III.- Conclusiones

1.- Los procesos de reforma del Estado encarados en los años sesenta y los años noventa tuvieron algunos elementos comunes. Por un lado, se llevaron adelante partiendo de concepciones relativas al papel del Estado y el aparato estatal que combinaban tendencias vigentes no sólo en el ámbito nacional sino en el entorno regional y mundial. En ambos casos, las ideas predominantes venían avaladas por ciertas experiencias que respaldaban su aplicación a la realidad argentina (Plan Marshall; reformas del Estado en Gran Bretaña, Nueva Zelandia y Chile a finales de los ochenta). También las circunstancias resultaron favorables para producir esos cambios. Mientras que el desarrollismo comenzó a aplicarse cuando el singular experimento bienestarista del primer peronismo había empezado a manifestar sus limitaciones, las reformas pro mercado se sucedieron cuando los restos del Estado de Desarrollo no pudieron sobreponerse a las múltiples causas de la ingobernabilidad de finales de los '80. Por último, también ambas experiencias trascendieron los movimientos políticos que les dieron origen y se convirtieron en una suerte de *forma mentis* para los dirigentes políticos y sociales que se sucedieron en el ejercicio del poder.

En cuanto a los instrumentos, tanto la estrategia desarrollista como la estrategia pro mercado, coincidieron en las privatizaciones, la descentralización de servicios, el rediseño administrativo y la reorganización del servicio civil. El desarrollismo apeló a las privatizaciones con un sentido pragmático, es decir, buscando liberar al Estado del peso de algunas cargas poco comprometidas con su proyecto de desarrollo; incluso, en algún caso puede hablarse de la apelación a un criterio táctico. En los noventa, las privatizaciones tuvieron más bien un carácter sistemático: a través de ellas se pretendió cambiar la fisonomía estatal y establecer un nuevo estándar en las relaciones Estado-sociedad. Aunque difuso y proveniente de distintas fuentes, el marco doctrinario lo brindó el neoliberalismo. Mientras que en el desarrollismo los criterios ideológicos sirvieron a la construcción de un modelo de Estado, en los noventa estuvieron al servicio de la deconstrucción de aquella experiencia y, subsidiariamente, terminaron estableciendo el nuevo estándar.

La descentralización de los servicios, iniciada en los años sesenta, adquirió mayor impulso en los noventa. Pero la descentralización ha sido, predominantemente, una técnica originada en el centro por motivos tácticamente coincidentes con el reclamo histórico de las provincias, aunque ejecutada sin el acompañamiento de una serie de acciones destinadas a fortalecer el poder local. El impulso descentralizador fue predominantemente fiscal. El crecimiento del empleo público en las provincias, por ejemplo, consecuencia convergente del pasaje de servicios a la órbita local, más el

crecimiento de gastos inducido por el impacto de las políticas nacionales en ese ámbito, ha incrementado el volumen y la calidad de la dependencia de las provincias respecto del Estado Federal. Paradójicamente, la mayor debilidad de los estados provinciales, agrupada, se ha constituido en un instrumento político decisivo en la negociación de la Nación con los organismos internacionales.

Por su parte, la organización administrativa del Estado no empresario en ambos períodos no permite diferenciar ningún criterio estratégico relevante. Sólo resulta distintiva la creación de los organismos de planificación, científico-técnicos e intersectoriales durante el desarrollismo y la aparición de los entes reguladores durante los noventa. En ambos casos, la necesidad de su existencia y la racionalidad inicial de su diseño no fueron del todo compatibles con las orientaciones generales y la composición de sus elencos en los sucesivos gobiernos de cada período.

La administración central, máxima responsable de la planificación y ejecución de políticas, observó una organización errática, en todo dependiente del cambiante desempeño fiscal. Tanto el crecimiento en número de organismos como su eliminación indiscriminada o el recorte porcentual traducen una carencia generalizada de la comprensión del carácter instrumental de la organización administrativa. El fiscalismo como único criterio manifiesta la ausencia de una concepción política y, por lo tanto, de una visión de profundidad, acerca de la administración en general.

Finalmente, la concepción del servicio civil también ha sido objeto de tratamiento en los dos períodos. En ambos casos, la intención inicial fue conferirle mayor profesionalidad a través de la sanción de escalafones que organizaron la carrera burocrática a partir de parámetros objetivos y de la incorporación de la capacitación como un requisito de progreso. Durante el desarrollismo el régimen de concursos para la selección de personal prácticamente no fue aplicado; sí, en cambio, fue creciente la actividad de capacitación –a través del ISAP- y la introducción de baremos y técnicas de organización administrativa y desarrollo de los recursos humanos. Durante los años noventa, en cambio, se logró hacer funcionar un sistema de carrera, en el cual, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), junto con el desarrollo de los cargos con funciones ejecutivas y el asentamiento de los cuerpos profesionales especializados, permitieron la instalación del concepto de "alta gerencia pública" en la cultura administrativa.

Más allá de dichos logros parciales, las determinantes culturales de la clase política argentina afectaron la creación de una burocracia estable. La carencia de una comprensión suficientemente elaborada de la importancia de la burocracia estatal para la ejecución de las políticas públicas se pone de manifiesto tanto al sancionar normas incompletas y someterlas a interminables cambios, como al efectuar designaciones para las cuales no existen consideraciones relativas a la profesionalidad o se compran paquetes de eficiencia "llave en mano" a consultoras o

think tanks. Del mismo modo, el predominio indiscutido del criterio fiscalista resultó absolutamente disfuncional. La administración pública argentina, a pesar de su régimen legal, ha conservado características de "burocracia patrimonial" ³⁸, en algunos sectores, mientras que en otros, sensibles para la reforma del Estado, los criterios de modernización han provenido de agentes exógenos y se resolvieron en políticas transitorias.

2.- En líneas generales, la sociedad argentina no ha encontrado un concepto institucional compartido del Estado y la administración, tanto en lo que hace a la relación del aparato estatal con la comunidad, como en el despliegue de sus funciones, particularmente aquéllas de soberanía, desarrollo y adaptación (Belorgey, 1967). La construcción de los dos "modelos" parece más bien ligada a estrategias económicas que a una concepción atinente al papel del Estado en un país subdesarrollado y en el marco de un proceso acelerado y asimétrico de globalización.

Los procesos del desarrollismo y las reformas pro mercado tienen en común el no haber concluido en un sistema de relaciones estable e integrado que permitiera evaluar sus logros y establecer las reformas convenientes. Fueron víctimas de su suceso inicial y del impulso con el que se impusieron las respectivas lógicas. Sucumbieron, también, a manos de los monstruos que crearon. El desarrollismo por la compleja trama de estructuras, empresas y organismos que incrementaron el volumen pero no la calidad de la intervención del Estado; las reformas pro mercado por el debilitamiento del Estado frente a una sociedad cuyos interlocutores principales han sido los grupos económicos.

Resalta la gestación de un nuevo estándar de relaciones en el desenvolvimiento de las funciones estatales. Paradójicamente, fue necesario acumular un poder inusual para producir una reforma profunda destinada, sin embargo, a limitar el aparato estatal a través de la transferencia de activos y de decisiones a otras instancias. El desmontaje de los restos naufragantes del EB, el desguace de las estructuras supérstites del ED y el rediseño y sinceramiento de las estructuras de subsidio y clientela, además de la reducción de escala, conformaron el programa básico que se aplicó a lo largo de los dos períodos menemistas.

Aun así, el proceso de ordenamiento no eliminó las patologías de la intervención predatoria del Estado. En efecto, el Estado emergente de los noventa, aún reducido en tamaño y limitado en sus herramientas, ha incrementado su capacidad para extraer recursos de los sectores que no cuentan con formas alternativas para eludir o amortiguar su alcance, a la vez que carece de

³⁸ Es decir, una forma que transita entre la mayor racionalidad instrumental y la vigencia de sistemas preburocráticos o patrimonialistas. Así se entiende que las alternativas de reforma impuestas por tratarse de experiencias exitosas en otras realidades arrojen resultados precarios en nuestro medio (Prats i Catalá; 2001).

capacidad de obligar y de sancionar las conductas disfuncionales³⁹. Es cierto que el aparato estatal se redujo, en volumen y funciones; pero, medido en términos de intervención, en muchos sentidos, ésta se ha hecho más penetrante y aguda. En cambio, en aquellos aspectos en los cuales difícilmente pueda discutirse la necesaria presencia del Estado, se ha incrementado patológicamente su ausencia, debiendo la sociedad, a través de organizaciones que resultan ajenas al vínculo con las estructuras estatales, o, incluso, lo repelen, ocupar el lugar y asumir, limitada y precariamente, las funciones propias de aquellas.

3.- En ambos períodos el Estado careció de *autonomía* para imponerse a los grupos sociales y construir su legitimidad sobre la base simultánea del liderazgo de un proyecto común, consensuado e inclusivo, y de la capacidad disuasiva del poder sancionatorio para respaldarlo. En buena medida, el Estado fue colonizado por una confederación de grupos cuyo predominio alternativo sólo contribuyó a incrementar el particularismo. En los períodos de relativo crecimiento, el poder de dichos grupos aumentó en forma asimétrica; en tiempos de crisis, las asimetrías se exacerbaron.

El Estado tampoco mostró *capacidad* para desarrollar -por sí mismo o mediante la coordinación de organizaciones sociales- aquellas actividades que no podían ser cubiertas por el mercado pero que resultaban constitutivas del conjunto de condiciones en que consiste el bien común. En el período desarrollista, aun con todos los logros en materia organizacional, la ineficiencia operativa del Estado fue manifiesta y creciente, con el agravante que monopolizó las funciones impidiendo el desenvolvimiento eventual de ciertas prestaciones por parte de la sociedad. Durante las reformas pro mercado, los organismos creados para controlar y regular el nuevo estándar de relaciones se manejaron con un alto nivel de precariedad que dio lugar, incluso, a fundadas sospechas de corrupción.

El peso de la gestión del Estado se ha transferido, de forma creciente, a las provincias; sin embargo, persiste un patrón federal cuya patología se ha puesto de manifiesto con la caída de la convertibilidad. La reversión de dicho sistema es una empresa difícil pero de carácter estratégico, dado que, si bien los estados provinciales son un mosaico de instituciones débiles, la incidencia de sus problemas parece ser determinante para la frágil institucionalidad emergente en el tercer milenio. Encontrar un modelo de relación nación/provincias beneficioso para los dos extremos es el desafío más grande de la organización estatal.

conducir una política consentida activamente por los actores políticos y económicos.

³⁹ La indisponibilidad de los depósitos establecida en el último trimestre de 2001 ha sido una manifestación enferma de un intervencionismo estatal mal concebido y peor aplicado y, a la vez, una muestra de la impotencia del Estado para

4.- La superación de la inestabilidad característica la Argentina está vinculada con la posibilidad de asegurar un "mínimo institucional necesario" (Prats i Catalá, 2001) pa ra poder desplegar una estrategia sustentable de desarrollo. Dentro de ese mínimo se encuentra la construcción de una burocracia estable asentada en el sistema de mérito y con la suficiente autonomía técnica para instrumentar la decisión política conforme al imperio de la ley, reproduciendo un modelo sostenido de seguridad jurídica⁴⁰. La experiencia de los países desarrollados en la segunda mitad del siglo XX apunta en este sentido. Existe una correlación positiva entre la existencia de un servicio civil estable y el crecimiento económico (Evans, Rauch, 1999). De hecho, todos los países desarrollados cuentan con una burocracia establecida y no hay ningún país subdesarrollado que la tenga. Sin embargo, no se trata de promover una creación más o menos artificial sino de reconocer la legitimidad de ese cuerpo funcionarial de forma coincidente con el reclamo universal de la sociedad argentina respecto de la renovación de la clase dirigente. Desde este punto de vista, el compromiso de aplicar las normas y de 1 sustentar los sistemas por ellas establecidos significaría una manifestación no habitual de madurez institucional. Es preciso, por lo tanto, alcanzar un concepto propio del Estado, desde las funciones más elementales hasta los instrumentos de intervención, que le permita alcanzar el nivel de autonomía óptimo para liderar un proyecto, consensuado e inclusivo, de crecimiento e integración social, en el marco de un país en desarrollo⁴¹.

⁻

⁴⁰ 'En los países dond e las reglas de la ley están bien establecidas y el proceso de democratización tiene una base sólida en la sociedad, el servicio público demuestra una estabilidad razonable que no depende de las previsiones de la ley" dice Bresser Pereira; op. cit. pág. 5. (Bresser Pereira; 2001).

⁴¹ Bresser Pereira reconoce el impulso inicial de las reformas que caracterizaron la década del 90, aunque, la inviabilidad de esa propuesta lo lleva a reclamar una "reconstrucción" del Estado, obviamente sobre bases también distintas del clásico intervencionismo de las décadas anteriores. Existe un problema de tamaño del Estado, cuya delimitación plantea las cuestiones de la privatización, la "publificación" y la terciarización de actividades. La redefinición del papel regulador del Estado, en cambio, se relaciona con la intensidad de la intervención del Estado en los mercados, cuestión estrechamente vinculada a la *governance*, término mediante el cual se plantea la situación en la cual un Estado posee las posibilidades fiscales y organizativas de ejecutar efectivamente las decisiones que toma (Bresser Pereira; 1998).

Presidencialismo, Sistema de Partidos y Gobernabilidad en la

Argentina en dos tiempos: del "Juego Imposible" a los Años 9042

Investigador: Ignacio Labaqui

1. Introducción

La Argentina ha enfrentado en el curso del último medio siglo crónicos problemas de

gobernabilidad. La incapacidad de encontrar una fórmula efectiva y sustentable de gobernabilidad

democrática parece ser uno de los desafíos más acuciantes que enfrenta hoy nuestra sociedad.

Se ha señalado que la gobernabilidad se halla ligada a las relaciones entre actores políticos y

sociales estratégicamente relevantes. En este sentido, la misma se refiere a la medida en que las

relaciones entre estos actores se ajustan a fórmulas estables y mutuamente aceptadas, sin importar

su carácter formal o informal (Coppedge, 1996). La gobernabilidad puede definirse entonces, como

la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad de las

instituciones y gobernar en forma efectiva (Bresser Pereira, 1998). El presente artículo intenta

explicar por qué en los años 60 la Argentina tenía serios y crónicos problemas de gobernabilidad,

mientras que en los 90 parecía haberlos superado, alcanzando un nivel inédito de estabilidad

política y económica. A fin de responder a este interrogante, se comparan el período 1958-1966 y

1989-99, analizando dos variables: el régimen presidencialista y el sistema de partidos.

Diversos autores han señalado que algunas de las características del presidencialismo tienden a ser

desfavorables para la democracia (Linz, 1994; Stepan, 1993; Valenzuela, 1979). Entre las críticas al

presidencialismo cabe destacar en primer lugar, la competencia de legitimidades que se produce en

el presidencialismo, fruto del origen popular tanto del Presidente como del Congreso (Linz, 1994).

En sintonía con este argumento, también se ha señalado la siempre presente tentación del presidente

en erigirse como legítimo representante de los intereses del pueblo, y en virtud de ello actuar sin

otro límite que el que imponen las realidades de poder (O'Donnell, 1997). Asimismo, también se ha

⁴² Este trabajo es una versión resumida y breve del artículo homónimo, el cual puede consultarse en la página web del Instituto de

Integración del Saber http://www.uca.edu.ar/investigacion.htm.

46

criticado la incapacidad para hacer frente a crisis institucionales dentro de los parámetros constitucionales debido a su excesiva rigidez (Stepan y Skatch, 1993). Los mandatos fijos del Jefe de Estado y del Parlamento en el presidencialismo, y la imposibilidad de cada uno de ellos de poner fin al mandato del otro (salvo el caso extremo de juicio político) dejan siempre abierta la posibilidad de que un enfrentamiento entre ambos poderes termine en una parálisis institucional, para la cual no hay solución en el presidencialismo.

Los defensores del régimen presidencialista han argumentado que su buen o mal funcionamiento depende de dos factores: el número de partidos y el grado de disciplina partidaria. Tanto el multipartidismo como la ausencia de disciplina partidaria resultan problemáticos cuando se combinan con el presidencialismo.

Con respecto al sistema de partidos, tanto un excesivo número de partidos en combinación con una polarización ideológica intensa (Sartori, 1992), así como también la existencia de un sistema de partidos caracterizado por un bajo nivel de institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring, 1999), suelen producir efectos negativos para la estabilidad de la democracia. Fenómenos tales como la presencia de oposiciones irresponsables que practican una política de superoferta, partidos anti-sistema, oposiciones semi-leales con un grado bajo de compromiso con el régimen democrático, caracterizan al sistema de partidos que Sartori denomina pluralismo polarizado, y que puede resultar fatal para la democracia. Asimismo, sistemas partidarios en los que, sin importar el número de partidos o su ubicación en el espectro ideológico, los partidos no son percibidos como legítimos agentes de representación, no tienen raíces firmes en la sociedad, y en los cuales la competencia interpartidaria es altamente inestable y volátil, suelen producir efectos negativos para la democracia, como son el surgimiento de líderes populistas, y un déficit en materia de "accountability" ⁴³, entre otros (Mainwaring, 1999).

La segunda sección analiza el funcionamiento del presidencialismo y del sistema de partidos en el período 58-66. La tercer sección hace lo propio para el período 89-99. Finalmente en la cuarta sección contiene los resultados de la comparación entre ambos períodos.

_

⁴³ El vocablo ingés accountability no tiene una traducción exacta al castellano. Accountability alude al hecho que los detentadores del poder deben dar cuenta de sus acciones frente a terceros. O'Donnell (1998) distingue dos clases de accountability: horizontal y vertical. La accountability vertical se practica a través de las elecciones. En las mismas, los gobernantes dan cuenta de sus acciones frente al electorado. La accountability horizontal está dada por los frenos y contrapesos que caracterizan a la división de poderes. Para más detalles ver O'Donnell (1998).

2. Los años del "Juego Imposible"

La proscripción del peronismo fue el principal problema que enfrentaron los gobiernos de Frondizi, Guido e Illia, que debían, por un lado, incorporarlo a la vida política, y de este modo evitar su radicalización, y por otro, tenían que impedir que volviera a adquirir el carácter hegemónico que había tenido antes de 1955, a la vez que debían enfrentar las fuertes presiones de civiles y militares que se mostraban reacios a su incorporación. El período 55-66 ha sido denominado por Guillermo O'Donnell (1972) como un 'juego imposible". La proscripción del justicialismo, la necesidad de los restantes partidos de los votos peronistas para conformar una "coalición ganadora", y la ilegitimidad -de acuerdo a las reglas vigentes- de formar una "coalición ganadora" que lo incluyera, daban por resultado un juego imposible que inevitablemente terminaba en la intervención militar⁴⁴.

El presidencialismo en el período 1958-1966

Las presidencias de Arturo Frondizi y Arturo Illia mostraron, a su modo, las distintas limitaciones, defectos y peligros del presidencialismo señalados por sus críticos. Mientras que en el caso de Frondizi, éste no tuvo que enfrentar problemas de bloqueo político, debido a que contaba con mayorías legislativas disciplinadas en ambas cámaras del congreso, la rigidez del presidencialismo frente a las crisis institucionales y la poca propensión del mismo para favorecer la creación de consensos quedaron plenamente reflejadas durante la crisis institucional de marzo de 1962. Por su parte, el gobierno de Illia muestra en primer término los problemas de gobernabilidad de los gobiernos minoritarios en el régimen presidencialista, y las dificultades que el mismo genera para la formación de gobiernos de coalición. Cabe decir que, a partir de 1965, Illia enfrentaría un Congreso 'recalcitrante' que terminaría potenciando la imagen de lentitud y debilidad proyectada por cierta prensa sobre la gestión radical (Acosta, 1993).

En su relación con el Congreso, Frondizi actuó como un presidente entre dominante e imperial, en la medida que en ciertas ocasiones soslayó al Legislativo, o claramente le impuso sus puntos de vista. En relación al oficialismo, y en similitud a la fase inicial del gobierno de Menem, Frondizi,

_

⁴⁴ De acuerdo al razonamiento de O'Donnell, sólo el partido mayoritario del modo antiperonista tiene incentivos para permanecer en el modo anti-peronista. Para el resto de los partidos es más atractivo intentar formar una coalición ganadora con el peronismo prometiendo a cambio pagos laterales, que debido a las reglas que el árbitro (las Fuerzas Armadas) aplica, resultan imposibles de cumplir. Para los partidos del modo anti-peronista existe la posibilidad de cuestionar ante el árbitro la coalición ganadora ya que viola las reglas al incluir al peronismo El juego se vuelve inútil ya que nadie puede ganar.

ignoraría prácticamente a la UCRI, centrando las principales decisiones en el núcleo tecnocrático frigerista (Szusterman, 1998; Rouquié, 1975). A pesar de lo que ello significaba para la UCRI, sus miembros toleraron, aunque no sin criticar, esta actitud, en la medida que la llegada de Frondizi al gobierno les había permitido acceder a una masa no despreciable de recursos, gracias al control del Congreso y de las gobernaciones provinciales. Illia, por su parte, no ignoró al partido, sino que todo lo contrarió procedió a efectuar un reparto equilibrado de cargos entre las distintas facciones a fin de atenuar el conflicto siempre latente entre los grupos más afines al Programa de Avellaneda y los sectores conservadores del grupo unionista (Sánchez, 1983; Castello, 1987)⁴⁵.

Las administraciones de Frondizi e Illia poseen una serie de rasgos en común: ambas fueron el resultado de elecciones en las cuales el peronismo estaba proscrito, y ambas fueron abortadas por sendos golpes militares, perpetrados para evitar un eventual retorno del peronismo al poder. No obstante estas coincidencias, hay diferencias sensibles entre las gestiones de ambos mandatarios. Mientras que Illia fue un presidente débil desde el comienzo de su gestión, Frondizi, a pesar de haber triunfado con el apoyo del peronismo, contó con una cuota de poder considerable, que fue licuándose progresivamente a lo largo de los cuatro años en los que permaneció al frente del gobierno.

El Sistema de Partidos 1958-1966

En este período, difícilmente puede concluirse que haya existido un sistema de partidos debido al carácter breve de las experiencias seudo-democráticas de Frondizi e Illia. A lo sumo puede considerarse al sistema como lo que Mainwaring denomina un sistema incoado. En los sistemas incoados, los partidos no estructuran el proceso político, lo cual vuelve a la política más impredecible. La legitimidad de los partidos como actores es menor. Los votantes tienden a responder a apelaciones personalistas. Todo ello produce un círculo vicioso en el cual la ausencia de partidos sólidos conduce a formas populistas de liderazgo que no apuntan a la consolidación de las

-

⁴⁵ La Carta de Avellaneda, publicada a fines de 1947 por la UCR, contenía 3 documentos: la Declaración de Avellaneda, la Profesión de Fe Doctrinaria, y las Bases para la Acción Política. Los 3 documentos eran fruto de los dirigentes del Movimiento de Intransigencia y Renovación, corriente interna radical que había sido lanzada justamente en 1945 con la Declaración de Avellaneda. En dicha corriente militaban Frondizi, Balbín, Gabriel del Mazo y Moisés Lebensohn, entre otros. La Carta sería la plataforma electoral del radicalismo durante el medio siglo siguiente. En el plano económico, de la Carta surgía claramente un programa de gobierno con un fuerte sesgo intervencionista y estatista, que proponía la industrialización, abogaba por la reforma agraria y promovía la nacionalización de los recursos naturales, entre otros puntos. En otros aspectos contenía un fuerte tono anticlerical y rechazaba de plano que la posibilidad de que la UCR realizara pactos electorales. En algunos puntos, sorprendentemente, las propuestas de "Av ellaneda" eran incluso más radicalizadas que las del primer peronismo, entonces en el gobierno. Para más detalles ver Szusterman (1998). El unionismo comprendía al ala más conservadora del partido radical, también conocida como "galerita" o "azules", que h abía controlado a la UCR durante la década del 30. Entre sus principales referentes cabe destacar a Ernesto Sanmartino y Miguel Ángel Zavala Ortiz.

instituciones. Entre otros efectos, los sistemas incoados elevan los costos de información para el votante; los individuos votan personas antes que partidos; hay una débil "accountability"; la gobernabilidad se ve dificultada por la inestabilidad del apoyo partidario al gobierno; predomina la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo (Mainwaring, 1999; Mainwaring y Scully, 1995).

Hasta la modificación del sistema electoral en 1962, el sistema mostraba claramente una configuración bipartidista⁴⁶. En las elecciones de 1958, el Congreso estaba en manos de los dos partidos radicales, con una clara hegemonía de la UCRI. Esta situación era el resultado tanto del apoyo peronista a la UCRI, como del sistema electoral de lista incompleta. Era por cierto una situación artificial. El paso al sistema D'Hont, combinado con el intenso faccionalismo presente dentro del peronismo, debido a la lucha entre Vandor y Perón, sumado al surgimiento del MID por las disputas entre alendistas y frondicistas en la UCRI, explican el tránsito hacia el multipartidismo, que tiene lugar en 1963. La Tabla 1 muestra el sensible incremento tanto del número efectivo de partidos, como del número de bloques legislativos, y la correspondiente disminución del porcentaje de bancas en manos del partido oficialista. Este cuadro no deja de ser problemático ya que trae aparejada la aparición de gobiernos de minoría, los que, combinados con un régimen de gobierno presidencialista, tienden a la inestabilidad (Mainwaring, 1993).

Tabla N°1: N° efectivo de partidos, Porcentaje del partido mayoritario y del partido del presidente en la Cámara de Diputados 58-66.

Año	N° efectivo de partidos	% del partido más numeroso	% partido del Presidente
58	1.7	71.1	71.1
60	2.1	57.7	57.7
61	2.3	53.0	53.0
63	4.9	37.5	37.5
64	5.4	37.6	37.6
65	4.7	35.6	35.6

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999).

En lo referente al grado de polarización ideológico, coexistían en la Argentina, proyectos ideológicos de muy distinto signo, en un clima que podría calificarse de ebullición intelectual, y que

⁴⁶ La solución implementada por Guido consistió en modificar el sistema electoral, pasando de un sistema mayoritario como es la lista incompleta al sistema proporcional en su variante D'Hont. De esta forma se atenuaría el impacto electoral de un triunfo justicialista, abriendo la posibilidad de consagrar a un presidente de otra extracción partidaria en un eventual Colegio Electoral, y también atenuando la posible mayoría que obtendría el peronismo en el Congreso.

por otra parte era propio de la época, y no se circunscribía al contexto local. Buchrucker (1986) distingue 5 grandes conglomerados ideológicos para el período 1955-73: 1) nacional-popular; 2) liberal-democrático; 3) liberal-conservador; 4) socialista; 5) nacionalista restaurador. Estos conglomerados se superponían con la división peronismo-antiperonismo. En definitiva, puede apreciarse a la par de esa línea de fractura, una elevada polarización ideológica.

Por su parte, la actitud hacia el peronismo generaba en los partidos no peronistas fuertes tensiones que terminarían expresándose en rupturas y el surgimiento de nuevos partidos. Tal fue el caso en la UCR, desgajada entre la UCRI frondicista, partidaria en 1957 de captar el voto peronista, y la UCRP, de mayor afinidad con la Revolución Libertadora. De la misma forma, el Socialismo sufriría también divisiones por este mismo tema, y luego la UCRI, experimentaría el mismo fenómeno, dando origen al MID⁴⁷.

El grado de institucionalización que mostraba el panorama partidario en el período en cuestión era bastante precario. Si es posible considerar al cuadro partidario existente entre 1958 y 1966 como un sistema, el mismo era claramente un sistema incoado. El cuadro partidario estaba caracterizado por la presencia de instituciones débilmente estructuradas, con fuertes disensos internos, y recurrentes fracturas partidarias. Asimismo, haciendo excepción de la UCRP, continuador de la UCR, los principales actores partidarios eran relativamente jóvenes y, por ende, con un bajo grado de institucionalización. Tal era el caso de los partidos neoperonistas⁴⁸, la UCRI, el MID, UDELPA y el

_

⁴⁷ El socialismo se dividiría en 1959 en dos grupos: el Partido Socialista Democrático, fervientemente antiperonista, y con figuras como Américo Ghioldi; y el Partido Socialista Argentino, liderado por el líder histórico, Alfredo Palacios, que radicalizaría progresivamente su discurso. El PSA sufriría posteriormente otras escisiones. En el caso de la UCRI, tras la caída de Frondizi, el enfrentamiento entre sus partidarios y la fracción alendista, terminó en la ruptura partidaria en 1963, causada por la integración o no del Frente Nacional y Popular en las elecciones de julio de aquel año. Frente a las sucesivas limitaciones que el gobierno de Guido impuso a las candidaturas del Frente, Frondizi apoyó la abstención en lo comicios, mientras que Alende optó por concurrir a los mismos, encabezando la fórmula de la UCRI.

⁴⁸ Para saltar el impedimento de la proscripción, antiguos dirigentes políticos peronistas y líderes sindicales formaron diversos partidos que pasaron a ser conocidos como 'heo-peronistas". Los partidos neoperonistas mantenían la doctrina peronista pero no necesariamente obedecían automáticamente al liderazgo de Perón. Dentro del neoperonismo podemos destacar el Partido Laborista fundado por Cipriano Reyes; el Partido Populista de Vicente Leonidas Saadi, en Catamarca; Unión Popular creado por Juan Atilio Bramuglia, el Movimiento Popular Nequino de Elías Sapag en Neuquen, entre otros. En un principio la falta de aprobación de Perón (quien optó por ordenar el voto en blanco o el apoyo a Frondizi) incidió negativamente en la performance electoral de las agrupaciones neoperonistas. El grado de sumisión a las órdenes de Perón desde el exilio actuaba como la divisoria de aguas dentro del neo-peronismo. De todos ellos, Unión Popular tuvo el rol más destacado desde un punto de vista electoral y fue el vehículo principal de expresión del peronismo en los 60.

Partido Demócrata Cristiano, entre otros. Los partidos más tradicionales como el Socialismo y el Partido Demócrata Progresista tenían escasa relevancia desde el punto de vista electoral. A la vez, en buena medida los disensos partidarios respondían a proyectos personalistas, como los de Frondizi, Alende, Vandor, etc.

La competencia interpartidaria no mostraría en todo el período signos de estabilidad. Los vaivenes de las regulaciones destinadas a veces a incorporar, otras veces a incrementar el grado de proscripción del peronismo, conspiraban contra la estabilidad de la competencia. Dicho en otros términos, la proscripción del peronismo y las cambiantes actitudes de los sucesivos gobiernos respecto de cómo tratarlo, tornaban prácticamente imposible el surgimiento de un patrón estable de competencia interpartidaria. Las respuestas alternativas de un peronismo proscrito o semilegalizado en el mejor de los casos, tampoco favorecían a una competencia electoral estable. Así, el peronismo optaba alternativamente por la abstención, el voto en blanco, la participación a través de los partidos neoperonistas, o el apoyo a terceros partidos, que no siempre eran los mismos.

La legitimidad de los partidos como agentes de representación y de la democracia como forma de acceso y ejercicio del poder, estaba severamente cuestionada. Nuevamente, la proscripción de la corriente de opinión mayoritaria, ponía en tela de juicio el carácter democrático del sistema. A la vez, la legitimidad democrática no era aceptada prácticamente por ningún actor social relevante, incluidos los partidos. Ni las Fuerzas Armadas, ni el sindicalismo, ni el empresariado, estaban comprometidos con la vigencia de la democracia (Potash, 1981; McGuire, 1989; Smulovitz, 1988). Ni siquiera los partidos políticos creían posible encontrar soluciones para los problemas que enfrentaba el sistema, dentro de los límites de la constitución. Los partidos políticos, parecían tener un mayor interés en impedir el éxito ajeno que en lograr el propio (Kvaternik, 1978).

2. Presidencialismo y Sistema de Partidos en la Década Menemista

La década del 90 en la Argentina estuvo signada por la implementación del proceso de reformas económicas que condujeron al desmantelamiento del aparato estatal característico del modelo de desarrollo vía industrialización sustitutiva de importaciones. En el contexto de la crisis hiperinflacionaria de 1989, el entonces presidente Menem optó por aplicar recetas radicalmente distintas a las propuestas en su plataforma electoral y que contradecían las políticas que tradicionalmente habían caracterizado al peronismo. Menem embarcó al país en un amplio y profundo proceso de reformas que redefinió el rol del Estado en la economía. Las reformas

iniciadas en 1989 comprendieron entre otros aspectos: la privatización de prácticamente todas las empresas del sector público; la desregulación de diversas actividades económicas; la apertura comercial; y la apertura a la inversión extranjera, mediante la liberalización de la cuenta capital de la balanza de pagos. Las reformas económicas redefinieron el esquema político de la Argentina, produciendo efectos profundos sobre el sistema de partidos. A la vez, la implementación del proceso de reformas trajo aparejada una concentración de poder en el Poder Ejecutivo inédita en el país, lo cual necesariamente influyó sobre el funcionamiento del presidencialismo.

El Presidencialismo en los 90

A lo largo de sus dos mandatos presidenciales, Carlos Menem tuvo una relación cambiante con el Congreso marcada por distintas fases, caracterizadas por diversos modos de articulación entre ambos poderes (Llanos, 1998). Si bien el Justicialismo contó con el control de ambas Cámaras durante todo el período, ello no impidió que la relación de Menem con el Legislativo atravesara en diversas oportunidades significativos picos de tensión que culminaron o bien con el abandono o la modificación por parte del Ejecutivo de la iniciativa en cuestión, o en el uso de la herramienta del decreto de necesidad y urgencia como vehículo para crear legislación.

Las distintas fases por la que atravesó la relación de Menem con el Poder Legislativo se correspondieron a su vez con el uso de distintas estrategias por parte de ambos poderes. El cambio en el modo de relación durante el segundo mandato de Menem, durante el cual se registró en relación a los primeros años de gobierno, implicó un incremento de la función de control del Congreso, no sólo respondió a la mayor presencia de la oposición y a las disputas intestinas del oficialismo, sino también a la adquisición por parte de los legisladores de una mayor capacidad técnica. Esta búsqueda de un mayor saber técnico fue estimulada por la necesidad de poder sentarse a discutir en un relativo pie de igualdad con los equipos técnicos del Ministerio de Economía (Corrales, 2002).

A la vez, cabe decir que los principales problemas a la hora de obtener la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo no estuvieron en la mayoría de los casos dados por la oposición, inexistente o incapaz durante el primer mandato de Menem, sino por el propio oficialismo. A la vez, fue precisamente la lucha por el liderazgo partidario lo que impidió que buena parte de los proyectos del Ejecutivo en el período 95-99 pudieran concretarse.

Durante el segundo gobierno de Menem el Congreso se mostró menos permeable frente a las iniciativas del Gobierno, ya sea dilatando su tratamiento, bloqueándolo o marcando claramente sus diferencias. La reaparición de una oposición no partidaria a partir de la recuperación de la UCR, el fortalecimiento del Frepaso y el "boom" producido por la formación de la Alianza en 1997, sumados a los disensos internos, que potenciaron aun más a la oposición no partidaria, llevaron a que cada vez fuera más dificultoso para el Gobierno aprobar sus iniciativas, a la vez que pusieron en cuestión la herramienta de los decretos legislativos, en la medida que había posibilidad que en las fuerzas opositoras y los disidentes del justicialismo juntaran fuerzas para rechazar el decreto. La tendencia del justicialismo a comportarse como "un mundo en sí mismo" y su proclividad a dirimir los conflictos internos en las instituciones públicas (Torre, 1999) afectaron seriamente la capacidad del Gobierno, que claramente disminuyó el ímpetu reformista en el período 1995-99.

El sistema de partidos en los 90

Los años 90 mostraron a un sistema de partidos caracterizado por una notoria disminución de la polarización ideológica, acompañada de un desplazamiento del sistema hacia la derecha del espectro ideológico; una persistente hegemonía electoral peronista tanto a nivel nacional como provincial, que sólo comenzaría a verse erosionada a partir de la formación de la Alianza, con la lucha por el control del PJ entre Menem y Duhalde como telón de fondo; y un grado de institucionalización aceptable del sistema de partidos, aunque en un contexto de fuerte cuestionamiento hacia los partidos políticos, junto con un debilitamiento de las identidades partidarias tradicionales (Palermo y Novaro, 1998), y modificaciones sustanciales en las coaliciones sociales de apoyo de los partidos (Gervasoni, 1998). Al final de la década el cuadro ofrecido por el sistema de partidos no mostraba una crisis de representación, en la medida en que a los ojos de ciertos observadores, los partidos seguían siendo instituciones claves a la hora de moldear el comportamiento político (el voto) de la ciudadanía (Adrogué y Armesto, 2001).

Los sucesivos fracasos electorales de los peronistas disidentes, la izquierda y el radicalismo, llevando adelante un discurso fuertemente crítico de los planes de reforma estructural a comienzos de los 90, en paralelo a los resonantes triunfos del justicialismo, mostraron a la oposición que la batalla contra el menemismo debería darse dentro de un nuevo consenso ideológico que no planteara una vuelta atrás al 8 de julio de 1989. Quienes así lo entendieron, comenzaron a obtener

mejores resultados electorales. Esto se tradujo principalmente en dos posturas: en primer lugar la aceptación del plan de convertibilidad y las privatizaciones, en la medida que ellas habían permitido una sensible mejora de la provisión de los servicios públicos. Esto no impedía a la oposición criticar otros aspectos más cuestionables de la política económica como podían ser las graves deficiencias institucionales que habían acompañado en algunos casos la política de privatizaciones, así como el rol ausente del Estado como regulador del mercado.

El final de la hegemonía electoral justicialista en 1997 supuso en primer lugar una fuerte moderación de los cuestionamientos del radicalismo y el Frepaso hacia algunas de las bases de la política económica llevada adelante desde el gobierno. Tras la conformación de la Alianza UCR-Frepaso, y ante la perspectiva de triunfar en 1999, la moderación ideológica fue incluso mayor⁴⁹. Ciertamente, el sistema de partidos se había desplazado más hacia la derecha, una tendencia que respondía a las demandas de la opinión pública en la que predominaban las actitudes productivistas y privatistas, por sobre el estatismo y el distribucionismo (Mora y Araujo, y Montoya, 1998).

Tabla 2: votos obtenidos por el PJ, la UCR y el Frepaso en elecciones de renovación legislativa 1989-1999

Año	Voto PJ	Voto UCR*	Frepaso*	UCR + PJ
1989	44,68	28,75	-	73,43
1991	40,22	29,03	-	69,25
1993	42,46	30,23	-	72,69
1995	43,03	21,7	20.85	64,10
1997	36,27	36,26**		*
1999	31,06	43.05		*

*En 1997 la UCR y el Frepaso formaron la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, por lo cual no corresponde sumar los resultados obtenidos por la UCR y el PJ, ni tampoco considerar a la Alianza como una continuación del justicialismo.

_

⁴⁹ Esto puede apreciarse en la 'Carta de los Ar gentinos' donde la coalición afirmaba que: 'La estabilidad de precios es una condición esencial de toda política económica que quiera mejorar la calidad de vida de los argentinos (...). Como parte del esfuerzo la estabilidad, la Alianza está a resuelta a mantener la convertibilidad (...), para preservarla es necesario consolidar la economía en varios frentes: el equilibrio fiscal, el impulso exportador, la fortaleza del sistema financiero y el crecimiento económico (...) La Alianza considera esencial la seguridad jurídica, por lo que respetará las privatizaciones." Plataforma Electoral de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación).

** No incluye los votos obtenidos por la UCR y el Frepaso en aquellos distritos en los que concurrieron en forma separada. Los guarismos correspondientes son: UCR: 6,96%; Frepaso: 3,87%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Molinelli, Palanza y Sin (1999) y Dirección Nacional de Estadística Electoral

Durante la década del 90 se observaría un claro predominio electoral del justicialismo, y un deterioro progresivo de la UCR como principal partido de oposición, tal como se desprende de los datos de la Tabla 2. La caída en el voto combinado de la UCR y el PJ para elecciones presidenciales entre 1983 y 1995 alentó interpretaciones que señalaban el fin del bipartidismo radical peronista⁵⁰. Hasta la reforma constitucional de 1994, este no parece ser el caso, al observar los porcentajes de voto obtenidos por la UCR y el PJ. La erosión al bipartidismo fue una consecuencia directa de las dificultades experimentadas por el radicalismo, y debidas al fuerte disenso interno entre sus diferentes corrientes, el caótico final de la administración de Alfonsín, y el descrédito que produjo en la sociedad la firma del Pacto de Olivos. Estos factores coadyuvaron para que el voto opositor al menemismo se canalizara en el Frepaso.

Tabla N°3: N° de partidos, N° efectivo de partidos, Porcentaje del partido mayoritario y del partido del presidente en la Cámara de Diputados 89-99.

Año	N° Partidos / bloques	N° efectivo de partidos	% del partido más numeroso	% partido del Presidente
89-91	24	2.9	47.2	47.2
91-93	26	3.2	45.1	45.1
93-95	22	2.8	49.4	49.4
95-97	26	3.0	51.0	51.0
97-99	23	3.3	46.3	46.3

Fuente: Molinelli, Palanza y Sin (1999)

En cuanto al nivel de institucionalización el panorama del sistema de partidos de los 90 resulta un tanto ambiguo. No se trataba desde luego de un sistema de partidos incoado. Por cierto había datos positivos como la plena aceptación por parte de los principales actores sociales de la democracia y de los partidos como agentes de representación. Las Fuerzas Armadas y el sindicalismo ya no eran factores de poder, ni buscaban la desestabilización del sistema. El empresariado, en parte debido a las malas experiencias económicas de los gobiernos militares (Huntington, 1994), en parte debido al rumbo económico seguido por las dos administraciones de Menem, no desconfiaba ya de la democracia como lo había hecho en el pasado. La competencia interpartidaria, por su parte no

⁵⁰ En 1983 el voto combinado de la UCR y el PJ superaba el 90% de los votos (91,91%); en 1989 alcanzaba un 79,96% y en 1995 un 56,89% (de acuerdo a datos de la Dirección Nacional de Estadística Electoral)

mostraba una elevada volatilidad electoral, y si bien el sistema sería testigo de una importante caída del voto radical y un crecimiento espectacular del Frepaso, esto no parece haber contribuido a desestabilizar al sistema de partidos, sino más bien a oxigenarlo. De hecho, no había signos claros de desalineamiento electoral⁵¹ (Hagopian, 1996), manteniéndose en niveles relativamente bajos y estables la abstención electoral y el voto en blanco.

No obstante, las reformas económicas contribuyeron al proceso de desinstitucionalización de los partidos tradicionales al agudizar la crisis de las tradicionales identidades partidarias. Los cambios generados en la estructura social durante la década del 70 (caída del empleo industrial e incremento del sector informal urbano) combinados con la crisis de la matriz estadocéntrica, potenciaron la crisis de los partidos tradicionales (UCR y PJ) en la medida en que cambiaron la fisonomía de sus bases de apoyo (sobre todo en el caso del PJ), y redujeron sensiblemente los recursos estatales disponibles para captar la adhesión del electorado, erosionando fuertemente la existencia de votantes cautivos. Las reformas estructurales, a la vez, cambiaron la naturaleza de la coalición justicialista, que si bien perdió votos por izquierda (que fueron a parar principalmente al Frepaso), compensó esta pérdida con el apoyo de ex votantes de la Ucedé y radicales de derecha que compartían la filosofía económica del justicialismo remozado (Gervasoni, 1998). El menemismo fue en este sentido desestabilizador y revolucionario, ya que movió a la confusión ideológica dentro del sistema partidario, sometió a fuertes tensiones las identidades partidarias, disminuyendo el enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad. Es justo decir también que, más allá de los logros económicos alcanzados en términos de estabilización y crecimiento, el creciente desprestigio de la actividad política debido a las frecuentes denuncias de corrupción motivó una progresiva pérdida de legitimidad de los partidos, que a fines de la década prácticamente no eran instituciones confiables para la sociedad argentina, tal como quedaría reflejado en encuestas de opinión pública⁵². La idea de que el sistema se hallaba frente a una crisis de representación cobró fuerza, abriendo un debate que parece haber sido saldado por los acontecimientos de los últimos dos años.

⁵¹ El desalinamiento electoral se refiere a aquellas situaciones en las que los votantes optan por retirar su apoyo a un partido sin transferírselo a otro. Tasas elevadas de abstención y de voto en blanco son claros síntomas de desalineamiento electoral. El mismo es característico de sistemas partidarios que enfrentan una crisis de legitimidad.

⁵² Tan sólo un 17% de la población mostraba tener confianza en los partidos políticos en 1999. Para datos sobre confianza en los partidos políticos ver Adrogué y Armesto (2001).

La lucha entre el menemismo y el duhaldismo durante la segunda gestión de Menem pondría de relieve el bajo grado de institucionalización existente dentro del PJ, mostrando un escaso apego del justicialismo a las reglas internas y dando origen a una nueva contienda por el liderazgo partidario, puja que, por otra parte, fue exportada a las instituciones públicas, ya sea judicializando el conflicto, ya sea entorpeciendo la gestión de gobierno, y erosionando la base de apoyo legislativo del Poder Ejecutivo⁵³.

4. Conclusión

El principal problema de los 60 era claramente la reincorporación del peronismo a la vida política. La falta de acuerdo entre los sectores no peronistas acerca de cómo realizar esta tarea tuvo un impacto sumamente negativo sobre la consolidación del sistema de partidos. Las dos principales consecuencias de esta falta de acuerdo fueron las salidas autoritarias de 1962 y 1966, y el constante cambio en las reglas del juego electoral, ya fuera buscando la incorporación del peronismo al sistema atenuando su carácter mayoritario mediante la introducción del sistema proporcional, ya fuera modificando los sucesivos estatutos de partidos. Lo cierto es que las constantes modificaciones en materia de legislación partidaria y el paso en materia electoral del sistema de lista incompleta al sistema proporcional D'Hont dificultaron la institucionalización del sistema de partidos. Asimismo, este último cambio agravó los problemas de gobernabilidad existentes, al atomizar la representación legislativa, haciendo más difícil aun la obtención de consensos mínimos en la arena parlamentaria.

A la vez, las luchas internas entre las diversas fracciones del peronismo proscrito también contribuyeron a la desestabilización de los dos períodos democráticos (58-62 y 63-66) de los años 60. No había dentro del peronismo acuerdo respecto de la legitimidad de la democracia. Mientras que había grupos decididamente partidarios de la vía insurreccional, había también partidarios de la representación corporativa, así como también hubo intentos de crear un partido justicialista de base sindical.

⁵³ La pelea entre duhaldistas y menemistas por el Congreso Partidario de Parque Norte se definió en los tribunales, con varias idas y vueltas. Finalmente Duhalde terminó siendo el candidato justicialista para las elecciones de 1999, y Menem fue nombrado Presidente del Consejo nacional Justicialista hasta 2003. No obstante, el precio pagado por el justicialismo fue alto ya que su candidato fue nominado tras un sinfín de luchas intestinas, tan sólo algo más de dos meses antes de los comicios. Ver 'Menem proclamará a Duhalde' en La Nación, 02/08/1999.

En los años 90 buena parte de estos problemas habían sido superados. La democracia era aceptada tanto por los actores sociales como los partidos políticos. Asimismo el poder de corporaciones antes opuestas a la democracia, como el sindicalismo y las Fuerzas Armadas, estaba en franco declive. A la vez, y a diferencia de lo que ocurría en los 60, el justicialismo se encontraba encolumnado detrás del liderazgo de Menem, situación que sólo comenzaría a desdibujarse a partir de 1996. La implementación de reformas de mercado le permitió articular una amplia coalición social de apoyo, que incorporó a elementos ajenos a la típica coalición del peronismo. El control del Congreso por parte del justicialismo y la delegación inicial de facultades le permitieron a Menem evitar la emergencia de situaciones de bloqueo, aunque pusieron de manifiesto el otro peligro del presidencialismo, el de un presidente excesivamente poderoso poco afecto a respetar los límites de la división de poderes.

Menem contó, en términos comparativos, con un nivel elevado de gobernabilidad a lo largo de toda su prolongada estadía en la presidencia, aunque sobre el final del período comenzó a apreciarse una cierta erosión y resquebrajamiento de la fórmula de gobernabilidad vigente desde 1989. La salida de Cavallo del gobierno debilitaría la coalición social de soporte del menemismo, en tanto que las luchas intestinas del justicialismo potenciarían a la oposición partidaria que recuperaría el estatus de oposición institucional en 1996, pero sobre todo en 1997, tras la formación de la Alianza UCR-Frepaso.

La fórmula de gobernabilidad articulada por Menem probó de esta forma ser efímera. Menem era el líder de un partido que controlaba cómodamente ambas Cámaras del Parlamento. A la vez, los legisladores del partido, a pesar del profundo viraje ideológico que implicaban las reformas, actuaron en la mayoría de los casos en forma disciplinada. Menem pudo entre 1989 y 1995, gracias a un partido disciplinado y verticalizado que dominaba el Congreso, superar los problemas sobre los cuales los críticos del presidencialismo suelen poner la atención, y que tienden a generar crisis de gobernabilidad. A partir de 1995 la historia fue distinta. Si bien el justicialismo no se rebeló contra el Ejecutivo, las iniciativas presidenciales recibieron otra clase de tratamiento en el Congreso. La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se convirtió en uno de los tantos escenarios institucionales en los que se libró la lucha por el liderazgo partidario, reabierta justamente por la imposibilidad de Menem de ser reelecto en 1999. A las disputas por el control del partido se sumaron las demandas por una 'peronización' del m odelo, demandas que iban a contrapelo del deseo presidencial de 'profundizar el modelo'. A partir de entonces, el avance en materia de reformas quedaría sujeto a los vaivenes de la interna justicialista.

Junto con el carácter efímero de la fórmula de gobernabilidad de los 90, cabe señalar como factor preocupante, tanto en lo que se refiere a la legitimidad como a la gobernabilidad, la lenta pero creciente desinstitucionalización del sistema de partidos. El deterioro en la imagen de los partidos políticos y el Parlamento aparecían ya a mediados de la década como un dato preocupante. Junto con ello, la mayor volatilidad en la composición social de los votantes, aunque no necesariamente en la intención de voto, de los principales partidos, era un claro indicio de que el sistema de partidos estaba en un proceso de transición, cuyo resultado era incierto. El surgimiento del Frepaso y posteriormente de la Alianza, eran datos alentadores en el sentido, que implicaban tanto la aparición de una oposición responsable que demandaba una mejora en la calidad institucional de las reformas, y no una vuelta al pasado, a la vez que planteaba la imagen de una alternativa creíble de gobierno. Todo esto podía contribuir a revertir la pérdida de legitimidad que enfrentaban los partidos políticos y evitar seguir el camino de otros países latinoamericanos que completaron el ciclo de desinstitucionalización de sus sistemas de partidos.

Fue sin embargo, el período inmediatamente siguiente a la década del 90, el que mostraría tanto los problemas que pueden producirse en el presidencialismo, como una intensificación del proceso de desinstitucionalización del sistema partidario, que manifestaría toda su potencialidad a fines de 2001. En relación al primero cabe destacar tanto los problemas que acarrea no controlar ambas Cámaras, como los problemas propios de los gobiernos de coalición en el presidencialismo. Con respecto a la desinstitucionalización vale la pena destacar que la perspectiva de un sistema de partidos incoado representa un serio desafío en materia de gobernabilidad para las futuras administraciones. La realización de una reforma política que logre un justo equilibrio entre las necesidades de gobernabilidad y de una adecuada representación, y la articulación de un arreglo institucional que asegure la gobernabilidad en los próximos años constituyen dos de los principales desafíos que hoy enfrenta la Argentina.

La reforma constitucional de 1994.

Investigador: Valentin Thury Cornejo

a) Introducción

La reforma constitucional de 1994 es el cambio normativo más importante de la última década en la

República Argentina y, al mismo tiempo, es la modificación de mayor alcance, en número de

artículos y aspiraciones de cambios sistémicos, desde la sanción de la Constitución Nacional

original. Lo que motiva la investigación que presentamos es la paradoja derivada de esta afirmación

con la que comenzamos estas líneas: si el cambio fue tan grande, ¿por qué existe la sensación de

que todo cambió tan poco? Desde la jurisprudencia a la doctrina, desde los actores políticos a los

jurídicos, desde los representantes hasta el ciudadano común, pareciera que la fotografía del antes y

del después de la reforma no tiene diferencias fundamentales o al menos, si las tiene es en los

lugares no centrales del sistema. Comprender este proceso e intentar una evaluación de algunos

aspectos e instituciones de la reforma es una tarea compleja. En efecto, entender el sentido del

cambio implica analizar no un texto constitucional aislado sino un proceso político y social. Nos

hallamos pues en un terreno de interrelaciones múltiples, donde confluyen una gran cantidad de

actores, con discursos diferenciados, que contribuyen a integrar la constitución material. En este

sentido, desde el mismo objeto de estudio hay un llamado a trascender los escuetos márgenes de las

disciplinas consolidadas.

La integración de los saberes particulares se torna indispensable para captar complexivamente el

fenómeno estudiado, sin caer en la falacia de encontrar relaciones monocausales y sectorizadas, o

más simplemente, hablar de las normas escritas pero no explicar la realidad, cayendo así en un

idealismo de bajo fuste. La integración de estos elementos requiere un trabajo metodológico

específico, del que se da cuenta en el capítulo inicial. Allí se explicitan las líneas seguidas en el

análisis posterior, muchas veces no a la manera de una estructura formal, sino informando los

desarrollos seguidos y las opciones metodológicas tomadas. En este sentido, es preciso destacar que

la índole de la investigación realizada nos ha obligado a elegir los aspectos esenciales de las

distintas instituciones, dejando de lado o simplemente mencionando, las cuestiones más

procedimentales o que no hacían al núcleo de la argumentación desarrollada. Por tanto, no

62

efectuamos una descripción de instituciones de la reforma, sino más bien intentamos comprender el sentido y la evolución posterior de la misma, partiendo del supuesto de que en el primero podremos leer la segunda. Es por ese motivo y no por razones meramente arqueológicas que dedicamos un capítulo al proceso que llevó a la sanción de la reforma constitucional y luego volvemos a él con ocasión del análisis de cada figura en particular.

La elección de los casos significó un desafío particular, porque la gran cantidad de normas que la reforma modificó, así como el amplio espectro de las mismas nos obligó a una meditada elección que diera cuenta, en sus distintas concreciones, de las líneas fundamentales que la explicaban. Combinamos así un doble criterio: por un lado, nos circunscribimos a la estructura básica tripartita del poder constitucional, ello es, a la división de poderes y tomamos una institución que fuera central a cada uno de ellos (Consejo de la Magistratura para el Poder Judicial, Jefe de Gabinete para el Poder Ejecutivo y delegación legislativa para el Poder Legislativo). Al mismo tiempo, intentamos que estas figuras representaran un ejemplo del nuevo esquema de poder diseñado por la reforma, por lo cual no son instituciones aisladas sino que son, principalmente las dos últimas, mecanismos relacionales entre poderes. Por otra parte, los tres casos estudiados representan niveles distintos de concreción institucional, ya que mientras en el Consejo y en la Jefatura de Gabinete estamos hablando de nuevos actores que se incorporan al sistema, en el segundo estamos ante un instrumento a ser usado por actores ya constituidos o a constituirse. Ello nos permitirá articular argumentaciones diferenciadas en uno y otro caso, que entendemos que ilustrarán distintos aspectos de la realidad constitucional.

Estos aspectos son relevantes para la comprensión del trabajo ya que el mismo se encuentra desarrollado tanto desde la visión de la forma como desde el contenido. Es decir que pretendimos responder a la pregunta inicial que motivó nuestra investigación, pero nuestra intención fue hacerlo a través de un modelo analítico que sirva para aplicar a aspectos no tocados de la reforma de 1994 o, mejor aún, a procesos similares. Pero nuestro objetivo no fue meramente analítico, ya que consideramos que la reforma no es una obra terminada sino que está aún en proceso de construcción. Así, la discusión de los temas pendientes, de las opciones tomadas y de los aciertos y errores consecuentes, es el primer paso para el cambio material que la reforma parece no haber conseguido de forma total. Como dice Martínez Estrada, "un problema bien planteado contiene en sí la solución después de todo. Desdichadamente lo que nosotros hemos buscado siempre -y obtenido, por supuesto- son las soluciones, evitando los problemas; de ahí que ninguna solución corresponda a los datos fidedignos de la realidad" (Martínez Estrada, 1969:9). Nuestra intención, en

este sentido, fue comprender las raíces del presente y plantear alternativas de análisis que permitan encarar el futuro.

I.- La primera pregunta a realizarse para introducirnos a la temática del cambio constitucional, del cual la reforma es una especie, es acerca de cuál es la relación entre la norma constitucional y la realidad socio-política sobre la que actúa. En este sentido, se ha efectuado hace ya tiempo en la doctrina la división conceptual entre constitución formal y material, intentando de ese modo caracterizar la diferencia entre la letra de la Constitución y la denominada realidad constitucional, tendiendo a demostrar esta distinción una preponderancia de la segunda sobre la primera (De Vergottini, 1981: 376). Este inevitable hiato entre norma y realidad encuentra otra expresión en la clasificación de las constituciones que hiciera Lowenstein y que retoma, modificándola, Giovanni Sartori. El politólogo italiano distingue entre la constitución en sentido estricto, la constitución nominal y la pseudo-constitución o "constitución-fachada" (1999:22). Lo que tanto una como otra categorización intenta es lidiar con una problemática intrínseca de las constituciones escritas y es la de la adaptación de la norma a las circunstancias de la vida política, social y económica que ella encarna como su principio fundante.

Así, la pretensión iluminista de perpetuación in aeternum de las ordenaciones racionales se topa de bruces con el problema del cambio y la dinámica de la vida institucional. Es allí cuando se concreta una solución intermedia entre el racionalismo y el historicismo -propugnante del particularismo-, que se expresa en una rigidez que tiende a resguardar la estabilidad, permitiendo la reforma pero a través de un procedimiento más trabajoso que el habitual. En esta difícil convivencia entre una estructura estable y una circunstancia cambiante, es donde juega la norma constitucional su supervivencia. Dotada de un poder evocador del deber ser más esencial de una determinada comunidad, pero necesitada al mismo tiempo de responder a los requerimientos de esa misma sociedad, la Constitución se ve sujeta a profundos procesos de transformación, sea en su significado o en su propia estructura. Siguiendo la clasificación del teórico español García Pelayo, quien clasificó los modelos constitucionales en tres tipos: racional-normativo, histórico y sociológico (García Pelayo, 1991:260), podemos decir que una norma fundamental concreta responde, al mismo tiempo, a las tres categorías. Así, la norma es racional normativa, en cuanto es un ordenamiento de la razón que busca ordenar y encauzar el comportamiento político y de ese modo normar la realidad; es histórica, porque para que ese ordenamiento pueda fructificar es necesario que haya un diálogo entre lo dado y lo ideado, entre el sustrato histórico y la creación intelectual; y, finalmente, es sociológico porque se concreta en el comportamiento efectivo y actual. En otras palabras, la

Constitución, necesariamente, mira al futuro (racional-normativa), debe respetar el pasado (historicidad) y hunde sus pies en el presente que regula (concepto sociológico). Sentadas las bases a partir de las cuales entendemos la relación entre Constitución y realidad, nos dedicamos a considerar los efectos que la norma fundamental tiene sobre la realidad política. Este aspecto se relaciona con el concepto mismo que tengamos de constitución y variará de acuerdo a si consideramos que es un documento político o jurídico, o una mezcla de ambos

.

Otra cuestión a la que nos enfrentamos durante el desarrollo del marco teórico es la complejidad de la realidad y el carácter paradojal que hacen que muchas de las afirmaciones que se realizan dentro de las ciencias sociales, muestren a las claras el carácter limitado de la razón. En este sentido, Danilo Zolo nos recuerda la expresión de Otto Neurath respecto a los filósofos, a quienes describe como marinos a los que la tormenta les impide llegar a puerto, por lo que están obligados a reparar su nave en desintegración en el medio del océano, apoyándose, mientras llevan a cabo la reparación, en las mismas estructuras que están amenazadas de destrucción por las olas (Zolo, 1994:22). Esta circularidad epistemológica nos obligó a un tratamiento de los problemas que nos permitiera avanzar reflexivamente desde la realidad a la teoría y viceversa. Una aplicación práctica de este planteo a la realidad institucional puede verse en el florecimiento de la noción de experimentación como parte del derecho, a partir justamente de la posibilidad de la razón de monitorear un proceso en el que diseño y aplicación jueguen interconectadamente en un proceso de carácter bidireccional.

Por lo tanto, el marco analítico al que nos obliga una reforma constitucional dista de ser lineal. Se concentran en él cuestiones de interpretación jurídica, de análisis político y sociológico, así como una concepción de fondo sobre el sentido de una constitución y la interrelación que existe entre las instituciones creadas y la sociedad que las acoge (o rechaza). En este sentido, nos pareció necesario sumar a los enfoques tradicionales sobre el tema, algunas perspectivas novedosas que tiendan a enraizar la problemática constitucional en un contexto netamente nacional y que, por lo tanto, puedan dar cuenta de la cultura jurídica y política en la que se inserta, así como otras variables políticas y sociológicas de índole estructural. Para ello, accionamos en dos frentes diversos, pero íntimamente relacionados. El primero de ellos tiene que ver con los valores actuantes en la sociedad argentina, tomado ello, en el sentido de Mill, o sea como un dato de la realidad que requiere ser evaluado para disponer, en consecuencia, las mejores instituciones posibles. Nos situamos así en el terreno del diagnostico, para el que fue de fundamental importancia analizar la génesis de la reforma constitucional realizada en 1994.

Ello nos abrió una categoría de análisis nueva, que no pretendió ser un análisis acabado de la sociedad argentina, sino más bien un examen de las decisiones tomadas al decidir la reforma. Es decir, ¿cómo han sido vistas las particularidades argentinas y los problemas nacionales por las instancias decisionales de la Reforma Constitucional? Esta cuestión se incardina en el segundo frente que tiene carácter metodológico. La presuposición es la siguiente: si consideramos que la Constitución no puede ser ajena a los problemas sociales y políticos de la Argentina y debe ser conducente a su solución, so pena de transformarse en una barrera de pergamino, y además consideramos que la norma fundamental puede y debe accionar sobre los ciudadanos y lograr conductas eficientes, el diagnóstico de la reforma se transformará en una propuesta determinada que propugnará unos fines y unos medios para alcanzarla. Desde esta perspectiva, la evaluación de una reforma constitucional se puede servir de los métodos desarrollados en la ciencia política para el análisis de las políticas públicas. No se nos escapan las particularidades de la política que fija la Constitución, pero ello no obsta al uso de los instrumentos analíticos desarrollados, con las modulaciones del caso.

Planteamos así un estudio que parte del análisis del proceso de reforma, pero que concluye en una evaluación de la política implementada a través del examen de la realidad actual. En otras palabras, que recorre todo el arco señalado por el análisis de las políticas públicas (Tamayo Sáez, 1997:281ss). Ello nos permitió realizar una exploración de carácter dinámico, desde la implementación de las medidas dispuestas en la realidad institucional, y así ver esos elementos en movimiento y subrayar a la luz de los resultados, premisas que de otra forma resultarían meramente teóricas. Son, pues, dos los momentos en los que estudiamos la génesis de la reforma: como diagnóstico en sí, en su carácter estático, ello es si ha estado basado en las normas adecuadas de diagnóstico, que presupondrán, obviamente, las consideraciones de nuestro marco teórico; y como resultado final, a la luz de los resultados obtenidos, en cuyo caso será el status actual el que nos dirá si el diagnóstico realizado fue el adecuado. De este modo, intentamos realizar una evaluación de balance o conclusiva, que es la que busca "recoger información sobre los resultados finales del programa y facilitar así un juicio de valor global sobre el mismo". Sin embargo, no son descartables los otros aspectos del problema, léase, la posibilidad de ejercitar acciones correctoras a partir del conocimiento del problema que se pretendía resolver y evaluando también las dificultades de implementación sufridas. Por lo tanto, nuestra mirada estará en la conclusión del proceso pero, como ya señalamos, estudiaremos con cierto detenimiento el diagnóstico realizado y veremos los pasos de implementación de algunas de las reformas, especialmente de aquellas que se difirieron al proceso legislativo ordinario.

II.- En el segundo capítulo del trabajo que realizamos se analiza el proceso de reforma que llevó a la sanción de la Constitución de 1994, desde una perspectiva que une los factores políticos y jurídicos, en el entendimiento de que unos explican a otros de modo estructural. Así, consideramos que el devenir institucional posterior a 1994 se encuentra prefigurado en el modo en que la reforma fue realizada y no obedece a un cambio de rumbo en la misma, sino justamente al desarrollo lógico de las líneas de acción implícitas en ella. Por esta razón, el capítulo escrito se inscribe en una línea histórica de largo alcance que intenta describir los rasgos de cultura política constitucional en el que la reforma de 1994 se inserta, así como los elementos teóricos que permiten evaluarla. No es, por lo tanto, un relato de los hechos lo que se hace, sino que más bien focalizamos en determinados sucesos que, a nuestro entender, explican la lógica política del proceso y proyectan su influencia hasta nuestros días. Es decir que la situación histórica previa explica contextualmente la reforma y ésta, a su vez, nos permite comprender su implementación. Por ello, si bien la Convención Reformadora es un punto de inflexión no puede ser comprendida de forma aislada.

En nuestra opinión, el proceso llevado a cabo para la Reforma Constitucional, desde el Pacto de Olivos hasta la sanción por unanimidad de la nueva constitución deberá ser calificado como de "consensos sucesivos". Este concepto relativiza el carácter estático de la visión centrada exclusivamente en el acuerdo firmado entre Menem y Alfonsín, al mismo tiempo que incorpora una pluralidad de niveles de análisis que exceden el mero acuerdo jurídico para trasladarse al plano de las soluciones técnicas. Igualmente, este concepto intenta rescatar el carácter preclusivo de las distintas etapas, que fueron marcando la estrategia posterior de los actores. Se podría decir, en este sentido, que hubo dos Convenciones: cuando se cerró el tema del núcleo de coincidencias y la única salida que le quedaba a los opositores al pacto era irse de la Convención, éstos optaron por permanecer y participar de las discusiones sobre los temas habilitados. Ellas se discutieron abiertamente y de manera flexible, y todas las partes pudieron conseguir parte de sus objetivos.

Existe tensión evidente entre los intereses de los actores políticos y las razones que deberían primar en el diseño constitucional y esto es lo que las normas que rigen el procedimiento de reforma constitucional tratan de evitar. Ahora bien, estos elementos no resultan distinguibles a priori, ya que siempre los intereses y las pasiones pueden ser reconducidos a una posición defendible desde una razonabilidad abstracta. Por ello, se ha sostenido la importancia de la exteriorización de los argumentos en un debate abierto, en un marco deliberativo, ya que éste puede incidir positivamente en los resultados que se obtengan (Elster, 2001:137). La relación entre intereses coyunturales y

medidas de largo plazo lleva a una paradoja ya que, "por un lado, siendo escritas para un futuro indefinido, las constituciones deben ser adoptadas en la máxima calma y ausencia de disturbios. Por el otro, el requerimiento de una nueva constitución generalmente surge en circunstancias turbulentas. Por un lado, la naturaleza intrínseca de la construcción constitucional (constitution making) demanda procedimientos basados en argumentos racionales. Por el otro, las circunstancias externas de la construcción constitucional invitan a utilizar procedimientos basados en la negociación conflictual (theat-based bargaining)" (Elster, 1997:138).

Sin embargo, en el caso argentino, entendemos que, a pesar de la dinámica política que la hizo posible, la Constitución contiene una gran cantidad de elementos sumamente valiosos que requieren ser puestos en acto, aún cuando ellos requieren de un cambio de política. Es decir, el consenso social que no fue alcanzado de forma previa y el político que fue realizado de modo parcial, deben implementarse hacia el futuro para conseguir así una puesta en marcha de las cuestiones pendientes y una interpretación de las ya resueltas, revirtiendo en el presente su lógica conflictual y hegemónica. No es ningún descubrimiento teórico resaltar el papel que a la Corte Suprema de Justicia le cabe en este proceso, lo cual debería implicar una mayor elaboración de los contenidos reformados que le brinde sistematicidad a la tarea realizada por la Convención. En el plano doctrinario, por su parte, falta aún una teoría que permita entender complexivamente el texto, ya que ha primado, hasta el momento, una lectura focalizada en las diferentes instituciones y no en el sistema implícito en la misma, así como en la transformación producida en el ideario constitucional.

El Consejo de la Magistratura

El Consejo de la Magistratura es incorporado por la reforma constitucional de 1994, junto con el denominado Jury de Enjuiciamiento, en los artículos 114 y 115 de la Carta Magna. Esta modificación tiene una importancia fundamental en el diseño institucional en la medida que afecta uno de los tres pilares -el Poder Judicial- en los que se asentaba el esquema de poder dispuesto por la Constitución de 1853/60. En este sentido, la incorporación de esta figura implica una reforma de una gran relevancia de la que entendemos que la doctrina constitucional no ha terminado de dar cuenta, en gran medida porque el largo proceso de conformación definitivo de la institución ha sido más proclive a la lucha agonal por su diseño final que al análisis frío y desapasionado. La génesis de estos artículos, así como el desarrollo posterior, no permiten una afirmación concluyente respecto de su naturaleza institucional sino que más bien reflejan la falta de acuerdo político y el apresuramiento en su diseño. Son, pues, causales objetivas que expresan la dificultad de tratar con

esta figura y que nos obligaron a realizar un enfoque de estructura compleja, en la medida en que se entrelazan tres momentos distintos para la evaluación: la consagración constitucional en los artículos ya citados, las leyes de creación dictadas en su consecuencia (Leyes 24.937 y 24.939) y la actuación institucional desde su conformación efectiva en 1999.

Por ello, debimos partir, necesariamente, de una descripción del sistema judicial argentino y de su relación con los dos grandes modelos de judicatura existentes en el derecho comparado -el americano y el continental europeo-, a fin de comprender adecuadamente la ubicación que el Consejo de la Magistratura asume en la Constitución. Esto nos llevó, por su parte, a realizar en el trabajo presentado, unas primeras y breves reflexiones sobre las relaciones entre sistema político y sistema judicial, que entendemos que son la clave de bóveda para la interpretación de estos puntos de la reforma constitucional. Hecho esto, analizamos la génesis de la reforma y las particularidades que la discusión respecto de esta figura generó, así como los objetivos que se tuvieron en cuenta en su creación. Ello nos permitió realizar una valoración que se refirió tanto a la corrección del diagnóstico como a la utilidad del remedio diseñado. El análisis de las leyes de creación, por su parte, nos permitió confrontar las elecciones hechas por el legislador en la interpretación del constituyente, mientras que un repaso sobre la breve actuación del organismo a partir de su conformación en 1999 nos habilitó a realizar una evaluación preliminar que mira hacia la adecuación entre los fines buscados y los resultados conseguidos.

El miembro informante en la Convención Constituyente de 1994, Enrique Paixao, sintetizó así la opinión negativa sobre la magistratura que inspiró la reforma que nos ocupa: "la crisis judicial puede ser sintetizada en tres conceptos centrales: una crisis técnica- o de infraestructura-, una crisis institucional -relacionada con la antigüedad (y consecuente pérdida de eficacia) del diseño de los órganos judiciales y de los sistemas procesales- y una crisis política, relacionada con la manipulación de designaciones y decisiones, y vinculada con la pérdida generalizada de confianza pública en la justicia" (Paixao, 1994:411). A partir de ese diagnóstico de la situación general y no de un modo excesivamente claro, se fueron anudando los objetivos tenidos en cuenta por los redactores de la reforma. En el discurso reformista se expresan fines muy amplios pero no se los relaciona directamente con los medios que se implementan, ello es, con las reformas concretas. Por ello, para comprender los problemas tenidos en cuenta por los reformadores y entender la lógica que guió su accionar, debemos profundizar en el diagnóstico que realizaron de la realidad judicial. Esta operación reviste suma importancia, ya que ellos parten de un consenso generalizado sobre la

situación existente y la necesidad de modificarla, pero luego eligen instrumentos específicos que suponen una determinada lectura del problema planteado.

Lo que resulta del proceso de gestación de la norma constitucional que consagra la institución y que es lo que nos interesa resaltar aquí, es que el Consejo de la Magistratura no es una figura que haya sido sometida a un debate exhaustivo por parte del mundo jurídico y político, porque no estaba en las propuestas de reforma constitucional de ninguno de los partidos que firmaron el Pacto de Olivos. Más allá del debate de la Convención Constituyente, la determinación sobre las características del Consejo se definió en el plazo que corrió entre el 14 de noviembre y 1 de diciembre de 1993, ya que, como se recordará esta figura fue incluida en el Núcleo de Coincidencias Básicas por lo cual la redacción de la cláusula no podía ser modificada por la Convención, sino solamente ser aprobado o desaprobado en bloque con el resto de las medidas pertenecientes a ese conjunto. Esto marca un primer límite en su diseño, que obligará, por lo tanto, a una tarea de desarrollo legislativo e interpretativo mayor ya que el proceso reseñado hace dudar respecto de la previsión por parte de los redactores del sinnúmero de asistematicidades que este organismo supondría. Si esta figura plantea tantos inconvenientes y posturas encontradas respecto de su naturaleza es, entre otras razones ya explicitadas, porque no tuvo un diseño claro y que engarzara sistemáticamente en la Constitución Nacional.

La redacción del artículo 114 de la Constitución Nacional que contempla la figura no deja lugar a dudas, más allá del diferimiento de algunas de las características del diseño a una ley posterior, de las notas diferenciales del Consejo de la Magistratura. Creemos necesario remarcar este punto porque, como ya señalamos, gran parte del debate posterior a la sanción de la Constitución se dirigió a discutir la legitimidad y conveniencia de una figura que ya formaba parte del ordenamiento supralegal. Así, a nuestro entender, el Consejo de la Magistratura es un órgano que se encuentra dentro del Poder Judicial y cuyas funciones son la selección de magistrados y la administración de ese poder. Es verdad, como también señalamos, que las normas no encajan de modo perfecto con el resto de los artículos no modificados, pero entendemos que el principal problema está en que no se ha efectuado el proceso de "duelo" y aceptación de la figura y no se han creado todavía las categorías dogmáticas que den cuenta de ella. Es necesario, por lo tanto, despegarse de los modelos originarios en los que el Consejo de la Magistratura se generó así como del modelo americano en el que en un principio se basó nuestra organización. Como hemos señalado, nuestro sistema posee características de ambos y el Consejo deberá dar cuenta de esa realidad.

En el debate sobre la reglamentación del Consejo, conjuntamente con los diversos intereses en juego, existían también numerosas cuestiones doctrinales a resolver. La independencia judicial jugó así un papel de "tótem sagrado" desde el cual se intentó desestimar la intrusión que significaba, para esa posición, esta nueva figura representada por el Consejo de la Magistratura. Es decir que ese contenido simbólico sirvió de parapeto doctrinal para negar la validez de la misma institución que se estaba discutiendo y, como ella no podía ser abrogada, para proponer reformas que interpretaran el texto constitucional de la manera más restrictiva posible, en el mejor de los casos, sin desnaturalizarlo. A pesar de estas diferencias, recogiendo las distintas opiniones evaluativas de los mismos actores, podemos decir que existe un cierto consenso, no unánime, sobre la utilidad de la institución del Consejo de la Magistratura. Los convencionales endilgan buena parte de sus falencias a las instancias posteriores a la Convención Reformadora, mientras que tanto del discurso institucional del Consejo como de las opiniones del estamento de los abogados surgen cuestiones que hacen a la coyuntura política y a cuestiones de diseño que deben ser mejoradas. Pero ello sobre la base de que su actuación ha significado un paso adelante en el mejoramiento del funcionamiento de la justicia nacional.

A nuestro entender, el proceso de formación del Consejo de la Magistratura es un ejemplo paradigmático de las consecuencias institucionales del sistema de consenso implementado en la reforma constitucional de 1994. La delegación a instancias infraconstitucionales ha significado instalar un conflicto en el proceso político ordinario propio de un nivel de decisión constitucional. Sin embargo, mediante esa discusión se han remediado algunas de las falencias genéticas de la decisión inicialmente tomada en el artículo 114, dándose participación a las instancias involucradas. Mientras que la visión del estado de situación de la justicia argentina fue compartido por todas las instancias, hubo diferencias respecto a las causas de esos problemas y, por tanto, respecto de las soluciones implementadas. Ello se expresó en las resistencias a la figura del Consejo de la Magistratura en cuanto tal, en la medida en que ella significaba el desapoderamiento de algunas funciones de la Corte Suprema de Justicia.

En nuestra opinión, el sistema diseñado por la reforma tiende a asemejar a la Corte Suprema a un Tribunal Constitucional, aunque no profundizó en esa línea. Así se puede interpretar el corte que hace la reforma entre el Consejo de la Magistratura, que actúa sobre el Poder Judicial, y el Alto Tribunal, que se maneja autónomamente pero pierde muchas de las facultades jerárquicas. De este modo, se da un doble circuito de canalización de la influencia política sobre el sistema judicial: desde arriba, a través de la Corte Suprema, donde se mantiene el anterior sistema; y por abajo, de

modo indirecto a través del Consejo de la Magistratura. El Poder Judicial queda así más burocratizado y cada vez lo va a estar más (a través de las nuevas figuras de la Escuela Judicial, de la evaluación de rendimiento, etc.). A la Corte Suprema se la deja a mitad de camino: pierde atribuciones jerárquico-administrativas, pero mantiene el poder jurídico pretoriano de casar decisiones a través del recurso extraordinario y la arbitrariedad. Por otra parte, el control de constitucionalidad difuso continúa, aunque el poder real de los jueces inferiores de declarar una inconstitucionalidad efectiva de las leyes dista de ser el que el modelo predica.

Existe así un problema de diseño del sistema, que ha sido acentuado por la forma en que el proceso de formación de la institución se ha desarrollado. De este modo, entendemos que se han dado algunos pasos importantes, en la dirección correcta, pero se ha mantenido el sesgo empírico de configuración de la estructura judicial y se ha perdido la oportunidad de encontrar soluciones de fondo. Creemos que la inercia ha pesado más en los operadores que la voluntad de cambio y ello se ve claramente en los intentos de minimizar los cambios constitucionales. Sin embargo, el Consejo ha comenzado a generar algunos cambios de comportamiento, que permiten abrigar una moderadas esperanzas respecto de la evolución institucional. Para ello, deberían propiciarse los cambios que la experiencia ha ido mostrando y que han quedado explicitados durante el desarrollo del presente capítulo.

El Jefe de Gabinete de Ministros

La introducción de la figura del jefe de gabinete en la Constitución Nacional responde a uno de los objetivos primarios de la Reforma de 1994, cual fue la atenuación del presidencialismo. El mismo, a su vez, se enmarca en un debate teórico sostenido a partir de la década de 1980 en ocasión de las transiciones de los gobiernos militares a las nuevas democracias, respecto de la elección entre un sistema de gobierno presidencial y uno parlamentario. En este sentido, ya desde la actuación del Consejo para la Consolidación de la Democracia se empezó a discutir sobre estas cuestiones y gran parte de los opinantes coincidían en la necesidad de morigerar el fuerte presidencialismo constitucional. El tipo ideal a partir del cual se partía para este diseño era el semipresidencialismo francés, el cual era adaptado, según diferentes versiones, al modelo constitucional argentino. Finalmente, como es sabido, la decisión de los reformadores fue mucho más modesta y se creó una figura que no puede ser asimilada sin más al esquema de la V República Francesa y que requiere, por lo tanto, de una conceptualización sui-generis.

Siguiendo pues las líneas de análisis que nos hemos trazado, rastreamos los orígenes de la institución para evaluar los objetivos de los constituyentes. Ello nos permitió descifrar el alcance real de la declamada finalidad de morigeración del sistema desde el análisis de su diseño institucional. En otras palabras, nos preguntaremos acerca de si la distancia entre las expectativas depositadas en esta figura como articuladora de un nuevo sistema, y su funcionamiento real es algo inesperado y que requiere explicaciones más o menos complejas, o responde, más simplemente, a cómo la misma fue diseñada. El momento genético asume pues, una importancia decisiva en el análisis. Al igual que lo que sucedía con el Consejo de la Magistratura, las interpretaciones posteriores se han visto teñidas de los preconceptos formados a la luz de las dos posiciones principales en el Núcleo de Coincidencias: la del radicalismo, tendiente a marchar hacia un sistema con elementos parlamentarios, y la del peronismo, decidida a modificar mínimamente el esquema presidencialista y mantener el status quo. Tenemos, por lo tanto, dos visiones posibles para la institución en estudio: la de una figura constitucional de perfiles propios y capacidad para articular políticamente al Congreso y al Ejecutivo, o la de un simple colaborador jerarquizado del Presidente de la Nación.

Ya desde el comienzo del planteo de esta figura en el trabajo presentado nos atrevimos a adelantar que hasta ahora el Jefe de Gabinete ha funcionado desde esta última lógica, por lo que explicar esta situación fue uno de los objetivos de este capítulo. En este sentido, es fundamental tener en claro la diferencia entre las dos posiciones analíticas que se pueden adoptar para su estudio: qué es lo que la Constitución permite y qué es lo que esa efectivamente dispone. Desde el primer punto de vista, se han hecho innumerables proyecciones a partir del texto constitucional de las cuales la mayoría no se ha dado en la práctica, porque no se han producido los cambios políticos necesarios para que ello ocurra. Esta posición se ha visto favorecida por un diseño constitucional de contornos difusos que permite un amplio juego de las fuerzas políticas en él enmarcadas. La contracara de esta situación ha sido la incapacidad de la norma para generar por sí misma cambios en ese funcionamiento del sistema. Por tanto, pareciera que estamos ante una ampliación de las posibilidades de que el orden constitucional recepte cambios, pero ante la imposibilidad efectiva de generarlos por sí mismo. Así, estaríamos en este punto ante una reforma latente más que efectiva.

La complejidad del análisis deviene de esta paradoja entre las posibilidades abiertas y la realidad de los cambios. Por ello, el análisis siempre contiene un elemento conjetural que no depende de sí mismo para ser puesto en acto y ello supone un problema metodológico relacionado con la posibilidad de desarrollo del esquema. El método que hemos elegido para lidiar con esta

problemática ha sido el de analizar la reforma de 1994 a partir del esquema conceptual desarrollado para dar cuenta del semipresidencialismo, tomado éste como el sistema mixto por antonomasia. Una vez analizado el texto constitucional desde esta perspectiva, desarrollamos la evolución del modelo francés desde el texto de la Constitución de 1958 hasta su realidad política actual. No fue la intención asimilar este caso al nuestro ni proponer que el desarrollo del modelo será en un sentido semejante, sino simplemente situar en perspectiva las posibilidades abiertas por la reforma. Si "comparar implica asimilar y diferenciar en los límites" (Sartori, 1991:35), el caso francés nos muestra la interrelación entre el diseño institucional y el marco político desde un enfoque que privilegia el mediano y largo plazo.

Teniendo en cuenta la idea primigenia de instaurar un sistema mixto, que luego redundó en una atenuación del presidencialismo, entendimos que resultaba de utilidad recordar algunas herramientas conceptuales construidas en referencia al régimen semipresidencial, lo cual hicimos a partir de la obra de autores como Maurice Duverger, Vedel, Shugart y Carey, Sartori y Juan José Linz. Ello nos permitió, a partir de la comparación, establecer la idoneidad de determinados instrumentos utilizados, siendo conscientes de que el sistema no reproduce este modelo. Pero también debemos recordar, y ello es algo que las interpretaciones sobre este instituto de la reforma con frecuencia han olvidado, que la misma intenta, si no cambiar el régimen, sí atenuarlo. En este sentido, estos elementos nos pueden servir de guía para ver si, desde el comienzo, el diseño de la reforma se correspondió con los fines buscados o si, por el contrario, se trató de un intento cuyo fracaso estaba inscripto desde el inicio.

¿En qué se diferencian las instituciones argentinas del sistema analizado? En grandes líneas, el Jefe de Gabinete argentino depende tanto del Presidente como del Parlamento, por lo que su legitimidad deriva de dos principios contrapuestos, mientras que en los sistemas derivados del modelo francés ella proviene del Parlamento. Ello, como veremos luego, plantea un problema no menor en punto a su conceptualización. Ahora bien, ¿en qué se asemejan? En la configuración dual del Ejecutivo, que hace que tanto el Presidente como el Jefe de Gabinete tengan atribuciones propias constitucionalmente dadas, en los artículos 99 y 100 de la norma fundamental. Retomando, pues, los comentarios de Shugart y Carey respecto de que una de las condiciones necesarias para el funcionamiento de estos regímenes es la clara delimitación de competencias, nos ocupamos de cómo las mismas han sido distribuidas en la reforma de 1994. En este sentido, la primera cuestión que se ha planteado a partir del cambio constitucional ha sido si el Jefe de Gabinete tiene realmente

competencias propias que permitan hablar, al menos atenuadamente, de una estructura dual del Poder Ejecutivo.

Responder esta pregunta tiene múltiples complicaciones, derivadas de las características generales de la reforma constitucional y constituye el desafío propuesto en este punto del trabajo presentado. Teniendo a la vista las atribuciones que la Constitución le otorga al Jefe de Gabinete nos concentramos en el primer inciso de los artículos 99 y 100, porque de acuerdo a la postura que tomemos respecto a ellos se podrá fundamentar la existencia de competencias materiales propias en cabeza del Jefe de Gabinete. Para comenzar, encaramos la distinción entre Gobierno y Administración, la cual hunde sus raíces teóricas en los procesos de formación del parlamentarismo europeo y en la institucionalización del denominado Estado de Derecho. El gobierno hace referencia directa a la acción política y se contrapone a la acción reglada de la Administración. Estas nociones, propias de regímenes parlamentarios, presentan numerosos problemas al ser trasladadas a sistemas presidencialistas.

La lógica de la distinción se encuentra, en los sistemas parlamentarios, en la configuración de la Administración como el sustrato material, el brazo ejecutor del Gobierno, designado parlamentariamente. Sería así el poder propiamente ejecutivo del que hablaban las primeros teóricos de la división de poderes. De allí que el problema planteado por la Convención reformadora se haya traducido en una opción de hierro que lleva, en la práctica, a una negación de la figura del Jefe de Gabinete. En efecto, si este tiene poderes propios y entre ellos está nada menos que el de ser el Jefe de la Administración, neutralizaría la figura presidencial, convirtiéndose en un verdadero Primer Ministro y aquél en una figura limitada a las funciones de un mero Jefe de Estado protocolario. Es claro que la reforma no pretendió implementar este sistema, pero tampoco hacer un cambio irrelevante. A esta segunda conclusión se llega aplicando la lógica antedicha, pero en un sentido contrario: la Administración es el brazo ejecutor de las políticas presidenciales y, consecuentemente, el Jefe de Gabinete es un dependiente de aquél. Pero entonces, ¿qué pasa con las funciones que la Constitución le atribuye directamente y la responsabilidad política que tiene ante el Congreso? Llegados a este punto, el trabajo que realizamos intenta dar cuenta de la respuesta a este interrogante.

Así, a través del procedimiento que acabamos de describir, la doctrina nacional ha tendido, a reconducir la nueva figura al viejo esquema del poder presidencial. Si partimos pues de la base de que la reforma "confirió la jefatura administrativa a la nueva figura del jefe de gabinete", como ha

sostenido uno de los miembros informantes del Núcleo Básico de Coincidencias (Paixao, 1994:310), el dilema planteado se torna irresoluble porque, de acuerdo con lo que venimos argumentando, resulta lógicamente imposible que la función de administración resulte independiente de la de gobierno y constituya un ámbito propio de acción. Esta lectura reduccionista de las competencias del Jefe de Gabinete termina por negar su entidad como institución constitucional, vaciándola de contenido. Lejos de ello, en nuestra opinión, si no reconocemos la existencia de atribuciones propias en cabeza del Jefe de Gabinete y ésta es una figura que se disuelve en la del Presidente, no tiene ningún sentido evaluar alguna posible modificación en el equilibrio de poderes. En consecuencia, consideramos que la Constitución ha sido clara en atribuir competencias propias y exclusivas en cabeza del Jefe de Gabinete, aún cuando estas no son lo suficientemente relevantes para equiparar el poder de las dos figuras del Ejecutivo, situación que se deja librada al juego de las fuerzas políticas.

Así, el caso francés nos muestra la experiencia de un proceso exitoso y cuando analizamos las razones de ese logro vemos que las mismas no responden a un diseño constitucional que planificó todas las posibles incidencias, sino a la interrelación que se produjo entre determinados cambioscomo la elección presidencial a doble vuelta- y las repercusiones que ellas tuvieron sobre el sistema. Asimismo, éste generó nuevas respuestas y el sistema fue evolucionando, a partir del cumplimiento de los distintos actores de las reglas de juego. Pero la experiencia novedosa que significó la Constitución de 1958 es asemejable a la que configura la reforma de 1994, en lo que esta significa de posibilidades de cambio. Lamentablemente, la realidad de estos años ha mostrado que lo que realmente ha faltado, tanto de parte de los actores políticos como de los intérpretes, es justamente voluntad de modificar en profundidad las reglas de juego. Se ha instalado así una lógica perversa, en la que las instituciones se vacían de contenido y se pierde el impulso reformista, que es justamente en sus primeros años en los que debe estar más alto. Pero ello no obsta a que el modelo evolucione y la figura resurja a partir de la voluntad de cambiar el status quo: los instrumentos, aunque no son los mejores, están disponibles.

La delegación legislativa

En la última parte del trabajo presentado estudiamos la delegación legislativa, la cual ha sido definida "como la institucionalización constitucional de un procedimiento legislativo especial integrado por el concurso de varios actos y la participación de varios órganos, especialmente del Parlamento y del Gobierno, en el cual el Parlamento: i) determina el para qué, el qué, el cuándo y el

cómo, de las normas objeto del procedimiento, es decir, la finalidad o intencionalidad, la materia o contenido, la temporalidad (oportunidad y término) y las directrices generales (bien que, a veces, de modo harto laxo e impreciso), y ii) puede ratificar y/o fiscalizar posteriormente la legislación establecida con arreglo a dicho procedimiento" (García Pelayo, 1991:2791). Este instrumento ha sido previsto en el artículo 76 de la Constitución, aunque su existencia había sido incorporada al sistema por la práctica institucional previa a la reforma. Esto marca una diferencia esencial en el enfoque del tema, ya que el reconocimiento y regulación constitucionales tienen efectos precisos, pero no significan una creación ex-nihilo, sino que más bien continúan, con algunas modificaciones, una práctica presente en el ordenamiento.

El interés que reviste el estudio de esta figura está dado porque es uno de los elementos de flexibilización del régimen de la Constitución de 1853, al crear la posibilidad de generar una nueva dinámica en las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso. En este sentido, el análisis que hacemos está necesariamente vinculado con las características de esta figura: mientras en el caso del Consejo de la Magistratura y del Jefe de Gabinete se creaban instituciones completas y se introducían, por lo tanto, nuevos actores, con la delegación legislativa se diseña un instrumento de comunicación de facultades entre poderes ya constituidos. Por lo tanto, mientras en los primeros casos el análisis está dirigido fundamentalmente a describir ese proceso de creación y las posibilidades que su inserción en el sistema suponían, aquí el estudio debe hacerse sobre la utilización que se ha hecho de este instrumento. En otras palabras, la naturaleza de la figura estudiada es entitativamente distinta a las estudiadas con anterioridad y por ello requiere una metodología diferente.

En el trabajo desarrollado, abordamos el tema describiendo primero, de forma breve, el lugar de la delegación dentro del gobierno contemporáneo y haciendo referencia a la situación previa a la reforma. Luego nos detuvimos a reseñar algunas líneas generales del nuevo texto constitucional y ello para concluir analizando, in extenso, la aplicación que la delegación ha tenido en dos momentos recientes de la historia argentina: la ley 25414 de delegación de facultades durante el gobierno de De la Rúa y la ley 25561 de pesificación. Así, el análisis de estas dos leyes asume la forma del estudio de casos, encontrando que dicho método es particularmente pertinente para descubrir las condiciones contextuales del fenómeno elegido, permitiéndonos penetrar en la lógica de su funcionamiento real.

La delegación legislativa tiene como fundamento que el papel del Poder Ejecutivo ha crecido considerablemente respecto del Parlamento desde las formulaciones iniciales y, hoy existe la

necesidad de instrumentos por parte de uno y otro que no pueden ser considerados semejantes. Así, la línea divisoria entre lo técnico y lo político se convierte en la piedra de toque del sistema de producción normativa y como esa separación no es perfectamente discernible, asumen fundamental importancia los mecanismos de control que se implementen. La delegación lleva como componente inescindible el control posterior y la experiencia de la institución del veto legislativo en Estados Unidos es incontrovertible al respecto. Es así que en el lugar en el que se han otorgado delegaciones más amplias, los mecanismos de control han sido los más estrictos y creativos, al mismo tiempo. Ello responde a una necesidad intrínseca de la institución y a una lógica del juego de poderes constituidos, que no puede ser dejada de lado en el análisis.

La delegación prevista en el artículo 76 de la Constitución Nacional prevé un proceso en el cual el legislativo cede la iniciativa, como excepción (en emergencia o materias administrativas), al Poder Ejecutivo, pero conserva su poder de controlar lo que este poder ha hecho. Por eso le fija bases de delegación, que luego van a significar el marco de ese control, y un plazo para que lo ejerza. En cambio, cuando el Congreso crea entidades o delega atribuciones sueltas, esta pensando en una estructura de poder permanente, en la que el no va a poder ejercer más control que el que ejerce sobre la actividad administrativa en general. El art. 76 CN, según surge de los objetivos de la reforma, es una inserción de un elemento parlamentario, mientras que los otros tipos de delegación son propios de un sistema presidencialista. Lo que en el sistema americano es creado a través de la delegación, es asumido aquí por el Congreso, cuyas facultades regulatorias le permiten no sólo dictar normas, sino crear complejos normativos que generen sus propias normas. O sea, subsistemas jurídicos con un cierto carácter autopoiético (Luhmann, 1995), que se desarrollan en el marco de su especialidad y con las limitaciones del ordenamiento jurídico general.

Llegados a este punto de la investigación presentada y como reseñáramos "supra", el trabajo se introduce de lleno en el análisis de los casos de delegación legislativa de las leyes 24414 y 25561. Ellos nos manifiestan la débil interiorización que ha tenido esta norma en los actores institucionales: tanto en la lectura de los debates parlamentarios como en la doctrina sigue vigente la convicción de que la delegación legislativa es un instrumento nocivo para la vida política y jurídica argentina. Ello implica, a nuestro entender, una falta de interpretación sistémica de esta figura, en el contexto de la globalidad de la reforma, que puede ser explicada por el deficiente diseño de la norma en cuestión. Por su parte, el estudio particularizado de los dos casos nos muestra que la dinámica generada dista de ser la deseable en un régimen democrático. En este sentido, así como el mal diseño constitucional explica, en cierto grado, la mala utilización del instrumento, la deficiente técnica

utilizada en la redacción de la ley 25414 ha redundado luego en una problemática dinámica entre poderes. En lo que respecta a la Ley 25561, esos problemas se han acentuado.

La técnica legislativa empleada es defectuosa, en la medida en que deja las bases de la delegación, requeridas por el art. 76 de la norma fundamental, en un estado de indefinición y laxitud tal que prácticamente cualquier medida podría entrar en ellas. A ello se le suma la deficiente actuación de los órganos de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, sea en materia de técnica legislativa, sea en materia de una construcción teórica que sustente los actos dictados en virtud de la delegación, así como el casi nulo control posterior por parte del Congreso de la Nación. Entendemos así que el estudio de estos casos demuestra los límites del instrumento. Un mecanismo sin control en tiempo real, ni de parte de las instituciones, ni de parte de la opinión pública, puede provocar graves atentados contra el Estado de Derecho. Por lo tanto, la delegación legislativa, en lugar de redundar en una mayor eficacia ejecutiva, ha provocado una situación de falta de estabilidad de las normas y una inflación de medidas de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, sin que estas significaran soluciones reales para las crisis planteadas.

Conclusiones

Hacer una evaluación global de la reforma y para ello confrontar entre objetivos y frutos conseguidos plantea un primer problema, que es el de la definición de los primeros. Formulando la pregunta de otro modo: ¿vienen los objetivos definidos a priori de acuerdo por la declamación de los protagonistas o deben ser encontrados más bien en las actitudes posteriores al momento cristalizado en la Convención Constituyente de 1994? Cualquier respuesta dicotómica sería descartable por excesivamente simplista, ya que en el proceso de reforma no es dable encontrar una única voluntad e intencionalidad, sino muchas que confluyen, oponiéndose y también coincidiendo. De todos modos, no sería desacertado decir que el núcleo determinante de la reforma, el elemento sin el cual esta no hubiera existido, fue la reelección presidencial. Luego se agregaron otras modificaciones, algunas de ellas con carácter oportunista, ya que una vez destrabado el difícil camino que prevé el artículo 30 de la Constitución muchos sectores obtuvieron la reforma buscada, la mayor parte de las veces prestando así su consentimiento a un proyecto con el que no concordaban pero al que veían como inevitable. Esta parece haber sido, en gran medida, la percepción del radicalismo al momento de suscribir el discutido Pacto de Olivos.

Llegados a este punto, podemos afirmar que la normatividad constitucional se ha visto devaluada y que ello obedece a varias razones, todas dependientes del proceso político que hemos analizado. En primer lugar, la instrumentalización de la Constitución a efectos de conseguir el fin político de la reelección; en segundo lugar, la falta de cumplimiento de los objetivos de la reforma por parte de los mismos actores involucrados, tendió a fortalecer esa sensación de medio para la consecución de un fin único; por último, la delegación de una parte muy importante de definiciones al posterior juego de las fuerzas políticas significó una degradación normativa efectiva de cuestiones que debían ser definidas por la Convención Constituyente. Esta última, por su parte, fue rebajada a un papel de mera implementadora de la voluntad parlamentaria, como mecanismo político de mantenimiento del Pacto de Olivos. La devaluación constitucional se ve expresada en la poca recepción y conciencia del cambio constitucional en la población, en los actores políticos -como demuestra el estudio de la delegación legislativa- y de los intérpretes jurídicos. En este sentido, tanto la doctrina como la jurisprudencia argentina han carecido de la capacidad de articular un sistema que dote de normatividad real a la reforma, tendiendo a diluir los cambios en los esquemas preexistentes. Este fenómeno se concreta en una concepción estática del cambio constitucional por parte de los actores institucionales, dejando de lado su faceta dinámica, que se expresa principalmente a través de los mecanismos de aprendizaje institucional.

Se genera así una paradoja: mientras las instituciones de la reforma hubieran sido útiles, bien instrumentadas, útiles para sobrellevar varios de los momentos críticos que vivió el país en estos últimos tiempos, su diseño teñido de motivaciones de corto plazo, el apresuramiento en la concreción, la falta de preparación previa y la desidia para la implementación, hicieron que esas instituciones fueran incapaces de cumplir los papeles que debieran haber desempeñado en esas situaciones. El Jefe de Gabinete, pensado como un instrumento flexible para el gobierno de esas situaciones, fue preocupantemente obviado por todas las fuerzas políticas como solución factible. La delegación legislativa, por su parte, fue instrumentada como una entrega de facultades extraordinarias más que como un modo de gobierno colaborativo entre Parlamento y Poder Ejecutivo, que pudiera lidiar con la creciente fragmentación partidaria. El Consejo de la Magistratura, por el contrario, ha comenzado a transitar un camino de aprendizaje institucional a partir de un diseño constitucional que forzó su implementación en tiempo oportuno. Así, a pesar de una cierta desazón de los actores, consecuencia del realismo mágico de creer que el sistema judicial cambiaría de cuajo por la existencia del citado Consejo, la institución invita a un optimismo moderado.

La estructura tributaria y la coparticipación federal de impuestos

comparada, '60/'90.

Investigadora: Ana Pierre.

Introducción

Las cuestiones tributarias son un punto de encuentro de diversos debates del sistema político

en general. Por un lado el "contribuyente" está ligado a la definición del concepto de

ciudadanía. La construcción histórica de la noción de ciudadano y contribuyente han corrido

prácticamente en paralelo. Por otro lado, en los países de matriz federal, la distribución de las

responsabilidades recaudatorias y los recursos tributarios es un tema particularmente sensible,

puesto que no se puede argumentar que detrás de la "cuestión impositiva" haya solamente un

problema técnico. Es decir que en lo impositivo confluyen elementos políticos, económicos y

culturales. (Bourgeault, Demers & Williams, 1997).

Este trabajo trata sobre la estructura tributaria argentina y la coparticipación federal de

impuestos, concentrándose en las décadas del '60 y '90 comparadas, a los efectos de realizar

un análisis sobre los cambios en el "diseño" recaudatorio y su distribución entre las distintas

jurisdicciones provinciales. Por las características del proyecto madre, estimamos que hay

diferencias sensibles en cuanto al modelo tributario del "Es tado Desarrollista" de los '60 y el

del 'Estado Posreforma" característico de los '90.

La política tributaria como instrumento del Estado

La política tributaria cumple un rol fundamental al otorgar al Estado los recursos necesarios

para llevar a cabo sus funciones. A su vez, dado el impacto que ocasiona tanto macro como

microeconómicamente en toda la economía, es una herramienta utilizada con otras

finalidades, ya que mediante la imposición, se modifican los precios relativos que alteran las

decisiones de utilización de los recursos, el nivel de precios y la capacidad productiva de los

distintos sectores (Musgrave, 1968), así como la distribución de los ingresos.

Las características de una estructura tributaria adecuada, que tiene en cuenta los procesos

secundarios, pueden resumirse principalmente en su eficiencia y equidad. Las condiciones de

eficiencia son enumeradas por Musgrave (1968):

81

- Suficiencia: La recaudación debería ser la adecuada, de manera que los gastos se correspondan con los ingresos.
- Neutralidad: El sistema debe ser tal que resulte mínima la interferencia con las decisiones económicas en los mercados, en otro caso eficientes. Dichas interferencias imponen un "exceso de gravamen" que debería ser asimismo minimizado.
- Estabilidad: La estructura tributaria debería facilitar el logro de los objetivos de estabilización y crecimiento, los cuales resultan compatibles con una política impositiva que no sea alterada sistemáticamente con el fin de no introducir distorsiones en el sistema económico.
- Simpleza: Los costos de administración y cumplimiento de los impuestos deberían ser lo más bajos posibles, debiendo los costos de transacción⁵⁴ ser minimizados.

En cuanto a la condición de equidad⁵⁵, se establece que la carga impositiva debe ser equitativa tanto vertical como horizontalmente. La regla de la equidad horizontal aplica simplemente al principio básico de igualdad ante la ley, es decir, igualdad entre iguales⁵⁶. La regla de la equidad vertical es también acorde con el tratamiento igualitario, pero se basa en la premisa de que las personas con diferente capacidad de pago deberían pagar diferentes cantidades de impuestos. Por lo tanto, admite la aplicación de una estructura tributaria de características proporcionales e idealmente progresivas, descartando las regresivas (Macón, 1985).

Estos objetivos pueden ser utilizados como criterios para valorar la calidad de una estructura impositiva. No siempre estarán necesariamente de acuerdo y cuando los mismos entren en conflicto se necesitará llegar a un "*trade-off*" entre ellos (Musgrave, 1968).

Estructura Impositiva

Hacia la década del ´60, bajo la Presidencia de Frondizi tuvo lugar el llamado Proceso de Industrialización mediante la Sustitución de Importaciones. Como su nombre lo indica se trataba principalmente de desarrollar la industria, buscando el mayor grado de autarquía posible mediante elevados aranceles (Rapoport, 2000). Al mismo tiempo se intentaba lograr estabilidad, por lo que se optó por establecer impuestos a las exportaciones con el fin de

⁵⁴ Son aquellos costos derivados de la ejecución del intercambio. Por lo tanto, son los que implican la realización de una transacción adecuada para ambas partes: obtención de información, tiempo que se gasta en el proceso, costos legales y otros asociados a la incertidumbre.

⁵⁵ Remitirse al documento original.

⁵⁶ Donde la medida de igualdad, estará reflejada por el nivel de ingresos.

mantener dentro de ciertos límites deseados los precios internos (Macón, 1985). De esta manera, la política fiscal se encontraba supeditada al objetivo de desarrollo con estabilidad.

Comenzaremos nuestro análisis con los impuestos al comercio exterior, que fueron la principal herramienta de política económica utilizada durante este período⁵⁷. En cuanto a la importación, se encontraban gravados prácticamente todos los artículos importados mediante derechos aduaneros *ad-valorem* y específicos, y recargos cambiarios, con la excepción de los bienes de capital.

En cuanto a las tasas aplicadas, estas dependían del tipo de bien, su grado de complementariedad con los bienes de producción nacional, su grado de elaboración, su necesidad y su uso. Siendo el resultado de esto que los bienes más necesarios y los de uso industrial fueran los menos protegidos, mientras que los de consumo final y los más superfluos, los más gravados. Específicamente, los derechos aduaneros tenían tasas que llegaban al 67%, mientras que los recargos aduaneros eran del 20% al 200% y finalmente los recargos cambiarios tenían tasas que llegaban al 300%. Es importante remarcar que los automóviles sufrían recargos específicos muy elevados con el propósito de proteger la industria automotriz, para lograr el desarrollo de la misma.

La exportación por su parte, también se encontraba gravada para los bienes de tipo agropecuario, donde las tasas eran del 10% o del 20%⁵⁸.

En segundo lugar analizaremos los impuestos que tienen como objeto a la renta⁵⁹. Ésta se encontraba gravada por distintos impuestos que en algunos casos se superponían.

El más importante dentro de esta categoría era el impuesto a los Réditos⁶⁰ que gravaba las ganancias obtenidas por las personas físicas y las sociedades. En el primer caso, los contribuyentes se encontraban gravados por dos tipos de tasas, la básica y la adicional, que sumadas iban del 8% al 51.5%. Mientras que las sociedades, lo eran con una tasa del 33%, donde los dividendos distribuidos se encontraban gravados con una tasa del 8%. Es

⁵⁸ Cuando se trate de bienes no tradicionales o elaborados, los exportadores tienen derechos a la devolución de impuestos abonados internamente o sobre impuestos pagados en concepto de productos importados utilizados para la elaboración de los mismos (*draw-back*).

⁵⁷ Principalmente, los aranceles a la importación.

⁵⁹ Más precisamente, la Renta, las Utilidades y las Ganancias de Capital.

⁶⁰ Desde el año 1962 a 1964 fue complementado por un impuesto de Emergencia, cuya tasa era del 20%.

importante señalar que las utilidades provenientes de valores mobiliarios, divisas o acciones, no eran gravadas; pero el resto de los conceptos de renta financiera, sí⁶¹.

También recaían sobre la renta el impuesto a las Ganancias Eventuales, a los Beneficios Extraordinarios, a la Revaluación de Activos, a los Incrementos Patrimoniales no Justificados y el impuesto Sustitutivo a la Transmisión Gratuita de Bienes⁶². De esta manera quedaban gravadas todas las ganancias independientemente de la fuente y la periodicidad, aunque con tasas, mínimos no imponibles, deducciones y exenciones diferentes.

Los impuestos de mayor recaudación son los impuestos que recaen sobre la producción y el consumo de bienes y servicios. Esta categoría estaba compuesta por el impuesto a las ventas, a las actividades lucrativas, los internos⁶³ (con categorías "ad-valorem" y específicas) y los específicos - dentro de los que es importante remarcar los que recaen sobre los combustibles. En cuanto al impuesto a las Ventas, este incidía en una sola etapa de la producción, aplicándose el principio del producto al nivel del productor, importador o exportador, pero no a nivel comercial (Herschel, 1963). Éste no era general, ya que había una gran cantidad de exenciones⁶⁴ - principalmente bienes de la canasta básica, de capital importados, de la construcción, la venta de bienes inmuebles, etc. En cuanto a la tasa, la general era del 10%, mientras que para los bienes de consumo suntuario era del 13% y para algunos productos básicos, del 3%. Por su parte, el impuesto a las Actividades Lucrativas tributaba una tasa del 1% sobre el monto facturado⁶⁵. Finalmente, los impuestos internos y específicos constaban de dos grandes categorías ("ad-valorem" y específicos), donde los productos gra vados eran más de cincuenta.

Los aportes hechos por los empleadores y los empleados al sistema de seguridad social serán considerados como impuestos en nuestro análisis. Éstos, básicamente, estaban compuestos por los aportes al sistema de jubilaciones y pensiones (Tasa, 27%), al régimen de asignaciones familiares y a los servicios de salud.

⁶¹ Por el impuesto a las Ganancias Eventuales, con una tasa del 10%.

⁶² Su objeto era el Patrimonio Neto de las Sociedades.

⁶³ Dentro de estos se encuentran los impuestos a la Energía Eléctrica (Nacional y Provincial).

⁶⁴ Las exportaciones se encontraban gravadas por este impuesto.

⁶⁵ De donde podían deducirse los impuestos pagados que incidían directamente en el producto. El sector agropecuario se encontraba exento.

Dentro de los impuestos al patrimonio⁶⁶, los principales bienes gravados eran los bienes inmuebles edificados y los automotores. Los inmuebles edificados eran gravados a escala nacional⁶⁷, provincial y municipal. Los automotores, camiones y vehículos de transporte colectivo, a escala provincial y municipal (a escala nacional se gravaba únicamente la transferencia).

La situación que encontramos hacia principios de la década del ´90 es completamente distinta. Principalmente, esto es el resultado de las reformas que tuvieron lugar en las décadas subsiguientes a la del ´60.

Por un lado, en el año 1973 tuvo lugar una reforma muy importante desde el punto de vista de la estructuración de nuestro sistema impositivo (Reig, 1975), ya que modificó el impuesto a las Ventas por el Impuesto al Valor Agregado.. Las principales diferencias que introducía con respecto al anterior impuesto son que ensanchó su base, elevó la tasa, lo amplió a las etapas comerciales, se ampliaron las deducciones y especificaron más las exenciones, se admitió la deducción de los bienes de capital, se adoptó plenamente el principio de destino (con las exportaciones totalmente exentas), se incorporó la industria de la construcción y se produjo la inclusión de algunos servicios específicos (Treber, 1977).

Hacia fines de 1980 se generalizó el IVA, ampliando aún más la base a muchos productos que se encontraban exentos y la tasa sufrió un aumento del 16 al 19% (González Cano, 1998).

En los países desarrollados y particularmente en el Reino Unido en 1984 y en Estados Unidos⁶⁸ en 1986, se produjeron profundas reformas impositivas que consistían básicamente en una ampliación de las bases y una reducción de las alícuotas del impuesto a la renta (González Cano, 1998).

A inicios de los ´90, cuando la Argentina abrió su economía, tuvo lugar el proceso conocido como de degradación tributaria (Tanzi, 1995). Debido a la globalización y a la progresiva integración de las economías de los países, las decisiones de muchos gobiernos resultaron restringidas o influenciadas por la acción de otros, llevando a que las estructuras impositivas no fueran las adecuadas en muchos casos (Tanzi, 1995). Si la Argentina quería competir para atraer capitales extranjeros debía tener un sistema impositivo que fuera aceptado fundamentalmente en términos del impuesto a las ganancias. Por otro lado, con este mismo

85

⁶⁶ El impuesto a la tierra se estableció recién en el año 1968.

⁶⁷ Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes.

⁶⁸ Conocida como la Reforma Reagan.

fin se debía lograr estabilidad⁶⁹; ya que sin disciplina fiscal es imposible lograr una estabilización sustentable⁷⁰, y como no se podía lograr el equilibrio fiscal reduciendo el gasto, se debía aumentar la recaudación (González Cano, 1998).

A su vez, se quería reducir en cierta medida la vulnerabilidad del sistema fiscal a los *shocks* exógenos -originados en el exterior-. Esto llevó a que los ingresos provenientes del comercio exterior debieran bajar su importancia relativa para evitar que se sufrieran desequilibrios fiscales como consecuencia del deterioro de la posición externa⁷¹ (Rozenwurcel, 1995).

El sistema vigente contaba con una gran cantidad de impuestos, con múltiples exenciones, incentivos y tasas⁷², que hacían costosa la recaudación y fáciles la evasión y la elusión.

De esta manera, por un lado, en el impuesto a las ganancias se redujeron las alícuotas, se aumentó el mínimo no imponible⁷³ y se dio una integración del impuesto a las sociedades y a las personas físicas a través de la exención de los dividendos a escala personal. Contrariamente a esto, se ampliaron las bases a través de la eliminación de exenciones e incentivos diferenciales (Artana, 1998).

En cuanto al IVA, también se ampliaron y generalizaron las bases⁷⁴ incrementando así la recaudación del mismo.

Finalmente, los impuestos al comercio exterior fueron reducidos de forma amplia, eliminando los que recaen sobre las exportaciones y limitando el pago de aranceles a pocos productos con bajas tasas.

En 1994 hubo una reducción en los aportes patronales que (según la región del país), promedió el 21,5%, con la excepción de los aportes a la obra social⁷⁵. Al mismo tiempo,

⁶⁹ Dada la existencia de la Convertibilidad resultaba imposible realizar procesos de ajuste mediante el uso de la política monetaria.

⁷⁰ Esto se evidenció en la década del ´80 y posteriormente a fines de la del ´9@donde sin equilibrio fiscal resultó imposible lograr estabilidad sustentable.

⁷¹ Sobre esto Enoh, Enoh y Koffi, afirman que la mejor manera de aislarse de los shocks externos en términos fiscales es dándole mayor preponderancia al IVA.

⁷² También influye en la equidad horizontal.

⁷³ Solamente aplicable a las personas.

⁷⁴ Se amplió la base a todos los productos y servicios, así como a todas las etapas de producción, distribución y comercialización. Con ciertas excepciones, como por ejemplo ciertas actividades del sector agropecuario.

⁷⁵ Estos aportes corresponden para todos los empleados que perciben remuneraciones de hasta \$4800.

comenzó a regir un sistema mixto de reparto y capitalización individual con administración privada (Artana y Susmel, 1998).

Un año más tarde se modificó nuevamente la tasa del IVA, llevándola al 21%⁷⁶.

Es así como en los ´ 90 la estructura impositiva tenía las características que a continuación se resumen.

Los impuestos a las exportaciones se eliminaron casi por completo, permaneciendo únicamente los regímenes de devolución. En cuanto a las importaciones, solamente estaban gravados algunos bienes de consumo, con tasas *ad-valorem* que llegaban en algunos casos al 22.5%, exceptuando el sector automotor, donde las tasas llegaban al 35%.

Con respecto a las ganancias, rentas y utilidades, éstas eran gravadas por el Impuesto a las Ganancias, al Patrimonio Neto de las Sociedades, a la Ganancia Mínima Presunta⁷⁷ y el Monotributo⁷⁸, principalmente. De estos, el principal era el impuesto a las ganancias, cuyas tasas eran para las personas desde el 6% al 35% en escala progresiva, donde los dividendos no se encuentran gravados; mientras que para las sociedades, la tasa general era del 35%. Es importante remarcar en este aspecto que las rentas financieras se encontraban exentas del pago de este impuesto.

Por su parte el consumo y la producción de bienes y servicios eran objeto del impuesto al valor agregado, a los ingresos brutos, los internos y algunos específicos, entre los que es importante remarcar los que recaían sobre los combustibles, la energía eléctrica y los cigarrillos. Hacia 1998, la tasa del IVA era del 21% y la de ingresos brutos, del 3%. En cuanto a la base de los mismos, prácticamente no se encuentran exenciones del objeto, aunque para el IVA hay ciertas tasas diferenciadas, donde en algunos pocos casos se pagaba el 27% y en otros el 10.5%⁷⁹. Las exportaciones en todas las etapas y los medicamentos y pocos productos específicos, considerados de primera necesidad estaban exentos.

En lo referente a los impuestos al trabajo o a la Seguridad Social, merece destacarse el cambio introducido por la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, donde se estableció la creación de las administradoras privadas. Respecto de los pagos a la Seguridad

⁷⁷ Cuyo objeto son los Activos de las Sociedades, con una tasa del 1%.

87

⁷⁶ Supuestamente de duración provisoria.

⁷⁸ Por sus características también correspondería incluirlo dentro de los impuestos que gravan a la producción y al consumo.

⁷⁹ Por ejemplo, la venta de inmuebles.

Social se agregaron, en relación a los que existían en la década del ´ 60, los aportes al INSSJP (creado en 1971) y al Fondo Nacional de Empleo (1991).

Finalmente, consideraremos los impuestos que recaían sobre el patrimonio, en el ámbito nacional los principales eran el impuesto a los bienes personales⁸⁰ y el impuesto a la transferencia de inmuebles⁸¹. Mientras que a escala provincial y municipal, se encontraban los automotores y los inmuebles nuevamente gravados. Es decir, se gravaba el patrimonio en su totalidad.

De todo esto, surge que la recaudación porcentual de acuerdo a la materia en promedio para la década del ´ 60 y ´ 90 se componía así:

⁸⁰ Grava la propiedad personal que exceda el mínimo no imponible establecido, con tasas del 0.5% ó 0.75%.

⁸¹ Dentro de esta categoría se incluye también el impuesto a los sellos, ya que desde la reforma de 1994 solamente grava la compra-venta de inmuebles.

Cuadro N°1: Recaudación Porcentual de acuerdo a la materia gravada.

Concepto	1960	1990
Comercio Exterior	13%	3%
Utilidades, Rentas y Ganancias	17%	11%
Producción y Consumo	34%	48%
Previsión social	28%	28%
Patrimonios	8%	10%
Total	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA- Boletín Oficial 1963 y Ministerio de Economía

Comparación '60/'90

De lo anterior se concluye que en términos generales la estructura tributaria se vio fuertemente simplificada y se puede inferir que se hizo más neutral e impermeable. Sin embargo, no se tuvieron suficientemente en cuenta los principios de equidad, suficiencia y estabilidad.

En cuanto a la simplificación, se observa una reducción del número de impuestos que gravan a cada uno de los conceptos, así como la eliminación de exenciones, multiplicidad de tasas, deducciones diferenciales, etc.

Los impuestos que recaen sobre el consumo sufrieron fuertes reducciones en las exenciones, incentivos y tasas diferenciales. Asimismo, los impuestos internos y específicos también fueron disminuidos en cantidad.

Aquellos impuestos que recaen sobre el comercio exterior resultaron prácticamente eliminados en los ´ 9, mientras que en los ´ 60 presentaban una gran y compleja estructura.

Por su parte, los que gravan a la renta se vieron disminuidos en número, al no discriminar de acuerdo a la periodicidad de los ingresos y se generalizaron sus bases.

Los impuestos que tienen por objeto al patrimonio, en cambio, se incrementaron puesto que se agregó el impuesto a los bienes personales. De todas formas, esto fue en parte contrarrestado por la simplificación del impuesto sobre los inmuebles.

Hemos señalado que la estructura impositiva se tornó más neutral. Al respecto, Frank Ramsey sostiene que la estructura impositiva óptima es aquella en la que se grava a todos los bienes en

la misma proporción⁸² (Artana, 1998). Es así como serán preferibles aquellos tributos que graven los bienes de producción final por sobre los factores productivos. Es decir que serán más neutrales los impuestos al consumo que los impuestos a la renta⁸³.

Por lo tanto, al incrementarse la importancia relativa de los impuestos al consumo y unificando (al menos en parte) tasas y criterios, se incrementaría la neutralidad del sistema.

Por otra parte, se vio incrementada la impermeabilidad al reducirse notablemente la importancia relativa de los gravámenes al comercio exterior e incrementarse la participación de los impuestos al consumo.

Con respecto a la estabilidad, al haber primado razones de tipo coyuntural para establecer o modificar impuestos, ésta fue soslayada. Lo cual resulta evidente al observar que prácticamente ningún impuesto ha permanecido en las mismas condiciones entre las dos décadas seleccionadas.

Equidad

Como uno de los ejes centrales de la investigación, nos centraremos en el análisis de los efectos de los impuestos sobre la distribución del ingreso⁸⁴. De acuerdo a los criterios adoptados, un sistema tributario será equitativo cuando los sectores de más ingresos sean los que más aportan con relación a su ingreso, y viceversa (Musgrave, 1968). Por lo que un impuesto o sistema impositivo será regresivo si grava en mayor proporción a los sectores de menores ingresos. Para un impuesto progresivo la relación será inversa; mientras que uno proporcional implica que el pago impositivo en cada nivel de ingreso es respectivamente porcentual.

Generalmente los impuestos que gravan al consumo y la producción serán de características marcadamente regresivas. Esto se debe a que son de carácter indirecto y por lo tanto pueden ser fácilmente trasladados. A su vez, los sectores de menores ingresos serán los que consuman una mayor proporción de su ingreso total, resultando así los más perjudicados por este tipo de tributo (Pechman y Okner, 1974; Santiere, 1989).

⁸² Esta teoría luego fue ampliada por Corlett-Hague-Harberger, que sugerían que los bienes complementarios del ocio debían ser gravados a tasas mayores.

⁸³ Los impuestos al consumo, en caso de ser constantes, no alteran las decisiones entre consumos. Mientras que los que gravan a la renta, constituyen un freno a la inversión.

⁸⁴ Con el fin de ver si el sistema tributario es regresivo o progresivo, es decir si la carga tributaria recae en mayor o menor medida sobre los sectores de menores recursos proporcionalmente.

En cuanto a los impuestos a la renta y a los patrimonios, ocurre justamente lo contrario. Al ser directos, en la mayoría de los casos no son trasladables, o son trasladables sólo parcialmente. Por otro lado, los estratos de mayores ingresos son los que concentran la mayoría de las rentas o bienes que son gravados con tasas altamente progresivas, de manera que este tipo de tributos resultan los de mayor progresividad del sistema impositivo (Pechman y Okner, 1974; Santiere, 1989).

Los efectos que poseen los gravámenes al comercio exterior en la distribución del ingreso son diferentes para las exportaciones y las importaciones.

En líneas generales, los impuestos a las exportaciones, al no ser trasladables⁸⁵, recaen sobre el productor. Así, la distribución de estos ingresos se encuentra concentrada en los niveles de mayores ingresos (Herschel, 1963), conformando un tipo de impuesto progresivo.

En cuanto a las importaciones, las cargas originadas por los aranceles serán trasladadas a los consumidores. Por lo tanto, el efecto que tengan los mismos sobre la distribución del ingreso dependerá de cuáles sean los bienes gravados (Herschel, 1963). Siendo una gran parte de la recaudación proviene de bienes considerados de lujo (que por lo general son gravados con tasas mayores), es factible suponer que no tendrán el mismo nivel de regresividad⁸⁶ que el resto de los impuestos al consumo.

Los impuestos a los salarios, presentan por lo general una gran regresividad, ya que serán absorbidos por los asalariados o bien trasladados a los consumidores (Santiere, Sabían y Rossignolo, 2000).

En las últimas décadas, la distribución del ingreso ha empeorado, conforme el siguiente cuadro:

Cuadro N°2: Distribución del Ingreso en la Argentina

Año	C. de Gini ⁸⁷
1963	0,358
1997	0,446

Fuente: Altimir y Beccaria, en 'Distribución del Ingreso en la Argentina", La Argentina de los Noventa

⁸⁵ Para más información remitirse al informe original.

⁸⁶ Principalmente en la década del ´ 60, donde se gravaban **a** mayor medida los bienes de lujo.

⁸⁷ Este índice mide la distribución del ingreso dentro de la sociedad. Puede adoptar valores entre cero y uno; en el primer caso correspondería a una distribución completamente igualitaria o uniforme de los ingresos, en tanto que el valor de uno se presentaría en el caso de una distribución totalmente desigual.

Teniendo en cuenta los desarrollos precedentes y los dos cuadros presentados, se puede inferir que seguramente la regresividad del sistema en su totalidad ha aumentado. En efecto, la importancia relativa de la recaudación de los impuestos más progresivos del sistema (rentas y patrimonios) ha disminuido considerablemente; mientras que la de los impuestos regresivos por excelencia (consumos y trabajo) ha aumentado. Todo ello junto con un marcado empeoramiento en la distribución de la renta y por lo tanto de los consumos .

Esto quiere decir que entre los ´60y los ´90 la estructura tributaria argentina se ha tornado más regresiva, gravando de una forma mayor a los sectores de menores recursos, porque se ha aumentado la carga impositiva sobre la producción y el consumo.

Para confirmar esto, haremos un cálculo de incidencia diferencial⁸⁸ que analiza los cambios en la distribución del ingreso resultantes de la imposición. Para esto, se requiere un análisis del proceso de ajuste económico, o de la transmisión de la carga desde su punto de impacto inicial (incidencia legal) hasta su punto de impacto final (incidencia económica), donde debe tenerse presente la realidad de la estructura económica, el comportamiento particular de los agentes, la estructura del mercado y las particularidades del sistema tributario (Sabaini y Santiere, 1996).

Con este fin se seguirá el método propuesto por J. Pechman (1985), donde en primer lugar se debe hacer una tabulación de la estructura tributaria. Luego, debe conocerse la distribución del ingreso, las fuentes del mismo y la distribución del consumo, para asignar la carga tributaria de acuerdo al consumo o tenencia del bien gravado. En tercer lugar, se analizan los datos cuantitativos sobre la función de producción de las empresas e información desagregada sobre la estructura de mercado, las formas de distribución de bienes y servicios en la economía⁸⁹, con el fin de efectuar supuestos de traslación⁹⁰. Finalmente se hacen los análisis de regresividad correspondientes, mediante la utilización de indicadores objetivos.

Específicamente analizaremos bajo los mismos supuestos y con la misma metodología, un año de cada década a fin de realizar la comparación- 1963 y 1998. Para esto utilizaremos estadísticas impositivas y de cuentas nacionales de los años analizados, la matriz insumo-producto de los años 1963 y 1997, estadísticas del mercado inmobiliario y automotriz, la Encuesta Permanente de Hogares del año 1998, la Encuesta Nacional de Gastos en los

⁸⁸ Examina los cambios en la distribución que resultarían si un impuesto es sustituido por otro mientras el total de los ingresos y los gastos se mantiene constante.

⁸⁹ Para determinar que bienes y servicios, son los que originan las obligaciones tributarias.

⁹⁰ A fin de hacer el estudio comparable para las décadas analizadas, los supuestos serán los mismos.

Hogares del año 1997 y una encuesta de gastos y consumos, realizada por un programa del Banco Interamericano de Desarrollo en el año 1963.

La medición de la incidencia la realizaremos a través del índice de Kakwani (1977), que resulta de la diferencia entre la Curva de Concentración de los Impuestos, medida a través del coeficiente de Concentración de los Impuestos⁹¹ y la Curva de Lorenz, medida por el coeficiente de Gini. Si tiene resultado negativo, implica que la distribución del ingreso post-impuestos es más desigual; de donde se concluye que el sistema impositivo es regresivo. En caso que el resultado sea positivo, se puede concluir que el sistema es progresivo (Santiere, Sabaini y Rossignolo, 2000).

Los datos obtenidos⁹² se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro N°3: Coeficiente de Kakwani 1963 y 1998

	1963	1998
Coeficiente de Gini	0,321	0,496
Concentración de Impuestos	0,328	0,468
Kakwani	0,65%	-2,79%

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que en la primer década analizada la estructura impositiva presentaba características de muy leve progresividad, mientras que en la del ´90 la misma es regresiva. En síntesis, junto con lo mencionado anteriormente, se concluye que el sistema impositivo ha perdido equidad.

Suficiencia

Por suficiencia se entiende la capacidad de cada nivel de gobierno de poder financiar con sus propios recursos su gasto; es decir, que exista una correspondencia entre lo que se recauda y lo que se gasta (correspondencia fiscal) (Piffano, 1999).

Sin embargo, la estricta correspondencia fiscal no debería ser siempre el principio rector, ya que la única forma de lograr equidad interregional es a través de un gobierno central con poderes redistributivos. También puede ocurrir que determinadas acciones de un gobierno local generen "efectos derrame" sobre otras localidades. Por lo tanto, quien asuma el costo no

-

⁹¹ Este índice mide la distribución de la carga impositiva a lo largo de los contribuyentes, de acuerdo al ordenamiento de los inicial del ingreso.

⁹² Remitirse al informe original.

podrá internalizar todos los beneficios de su acción, aunque sí lo harán otros. De esta forma, será deseable que el gobierno central intervenga efectuando gastos sobre niveles de gobierno menores (Piffano, 1999).

Es así como surgen los sistemas mixtos de transferencia de recursos. A. Shah (1994), H. Rosen (1995) y J. Ma (1997) opinan que estos sistemas deben cumplir con cinco requisitos fundamentales (Tommasi y Saiegh, 1998). Estos son:

- 1) Adecuabilidad presupuestaria; es decir, cada nivel de gobierno debe contar con los recursos suficientes para poder hacer frente a sus obligaciones.
- 2) Control, de forma de asegurar que los gobiernos locales recauden lo máximo posible y gasten lo necesario, ya que éstos serán financiados por un "fondo común" al que no verán necesidad de aportar⁹³.
- 3) Equidad; con el fin de evitar que los gobiernos más pobres financien a los de mayores posibilidades, las transferencias deben ser inversamente proporcionales a la capacidad tributaria y directamente proporcionales a las necesidades.
- 4) Transparencia, que implica la ausencia de discrecionalidad; pues si los fondos otorgados del "fondo común" se entregan discrecionalmente, los gobernadores locales desperdiciarán recursos tratando de obtenerlos.
- 5) Estabilidad, de manera que los gobiernos locales puedan prever sus ingresos y así calcular mejor sus futuras erogaciones.

Coparticipación Federal de Impuestos

El sistema impositivo argentino es un sistema de transferencias, donde los tres niveles de gobierno son encargados de recaudar. A la vez, el Gobierno Nacional transfiere parte de sus ingresos (coparticipados) a las provincias. Esta transferencia está regulada por el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos que establece cuáles son los impuestos que formarán parte del mismo, cómo se distribuirán entre la Nación y las provincias (distribución primaria) y entre las distintas jurisdicciones (distribución secundaria).

En 1959 se promulgó la Ley 14.788, donde se especifica que los ingresos coparticipados provendrían de los impuestos a las ventas, a los réditos, a los beneficios extraordinarios, a las ganancias eventuales, a la herencia y los internos. A su vez especifica la distribución primaria, donde se establece que a la Nación le correspondería un 58% de lo recaudado y a las

_

⁹³ Esto se explica por el dilema de acción colectiva (Olson, 1992).

provincias el restante 42%⁹⁴. La distribución secundaria se realizaría dividiendo la recaudación total de fondos coparticipables en cuatro partes iguales que se distribuirán de acuerdo a la población, a los recursos percibidos por la provincia, a los gastos y la última parte, en forma igual entre todas las provincias adheridas⁹⁵.

En 1965 la participación provincial se vio reducida pasando a ser del 40,78%, como resultado de los problemas en las finanzas públicas nacionales del momento. Esto trajo problemas para las finanzas provinciales, llevando así a la creación del Fondo de Integración Territorial en el año 1968 (FIEL, 1993), cuyos fondos se repartirían mediante Aportes del Tesoro Nacional (ATN) designados por decreto del Poder Ejecutivo, introduciendo la discrecionalidad en la asignación de recursos.

En la década del ´90 la situación es distinta. Por un lado los impuestos que se coparticiparían eran⁹⁶ 'todos los impuestos nacionales existentes o a crearse ⁹⁷, con la excepción de los provenientes de los derechos de importación y exportación o aquellos que tengan una afectación específica o prevista en otros regímenes.

La distribución primaria se pactó en un 42,34% destinado a la Nación y un 54,66% para las provincias. A la vez que la ley establecía que el monto a distribuir a las provincias no podía ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales. Por último un 1% se dedicaría a financiar el Fondo de ATN, destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios⁹⁸, incrementado así la posibilidad de tomar decisiones de manera discrecional. En lo referente a la distribución secundaria, se fijaron coeficientes de transferencias a cada provincia, no explicables en términos legales o analíticos, sino que simplemente se institucionalizaron aquellos coeficientes que se venían dando de hecho hasta el momento (World Bank, 2001).

⁹⁴ Esto implicaba una mejora del 100% para las provincias con respecto al régimen vigente anteriormente.

⁹⁵ Al distribuir una cuarta parte en partes iguales entre las provincias, se ven beneficiadas las provincias rezagadas en desmedro de aquellas con más recursos; esto es una gran mejora que se ve introducida en este régimen.

⁹⁶ Ley 23.548: "Régimen de Distribución entre la Nación y las provincias de la recaudación de los impuestos a los réditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios y a las ganancias eventuales".

⁹⁷ Articulo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional.

⁹⁸ El 2% restante, se utilizaría para el recupero del nivel relativo a las provincias de Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén (0,1433%) y Santa Cruz (0,1433%).

En 1991 y 1992 se transfirió la administración de los hospitales e institutos⁹⁹ educativos secundarios¹⁰⁰ a las provincias. A cambio de ello el Gobierno Nacional les garantizó pagos iguales a sus gastos en estos conceptos, deducidos de los fondos coparticipables, reduciendo así las transferencias reales a las mismas (FIEL, 1993).

Más adelante se firmó el Pacto Fiscal I¹⁰¹, donde el Gobierno Nacional logró reducir los pagos a las provincias correspondientes a los fondos de coparticipación en un 15%¹⁰²; aunque se les aseguró una suma de \$725 millones mensuales como pago mínimo. De esta manera los ingresos de las mismas resultaron más predecibles.

En 1993 se firmó el Pacto Fiscal II¹⁰³, donde el Gobierno Federal acordó hacerse cargo del sistema de pensiones de cualquier provincia que lo autorizara¹⁰⁴. Otro cambio importante fue el aumento en los fondos coparticipables, llevando el piso de fondos a transferir a \$740 millones.

Con la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se dio por primera vez carácter constitucional a este régimen, en el artículo 75 inciso 2.

Comparación '60/'90 de la coparticipación federal

En cuanto al criterio de suficiencia en el ámbito nacional, en la década del ´ 60 el déficit era aproximadamente el 4% como porcentaje del PBI (Gerchunoff y Llach, 1998), mientras que en la del ´ 90 este índice alcanzó valores un poco mayores al 1%. Esto indica que el problema de la adecuabilidad presupuestaria fue una constante en el sistema tributario argentino, aunque se hizo menor hacia la última década del siglo. Esta disminución se debe en gran parte a la Ley de Convertibilidad, que restringía ampliamente la emisión monetaria; es decir, eliminaba una de las principales fuentes de financiación del déficit público.

⁹⁹ Ley 24.061.

¹⁰⁰ Ley 24.049.

¹⁰¹ Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

¹⁰² Con excepción de la provincia de Córdoba.

¹⁰³ Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

¹⁰⁴ 11 provincias lo hicieron.

Dado que el gasto provincial resulta ser de gran relevancia dentro del sistema¹⁰⁵, es pertinente analizar la evolución de las finanzas provinciales. Aquí se observa por un lado, que el déficit como porcentaje del gasto fue mayor en la década del ´ 90 que en la del ´ 60.

Hay que notar que en la última década la recaudación provincial creció aproximadamente un 40% respecto al crecimiento de la recaudación nacional. Esto se debió probablemente, porque a diferencia de lo que ocurrió a escala nacional, las provincias no encontraron los incentivos suficientes para estimular la recaudación. Por lo tanto es relevante analizar el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, que ha sido modificado considerablemente a lo largo de las ultimas décadas.

En primer lugar, analizaremos lo que denominamos adecuabilidad presupuestaria.

-

¹⁰⁵ El 50% del gasto público total, es realizado por las provincias. Siendo uno de los índices de descentralización más grande de América Latina.

Cuadro N°4: Comparación de Adecuabilidad Presupuestaria 1960/1998

	1960	1998
Recursos Propios/Gasto Total	49,74%	43,37%
Transferencias por Coparticipacion/Gasto Total	41,45%	31,00%
Deficit/Gasto Total	3,63%	5,56%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de A. Porto en su artículo 'El Federalismo Fiscal en la Experiencia Argentina" del libro 'Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina" (1993) y los datos correspondientes a 1998 fueron obtenidos del Ministerio de Economía.

En el cuadro precedente, observamos que la recaudación propia para el total de las provincias con respecto a su gasto ha descendido. A su vez, los recursos transferidos en concepto de Coparticipación Impositiva han bajado aun más¹⁰⁶.

Se concluye que la adecuabilidad presupuestaria ha empeorado en dos aspectos. Por un lado, las provincias recaudan cada vez una menor proporción de sus gastos, en parte explicable porque su gasto creció con la transferencia de los servicios educativos y salud desde la Nación. A su vez, las transferencias por este régimen en términos porcentuales con respecto al gasto, también descienden. Esto se debe a que, si bien el porcentaje correspondiente a las provincias del total de la Coparticipación se incrementó considerablemente¹⁰⁷, dicho incremento fue más que compensado por la mencionada transferencia de gastos.

En síntesis, el hecho de incrementar las responsabilidades presupuestarias de las provincias, sin la consiguiente asignación de recursos o la facultad para recaudarlos, hizo que el sistema fuera menos adecuado presupuestariamente. Es decir, el incremento de las obligaciones provinciales no fue acompañado de un aumento de los recursos.

En cuanto a los organismos de control¹⁰⁸, no han variado sustancialmente. No obstante, en 1994 se introdujo una mejoría en este aspecto, al impedir que las provincias se endeudaran indiscriminadamente con garantía del Gobierno Nacional. También es importante remarcar que con la eliminación de la recaudación como variable determinante de la asignación de recursos (existente en la década del ´ 60), se elimina un incentivo fundamental para estimular

¹⁰⁶ El hecho de que el déficit no haya crecido proporcionalmente a los números expuestos en el cuadro, se debe a que el resto de las remesas nacionales transferidas a las provincias ha crecido considerablemente (ATN).

¹⁰⁷ Aunque luego fue reducido en un 15% el porcentaje total continuaba siendo mayor. Más tarde, fue elevado en un pequeño porcentaje nuevamente.

¹⁰⁸ El primer organismo de contralor se creo con la ley de 1959.

la recaudación. Finalmente, ya que en los ´90 existe una partida determinada de dinero destinada a los ATN, los gobiernos provinciales 109 tratarán de apropiarse de los mismos. De esta manera, en lugar de tratar de minimizar sus necesidades de gasto haciéndolo más eficiente, tratarán de demostrar que necesitan esos fondos. Así, encuentran incentivos para gastar más de lo estrictamente necesario y no para incrementar la recaudación en su propia provincia.

En lo referente a la equidad, con los nuevos criterios de asignación las provincias de menores recursos tuvieron la posibilidad de incrementar sus respectivos gastos. Específicamente, los gastos y recursos provinciales, expresados en términos proporcionales eran como se resume en los siguientes cuadros:

Cuadro N°5: Erogaciones y Recursos Propios en %, 1959

Provincias ¹¹⁰	Recaudación Propia	Distribución Secundaria	Gasto Total
Avanzadas	81,57%	54,52%	67,28%
Baja Densidad	3,26%	6,78%	4,25%
Intermedias	9,48%	17,26%	14,48%
Rezagadas	5,69%	21,46%	13,99%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a al artículo de A. Porto 'El Federalismo Fiscal en la Experiencia Argentina" en 'Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina" (1993)

Cuadro N°6: Erogaciones y Recursos Propios en %, 1998

Provincias	Recaudación Propia	Distribución Secundaria	Gasto Total
Avanzadas	76,34%	44,55%	58,58%
Baja Densidad	10,20%	9,76%	11,61%
Intermedias	7,61%	18,77%	12,22%
Rezagadas	5,85%	26,92%	17,59%
Total	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

¹⁰⁹ Esto también se explica por el dilema de acción colectiva de Olson.

¹¹⁰ Avanzadas: MCBA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fé. Baja Densidad: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Intermedias: Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán. Rezagadas: Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero. De acuerdo a la categorización del Banco Mundial.

Por un lado, se observa que la recaudación propia como porcentaje de la recaudación total ha variado sustancialmente para las provincias avanzadas y las de baja densidad, principalmente; donde las primeras han reducido su participación y las ultimas la incrementaron. En lo concerniente a la distribución secundaria, aquí también ha habido importantes cambios en beneficio de las provincias de menores recursos en desmedro de las avanzadas, de donde surge que las primeras fueron cada vez más financiadas por las últimas; lo que confirmaría que la redistribución con el fin de aplacar las diferencias territoriales es en parte cumplida. Esto en parte, se debe a que la recaudación propia de cada provincia no determina ahora las transferencias a recibir. Por último, el gasto total también se hizo más equitativo, ya que en la ultima década se distribuye de forma más igualitaria a lo largo del país.

La transparencia de la asignación de los fondos fue empeorando a lo largo de las ultimas tres décadas. Esta decadencia comenzó en 1968, con la creación del Fondo de Integración Territorial que repartía ATN, para "financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial destinados a crear la infraestructura requerida para el desarrollo del país", aunque la asignación era por decreto del Poder Ejecutivo. Sin embargo, hacia los ´ 90 la situación es marcadamente peor. En primer lugar, debido a que la distribución secundaria no será de acuerdo a índices objetivos, sino que se determina en función a coeficientes arbitrariamente establecidos. En cuanto a los Aportes del Tesoro Nacional, por un lado su importancia fue creciendo; a su vez, ya no había un fin preestablecido para la utilización de los fondos, como lo había en la década anterior, acentuando aun más la discrecionalidad en la asignación de los mismos.

Finalmente, hubo una clara mejoría en cuanto a la estabilidad de los fondos coparticipados; en efecto en la década del ´90, se fijaron montos mínimos a recibir haciendo más previsibles los ingresos.

Conclusiones

Hacia principios de la década del ´60, con el modelo de Industrialización mediante la Sustitución de Importaciones, se presenta una nueva estructura tributaria supeditada al logro del desarrollo industrial.

En términos de equidad, dada la distribución del ingreso y las características del sistema impositivo este presentaba leves características de progresividad. Sin embargo, el sistema era en gran medida ineficiente dada su elevada intervención en la economía, la cantidad de impuestos y la complejidad de los mismos.

En cuanto a la relación con las provincias, el sistema de coparticipación federal estimulaba en cierta medida la responsabilidad fiscal, ya que las transferencias dependían en parte de la recaudación provincial. A su vez, permitía cierta redistribución interprovincial.

En el período que transcurre entre la década del ´ 60 y la del ´ 80, el sistema se ve perjudicado. Esto se debió a que las razones de tipo coyuntural fueron las que primaron al momento de tomar decisiones. En estos años, se establecieron un sinnúmero de impuestos con la intención de perdurar períodos de tiempo acotados, que permanecieron indefinidamente.

En la década del '90 tiene nuevamente lugar una reforma tributaria. La misma fue originada como consecuencia de la reforma económica establecida, donde entre otras cosas, se abrió la economía. Por lo tanto, para poder competir en el mercado de capitales se modificó la estructura tributaria, con el fin de asemejarla a la de los países más desarrollados. Es así, como la reforma tuvo como principales características la reducción de los impuestos a las ganancias y al comercio exterior, con el consiguiente aumento de las bases y tasas de los impuestos al consumo y a los patrimonios; y la eliminación y simplificación de varios impuestos. Esto se realizó, sin considerar los efectos negativos que tendría la reforma sobre la distribución de los ingresos de la estructura tributaria. Pues con la distribución de los ingresos reinante en la década del '90, los impuestos vigentes y los altos niveles de exisión, los efectos finales que tuvo la misma redundaron en una mayor eficiencia, pero en desmedro de la equidad, dando por resultado final un sistema regresivo. En cuanto a la suficiencia, en el ámbito nacional descendieron los niveles de déficit en comparación con los períodos anteriores. Sin embargo, en los niveles locales ocurrió lo contrario. Esto se debió a la delegación de responsabilidades de gasto sin la consecuente delegación de recursos o la facultad para recaudarlos. A su vez, se crearon los incentivos erróneos, ya que se utilizaron índices preestablecidos de transferencias a las provincias, eliminando así los incentivos a incrementar la recaudación provincial. Por último, con las reformas originadas en los pactos fiscales, se dio sucesivamente más lugar a la discrecionalidad.

Los cambios en la sociedad y en la cultura política

Esta sección está integrada por los siguientes subproyectos:

- d. Valores y cultura política Argentina en los '60 y los '90 (Gustavo Hasperué).
- e. La reforma del Estado desde la perspectiva empresarial (Verónica Díez de Tejada de Marseillan)
- f. Iglesia y democracia en la Argentina en los '60 y los '90 (Alejandro Lamberti)

VALORES Y CULTURA POLÍTICA ARGENTINA EN LOS ' 60 Y LOS ' 90

Investigador: Gustavo Hasperué

I.- INTRODUCCIÓN

El proyecto de investigación sobre cultura política y valores de la sociedad argentina

pretende establecer una comparación entre la Argentina de los años ' 60 con la de los ' 90, dentro del

proyecto de investigación sobre reforma del Estado que también compara los ' 60 y los ' 90 en otros

aspectos. Nuestro objetivo es intentar caracterizar nuestra cultura política, ver si es realmente

democrática y favorable a la estabilidad institucional orientada por el bien común o si por el

contrario, detrás de la adhesión formal al credo democrático, existen en nuestra propia idiosincrasia

algunos elementos que pueden poner en riesgo las mismas bases de nuestra convivencia. Y

queremos ver si se han producido cambios en los valores relativos a lo cívico y político entre los ' 60

y los ' 90.

II.- LA CUESTIÓN DE LA CULTURA POLÍTICA

En los años ' 60 estuvieron en boga los estudios sobre cultura política, especialmente a partir

de la publicación de *The civic culture* de Almond y Verba¹¹¹. Durante los ' 70 estas investigaciones

fueron perdiendo espacio, en parte porque algunas críticas sugerían que se trataba de un enfoque

'elitista', al sostener que había determinados pueblos con características más favorables a la

democracia que otros. Pero en los años '80 asistimos a na renovación de las investigaciones sobre

valores y desarrollo, y ya en los '90, va creciendo la convicción de que la democratización se veía

afectada para bien o para mal por factores culturales: 'la mera adopción de una constitución

democrática no era suficiente" (Inglehart, 2001 : 144) Podríamos decir que se redescubre la

111 Cfr. ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney (1963): The civic culture. Political Attitudes and Democracy in Five

Nations, Brown and Co., Boston.

103

importancia de los valores culturales para explicar la estabilidad o inestabilidad institucional de un pueblo, o su situación de desarrollo o subdesarrollo (Huntington, 2001).

Si admitimos que en la organización de una comunidad, su forma de gobierno, su sistema político, su constitución, sus instituciones y sus leyes, constituyen el aspecto 'objetivo' de una sociedad, entonces las creencias, opiniones, preferencias y actitudes de su gente conforman el aspecto 'subjetivo' de la misma (Inglehart, 1998). La cultura de una comunidad está en íntima vinculación con los valores, puesto que incluye las creencias, modos de vida y costumbres de un pueblo, y también del grado de desarrollo intelectual, artístico, científico-técnico, etc.. Entendemos las creencias como un tipo especial de opiniones y representaciones colectivas que "constituyen un sistema de valores reconocidos como ideales" (Di Tella 1989 : 127). La cultura política, por otra parte, es el "conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tiene como objeto fenómenos políticos; de tal modo las culturas políticas definirán su núcleo principal en determinadas problemáticas y campos de ideas" (Di Tella 1989 : 136). Es decir, constituye una parte de la cultura total de una comunidad, que se refiere a las orientaciones de los ciudadanos en lo referente al gobierno, las instituciones y la participación en dichos ámbitos, sin excluir los aspectos socioeconómicos.

En el ya citado trabajo de Almond y Verba (1963), los autores llegaban a la conclusión de que la persistencia y estabilidad de la democracia depende en gran medida de la confianza interpersonal. Tocqueville, por su parte, sostenía que la democracia se había desarrollado en América gracias a la participación del pueblo en numerosas y extensas asociaciones voluntarias. Este tipo de participación fomentó la cooperación y la confianza indispensable para el funcionamiento de las instituciones. También Putnam señaló que los niveles de compromiso cívico de 1900 en diversas sociedades predecían mejor los niveles posteriores de desarrollo económico que las mismas variables económicas.

Inglehart sostiene que sus propios descubrimientos corroboran las hipótesis de Tocqueville y Putnam, es decir, que el capital social- una cultura de confianza y tolerancia de la que surgen asociaciones voluntarias- está íntimamente vinculado con la estabilidad democrática.

Robert Putnam, en un famoso libro que resume un trabajo de 20 años sobre la experiencia de la descentralización política italiana operada en 1970, llega a la conclusión de que "construir capital social no será fácil, pero es la clave para hacer que la democracia funcione" (Putnam 1993 : 185).

III.- ALGUNOS ANALISIS Y OPINIONES RELEVANTES SOBRE LA CULTURA POLÍTICA ARGENTINA¹¹²

Individualismo y estatismo

En la cultura política argentina se da una presencia simultánea de actitudes individualistas y estatistas en el grueso de la población (Catterberg, 1989). El individualismo es entendido aquí como una orientación al logro personal típica de personas que se fijan metas propias en lugar de esperar estímulos externos; las metas son generalmente materiales y el esfuerzo personal es el camino aceptado para alcanzarlas.

El estatismo se manifiesta en una demanda pragmática –no ideológica- de intervencionismo estatal para contribuir al bienestar de la población. El Estado fue visto en el pasado como medio de ascenso de vastos sectores sociales. Entonces este 'estatismo' del que hablamos no estaría subjetivamente en contradicción con el individualismo. Se cree que el Estado debe ser el protector y garante de las metas individuales.

En la cultura política argentina conviven la imagen de una sociedad abierta con posibilidades para el desempeño individual, con la idea de que eso debe ser facilitado con proteccionismo estatal. Así el pluralismo y la mayor autonomía encuentran dificultades en la demanda de protección estatal, y el estatismo por su parte encuentra dificultades en la expectativa de logro personal mediante caminos individualistas.

Quizás un buen ejemplo de ese estatismo pragmático mezclado de individualismo que caracteriza a la sociedad argentina sea el fuerte corporativismo que, como dice Mora y Araujo, "es

105

¹¹² Resumimos aquí algunos análisis y opiniones importantes sobre la cultura política argentina. Creemos que puede ser útil tenerlos en cuenta para comparar con los resultado de nuestro trabajo.

un rasgo central de la sociedad argentina del siglo XX." (Mora y Araujo, 1991 : 121). La tendencia a obtener del gobierno de turno ventajas sectoriales sin que importe demasiado el bien común, parece ser una constante que caracteriza por igual a sindicalistas y empresarios entre otros sectores. "El eje de esta coalición [la alianza entre el Estado y las corporaciones] pasa por el sistema de las organizaciones sindicales, el elemento más fuerte y más decididamente corporativo de nuestra sociedad. Incluye también a diversas organizaciones empresariales habituadas a lograr ventajas distributivas a través de su capacidad de presión sobre la burocracia pública, pero necesitadas de la alianza con el sector sindical para legitimar y estabilizar a largo plazo su situación de privilegio" (Mora y Araujo, 1991 : 122).

Mayor aprecio por la igualdad

En Argentina se observa a lo largo del tiempo una mayor adhesión a los aspectos participativos de la democracia (tradición igualitaria) que hacia aquellos asociados con la libertad (tradición libertaria). Un análisis más detallado puede realizarse basándose en la siguiente tipología de individuos en cuanto a sus actitudes hacia la democracia: demócratas (adhieren a los ideales de participación y tolerancia); populistas (adhieren a la participación pero no tanto a la tolerancia); elitistas (adhieren a la tolerancia pero no tanto a la participación); y autoritarios (no adhieren a la tolerancia ni a la participación). En Argentina predominan los demócratas pero hay una importante cantidad de populistas. Los elitistas y autoritarios son muy pocos (Catterberg, 1989 : 70). Decir que los autoritarios son pocos, según la clasificación que utilizamos, no implica que no haya fuertes dosis de autoritarismo en nuestra sociedad; en efecto, recordemos que lo que llamamos ' populismo' tiene un importante ingrediente autoritario.

El respeto por la ley

En un artículo de Ernesto Isuani (1996) donde se analiza el fenómeno de la transgresión de las normas jurídicas y las costumbres incivilizadas. La corrupción en sus diversas manifestaciones, las imprudencias en el tránsito, la evasión de impuestos, la desaprensión en los controles de calidad de los alimentos, son sólo algunos de los ejemplos referidos por el autor. Y lo peor es que hay muy

poca sensibilidad social frente a la transgresión: no nos importa demasiado. Más aún "no es infrecuente que se confunda delito con picardía o ' avivada' " (Isuani, 1996 : 9). Para Isuani, existe una responsabilidad fundamental en las clases dirigentes, pues ' dan el ejemplo' de utilizar la ley en su provecho o de violarla. Otra fuente de anomia es la cultura fuertemente individualista, según la cual, "lo público no es lo común sino lo ajeno" (Idem : 31)

Como dice Grondona, las sociedades donde en lugar de imperar la ley, impera un caudillo o un Estado semejante a un Dios irascible e impredecible, son necesariamente inestables, pues la gente en lugar de adaptarse a una norma permanente, debe "intentar adivinar el deseo arbitrario de los que tienen el poder" (Grondona, 2001 : 98).

Capital social

Un economista, Stefano Zamagni, ha atribuido la decadencia de la Argentina a la carencia de capital social (Zamagni, 2002). Uno de los indicadores de desconfianza de los argentinos en sí mismos es para este autor, la extraordinaria exportación de capitales al exterior (estimada en 130000 millones de dólares). Por otra parte, citando datos de una encuesta de Gallup del año 2001, donde más del 40% de los entrevistados admitía que toleraría un gobierno autoritario, si pudiera resolver los problemas de la seguridad o los problemas políticos, Zamagni afirma contundentemente: 'Si en un país la libertad puede ser puesta como una alternativa al bienestar material, significa que allí no existe la sociedad civil." (Zamagni, 2002 : 21).

IV.- LOS ESTUDIOS CUANTITATIVOS DE LOS ULTIMOS AÑOS

En los últimos años se ha observado una tendencia creciente a realizar estudios de valores de una forma comparada entre diversas naciones. En este sentido el trabajo de Ronald Inglehart (1998) es un excelente ejemplo. Pero también se han difundido ampliamente los trabajos de agencias de encuestas como Gallup o Latinobarómetro, que nos han proporcionado un material altamente pertinente para nuestro análisis. Es por ello que estimamos imprescindible recurrir a estos informes para lograr una mejor caracterización del fenómeno que sometimos a estudio.

Rol del Estado

Estudios más actuales muestran signos crecientes de estatismo, reclamando mayor intervención del Estado en muchas cuestiones y responsabilizándolo por el bienestar y cuidado de todos los ciudadanos. Dos estudios realizados por Gallup en diciembre de 2000¹¹³ y junio de 2001¹¹⁴ no dejan lugar a dudas.

Usted prefiere un país ...

Estado intervenga lo menos posible	36%
Estado intervenga en muchos órdenes de la vida	49%
Ns/Nc	15%

Fuente: Gallup Argentina, diciembre de 2000.

En diciembre de 2000, el 49% de los encuestados prefería que el Estado intervenga en muchas cuestiones, frente a un 36% que opinaba que debe intervenir lo menos posible. El estudio publicado en 2001 es todavía más claro porque se comparan los resultados con otros dos estudios realizados en octubre de 1998 y julio de 1999 respectivamente. Esto permite apreciar una tendencia. El acuerdo con la idea de que "el Estado es responsable del bienestar de todos los ciudadanos y tiene la obligación de velar por ellos", se incremente desde el 49% en 1998, pasando por el 55% en 1999 hasta llegar al 66% en 2001. Paralelamente, y en consonancia con lo anterior el acuerdo con la idea de que "la gente debe ser responsable de su propio bienestar y tiene la obligación de velar por ella misma", decrece desde un 26% en 1998, pasando por un 20% en 1999 hasta un 15% en 2001. Quienes manifiesta acuerdo por las dos cosas al mismo tiempo, alcanzaron los siguientes porcentajes: 22% en 1998, 22% en 1999 y 17% en 2001. Es decir, entre los partidarios de la postura intermedia más de un 22% ha girado últimamente hacia el Estatismo, y no hacia la idea de la responsabilidad personal.

Pregunta: ¿Cuál de las siguientes frases se acerca más a su punto de vista sobre el papel que debe jugar el Estado?

	Oct-98	Jul-99	Jun-01
El Estado es el responsable del bienestar de todos los ciudadanos y tiene la obligación de yelar nor	49%	55%	66%

¹¹³ Gallup Argentina, Estudio de opinión pública: *Algunas preferencias de los argentinos en relación al país de los próximos años*, diciembre de 2000. Disponible on line en www.gallup.com.ar

Gallup Argentina, Estudio de opinión pública: Opiniones sobre la globalización, el Estado y el déficit fiscal, junio de 2001. Disponible on line en www.gallup.com.ar

los ciudadanos y tiene la obligación de velar por ellos			
La gente debe ser responsable de su propio bienestar y tiene la obligación de velar por ella misma	26%	20%	15%
Ambos	22%	22%	17%
NS/NC	3%	3%	2%

Fuente: Gallup Argentina, junio de 2001.

Satisfacción con la democracia

El nivel de satisfacción con la democracia es bajo en nuestro país. Se trata de un ítem particularmente sensible por los efectos desestabilizadores que puede tener. Un estudio de Latinobarómetro¹¹⁵ revela el grado de preferencia que tiene la democracia como forma de gobierno en Sudamérica y México, y al mismo tiempo cómo ha evolucionado esto entre el 96 y el 2000. Después de Uruguay, Argentina aparece como el país que mayor convicción tiene en cuanto a que la democracia es la mejor forma de gobierno.

Pero junto a esta alta adhesión formal a la democracia como sistema de gobierno, subsisten niveles importantes de insatisfacción con respecto al funcionamiento concreto de la misma. Si se suman las respuestas de quienes están ' muy satisfechos' y 'ámbien satisfechos' con respecto al funcionamiento de la democracia, en el promedio, Argentina aparece ubicada en lugar relativamente aceptable en el conjunto de Latinoamérica.

El 'índice de democracia nos permite ver que Argentina es de los países más prodemocráticos de América Latina. Pero al mismo tiempo preocupa observar que el promedio de quienes prefieren la democracia y están satisfechos con ella, haya sido de poco más de la mitad de la población en 1996 y haya descendido al 39% en 2001.

¹¹⁵ Latinobarómetro, *Informe de prensa 2000*. Disponible on line en <u>www.latinobarometro.org</u>

¹¹⁶ Latinobarómetro, *Informe de prensa 2001*. Disponible on line en www.latinobarometro.org

	1996	2001
Uruguay	66	67
Costa Rica	66	61
Venezuela	46	49
Honduras	31	46
Argentina	53	39
Perú	46	39
México	32	36
Bolivia	45	35
Nicaragua	41	34
Chile	41	34
Panamá	52	28
Ecuador	43	28
Brasil	35	26
Guatemala	34	25
El Salvador	41	23
Paraguay	41	23
Colombia	38	22

Fuente: Latinobarómetro, 2001.

Verdaderamente no es como para conformarse: Argentina ocupa un lugar aceptable en lo que se refiere a apoyo a la democracia, pero dentro de la región del mundo donde hay menos apoyo y satisfacción con la democracia. Ciertamente nos encontramos lejos de los países desarrollados -Unión Europea-. Asimismo, constatamos que nos encontramos por debajo de países africanos y de Europa del Este que tienen un nivel de apoyo a la democracia superior a América Latina.¹¹⁸

Libertad e igualdad

17

¹¹⁷ Combina el nivel de adhesión a que "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno", con el porcentaje que dice estar muy satisfecho y más bien satisfecho "con el funcionamiento de la democracia en su país"

¹¹⁸ Cfr. Latinobarómetro, *Informe de prensa 2000*. Disponible on line en www.latinobarometro.org

En el ya citado estudio de Gallup¹¹⁹, también se refleja la preferencia de la igualdad por sobre la libertad. Un 58% de los entrevistados prefiere un país "que garantice la igualdad", mientras que optan por la alternativa de un país "que garantice la libertad" apenas un 33%. La misma tendencia, aunque bastante atenuada, puede apreciarse cuando se interroga a la gente acerca de su preferencia por un país "centrado en reducir las desigualdades" o "centrado en el crecimiento económico". El 47% prefiere la primera opción y el 44% la segunda.

Usted prefiere un país ...

Que garantice la igualdad	58%
Que garantice la libertad	33%
Ns/Nc	9%

Fuente: Gallup Argentina, diciembre de 2000.

Valores morales

Hablar de crisis de valores o de crisis moral se ha transformado lamentablemente, y creemos que con razón, en un lugar común en nuestro país. Un estudio de Graciela Romer y Asociados ¹²⁰ revela que el 58% de la población estaba de acuerdo con que "la declinación de nuestros valores es la base de la decadencia argentina"; apenas un 26% se manifestaba en desacuerdo. ¹²¹ También se preguntó a la gente "qué valores necesita el país para mejorar". Se permitieron opciones múltiples, con lo cual, la suma total supera el 100%. La ' honestidad' ganó el primer lugano un 60% de adhesión. Le siguen el ' esfuerzo, trabajo y sacrificio' con un 25%. La ' educación', el ' patriotismo' y la ' solidaridad', igualan en el tercer puesto con un 22% de adhesión cada una. Puede resultar interesante destacar que al final de la lista figuran el ' espíritu emprendedor' y la ' tolerancia', con un 3% y un 2% respectivamente. Esto reflejaría que no carecemos de estos valores, o tal vez sea el reflejo de una cultura que no los aprecia demasiado, y que, por lo tanto, no los cree importantes.

112

Gallup Argentina, Estudio de opinión pública: *Algunas preferencias de los argentinos en relación al país de los próximos años*, diciembre de 2000. Disponible on line en www.gallup.com.ar

¹²⁰ Publicado en el Diario *Página 12*, 02-12-2001, p. 13.

^{121 26%} No sabe/no contesta.

En el Indice Mundial de Corrupción que publicó en 1998 Transparency International 122, Argentina aparece como uno de los países más corruptos del mundo -que alcanzan una puntuación de 3 puntos o menos sobre un total de 10, que significa ' país sumamente linpio'- según la opinión de empresarios, analistas de riesgo y público en general. Esta percepción dramática de un país tan corrupto se complementa con una baja confianza en las instituciones. En noviembre de 2001 Gallup¹²³ publicó un estudio sobre confianza en las instituciones en Latinoamérica. El objetivo era conocer la confianza de algunos países Iberoamericanos, más España y Portugal, en doce instituciones. Allí podemos ver que en ibero América en tomada en conjunto, la institución más confiable es la Iglesia con un 71%, y las menos confiables son la Justicia (29%), el Congreso (23%) y los partidos políticos (15%). Pero las diferencias entre países son muy notables. La confianza institucional, medida por un índice en el cual 100 puntos significa ' máxima cofianza', es alta en Puerto Rico (60) y Uruguay (55), países que superan incluso a España (50). La Argentina, en cambio, se encuentra entre los últimos tres países de la muestra con 39 puntos; seguida por Ecuador (38) y Brasil (34). Países como Colombia (53), Venezuela (52), Chile (50), Bolivia (44) tienen una mayor confianza en sus instituciones, mientras que México (41), Paraguay, Guatemala y Perú (40) tienen niveles similares de confianza que los de Argentina.

Indice mundial de corrupción (hasta 1998)

Posic.	País	Puntaje
1°	Dinamarca	10
2°	Finlandia	9,5
3°	Suecia	9,5
10°	Suiza	8,9
13°	Reino Unido	8,7
15°	Alemania	7,9
18°	EE. UU.	7,5
20°	Chile	6,8
24°	España	6,1
39°	Italia	4,6

⁻

¹²² Disponible on line en <u>www.transparency.org</u>

¹²³ Gallup Argentina, Estudio de opinión pública: *Confianza en las instituciones en iberoamérica*, noviembre de 2001. Disponible on line en www.gallup.com.ar

41°	Perú	4,5
42°	Uruguay	4,3
48°	Brasil	4
61°	Argentina	3
69°	Bolivia	2,8
76°	Rusia	2,4
77°	Ecuador	2,3
79°	Colombia	2,2
84°	Paraguay	1,5

Fuente: Transparency International 124

Capital social

Argentina parece tener un serio problema en cuanto a 'capital social', entendido como "una cultura de confianza y tolerancia en la que surgen redes extensas de asociaciones voluntarias" (Inglehart, 1998 : 249). Según la Encuesta Mundial de Valores 1990-91, nuestro país registraba la tasa más baja de pertenencia a diversos tipos de organizaciones voluntarias, como organizaciones religiosas, deportivas, culturales, educativas, sindicatos, partidos políticos, grupos pacifistas, etc. 125

Afortunadamente, entre 1998 y 2000 se registra un incremento de la cantidad de personas que realizan trabajo voluntario, según un informe de Gallup. Mientras en 1998 sólo el 20% de la población manifestaba participar en algún tipo de actividad relacionada con el voluntariado, en el año 2000 el porcentaje ascendía al 26%. Tal vez estemos en presencia de una tendencia que venga a corregir un importante déficit que tenemos como sociedad.

_

¹²⁴ Tomado de *La Nación*, noviembre 2001.

¹²⁵ Debe tenerse en cuenta que en países con rentas muy bajas como India o Turquía no se realizaron estas preguntas porque casi no existen este tipo de asociaciones. Argentina es seguido por España que aparece como el segundo país de más baja tasa de pertenencia a organizaciones voluntarias.

¹²⁶ Gallup Argentina, Informe: *Estudio sobre trabajo voluntario*, noviembre de 2000. Disponible on line en www.gallup.com.ar

Merecen destacarse, del mismo estudio de Gallup, la opinión de la gente sobre el rol del voluntariado y del Estado. Una abrumadora mayoría -el 93%- cree que "el voluntariado se necesita siempre y no sólo en épocas de crisis". Pero alcanzan porcentajes similares los que piensan que "más que voluntarios, lo que el país necesita es que el Estado cumpla con su responsabilidad social" -94%-, y quienes creen que "más que voluntarios, lo que el país necesita es que las empresas cumplan con su responsabilidad social" -90%-.

Rol del voluntariado y del Estado

	DE ACUERDO	EN DESACUERDO	NS/NC
Más que voluntarios, lo que el país necesita es que el Estado cumpla con su responsabilidad social		4%	3%
Más que voluntarios, lo que el país necesita es que las empresas cumplan con su responsabilidad social		6%	4%

Fuente: Gallup Argentina, octubre de 2000.

Una mirada a la Argentina actual. El año 2002

Según el informe de Latinobarómetro 2002 sobre la Argentina, nuestro país constituye "una excepción desde todo punto de vista." ¹²⁷ Esto se refiere a los resultados extremos y a las respuestas casi unánimes en unos cuantos puntos. Algunos de estos impresionantes consensos son los siguientes:

- a) Apoyo a la democracia e insatisfacción con la misma: 90% de los argentinos se manifestaban insatisfechos con la democracia, pero el apoyo a esta forma de gobierno creció del 58% en 2001 al 65% en 2002. Un 78% desaprueba al gobierno y un 88% tiene desconfianza en los que dirigen el país.
- b) Desconfianza en las instituciones de la democracia: la desconfianza en los partidos políticos, el gobierno, el congreso y el poder judicial alcanzan porcentajes del 90% y más. Pero el 54% cree que los partidos políticos son necesarios para la democracia, y el 53% cree que el congreso es necesario para la democracia.

.

¹²⁷ Latinobarometro, *Informe de prensa 2002*, *Argentina*. Disponible on lin en www.latinobarometro.org

c) Rol del Estado: la crisis aumenta la demanda de protección estatal y un 75% manifestó su voluntad de que el Estado se encargue de los servicios públicos (agua, electricidad, salud).

Con respecto a la corrupción, es un problema que parece seguir agravándose a juzgar por los datos del Indice de Percepción de la Corrupción 2002 de Trasparency International¹²⁸. En el año 2001 Argentina figuraba en el puesto 57 con un puntaje de 3,5 sobre un total de 10 -que significa ' país sumamente limpie,' y en el 2002 cayó al puesto 70 -sobre un total de 102 países- con un puntaje de 2,8. Chile es el país mejor ubicado en América Latina con un puntaje de 7,5 que lo coloca en el puesto 17. Brasil, con un puntaje de 4, se ubica en el puesto 45.

Quisiéramos mencionar un último punto referido al voluntariado que está asociado al valor de la solidaridad, y a la confianza interpersonal. En un estudio de Gallup de febrero de 2002¹²⁹ se evidencia que afortunadamente el voluntariado sigue creciendo, pasando de un 20% de los entrevistados en 1997 a 32% en 2001. Sin embargo, a pesar de todos estos signos auspiciosos, la confianza en los otros no aumenta de manera significativa: sólo el 16% de los entrevistados cree que "se puede confiar en la mayoría de la gente", mientras que el 84% concuerda con que "hay que tener mucho cuidado cuando uno trata con la gente". La tendencia de los que creen que se puede confiar es la siguiente: en mayo del ' 84, 26%; en enero del ' 91, 23%; en agosto del95, 18%; en enero del ' 99, 15%; y en febrero del ' 02, 16½0.

Pregunta: ¿Diría Ud. que en general, se puede confiar en la mayoría de la gente o bien que nunca se es lo bastante prudente cuando uno trata con los demás?

_	May-84	Ene-91	Ago-95	Ene-99	Feb-02
Se puede confiar	26	23	18	15	16
Hay que tener mucho	74	77	82	85	84
cuidado cuando uno trata					
con la gente					

Fuente: Gallup Argentina, diciembre de 2002

Disponible on line en www.transparency.org. También puede consultarse el sitio de 'Cambio Cultural' en http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/transparencia.htm

¹²⁹ Gallup Argentina, *Perfil de los trabajadores voluntarios*, febrero de 2002. Disponible on line en www.gallup.com.ar

¹³⁰ Gallup Argentina, Estudio de opinión pública, *Opiniones sobre Democracia y Participación*, febrero de 2002. Disponible on line www.gallup.com.ar

La crisis sigue generando insatisfacción con la democracia, pero no ha quebrado la fe en este sistema de gobierno. Las instituciones políticas y de gobierno están muy desprestigiadas pero crece la demanda de protección estatal y de protagonismo estatal. La crisis parece también seguir generando actitudes solidarias, como el voluntariado, pero persiste entre los argentinos una gran desconfianza de los unos hacia los otros.

V.- DESCRIPCION DE NUESTRO TRABAJO

Antes de analizar el resultado de nuestras entrevistas, nos parece pertinente especificar las características metodológicas de nuestro estudio. Hemos realizado una investigación de tipo cualitativa que tenía como propósito brindarnos más elementos para adentrarnos en la comprensión de la variación de ciertas características de la cultura política argentina.

Es importante recalcar que los entrevistados no respondieron a un cuestionario por escrito, sino que fueron entrevistados siguiendo un cuestionario estandarizado, a los efectos de garantizar la comparabilidad de las respuestas. Debemos reconocer que los entrevistados le imprimieron a sus respuestas la dinámica de una conversación. Para construir dicho cuestionario realizamos una "prueba piloto" en la que se entrevistó a informantes clave, y del análisis de sus respuestas, se construyó un cuestionario estandarizado que fue utilizado para encarar toda la investigación, sobre la base de los núcleos problemáticos que surgieron.

Las entrevistas que realizamos, contemplaron el relevamiento de hechos y opiniones del entrevistado, ya que hemos buscado acercarnos lo máximo posible, tanto a la realidad fáctica, como a la manera de percibir y sentir esa realidad por parte de los entrevistados. Mayntz (1980 : 89) al respecto nos dice que: "(...) en la entrevista se pueden averiguar tanto hechos objetivos como subjetivos. Consecuentemente, cabe hacer la distinción entre preguntas de hechos y preguntas de opinión. Las primeras se refieren a hechos comprobables, pudiendo relacionarse con el encuestado mismo (por ejemplo: edad, si es propietario de fincas o no, frecuencia de asistencia al cine, etc). (...) En las de opinión se exige una toma de posición subjetiva. A esta categoría pertenecen las preguntas de apreciaciones de hechos objetivos, actitudes, deseos, sentimientos, motivos y normas de comportamiento individual. La divisoria entre un tipo y otro de preguntas no es tajante".

Se trabajó constantemente en la recolección de datos de tipo primario, ya que se recurrió a una entrevista de tipo estandarizada, para recabar las percepciones de los entrevistados, y del análisis de las mismas se extrajeron algunas conclusiones respecto de las variaciones en la cultura política argentina.

En síntesis, a lo largo de la investigación se realizaron dos tipos de entrevistas: a) entrevista no dirigida; y b) entrevista estandarizada. La finalidad de la primera era exploratoria. Intentaba precisar un problema, y dar las líneas directrices para la investigación. En ella, no se formulaban preguntas directas, sino que nos limitábamos a darle al entrevistado un tema para que se explaye. Durante la alocución del entrevistado, se le solicitaban precisiones, guiándolo con preguntas incidentales. En cambio, en la entrevista estandarizada, el entrevistador formuló las preguntas prefijadas en un formulario en el orden en el que se encontraban en el mismo, leyéndolas textualmente. A todos los entrevistados se les formuló exactamente la misma pregunta, con lo que pretendimos buscar la comparabilidad de las opiniones.

El esquema utilizado en las entrevistas

El esquema que hemos elaborado para la realización de las entrevistas se divide en tres partes. En la primera, comenzamos preguntando por la satisfacción personal y el nivel de expectativas de la gente en los ' 60 y los ' 90. Luego pasamos al tema de los valores y la cultura política argentina, donde el entrevistado expresa su opinión de manera espontánea.

En la segunda parte, las preguntas se ajustan a un cuadro con muchos ítems y se intenta que, en la medida de los posible, en entrevistado realice para cada uno de esos ítems, una caracterización general y una comparación entre los ' 6 y los ' 90 o sólo la caracterización general-porque cree que no hay diferencias entre ambos períodos- o sólo la comparación -porque cree que en determinado punto ha habido un cambio fundamental-.

En la tercera parte, volvemos a las preguntas más abiertas indagando sobre lo que juzgan positivo y negativo de ambos períodos de nuestra historia. También solicitamos que eligieran algo que para ellos simbolizara cada una de las décadas.

Esquema de entrevista

1° Parte:

- 1) Ya que nuestro estudio busca comparar los años '60 con los '90, nos gustaría que Ud. nos hable en primer lugar de algunos aspectos subjetivos de la sociedad de ambos períodos. ¿La gente era en general más feliz en los '60? ¿Tenía menos preocupaciones urgentes? ¿Cuál de las dos épocas era más optimista con respecto al futuro? ¿Qué diferencias puede señalar en cuanto a las aspiraciones de la gente?
- 2) ¿En general, qué importancia tienen para Ud. los valores de una sociedad en relación con su desempeño en materia política, económica y social?
- 3) ¿Diría Ud. que los problemas de nuestro país tienen fundamentalmente una raíz cultural? ¿Qué otro factor considera especialmente importante?
- 4) ¿Cuál es su impresión general acerca los valores y la cultura política argentina?
- 5) ¿Diría Ud. que con respecto al punto anterior hay contrastes o diferencias importantes entre los años '60 y los '90? En caso afirmativo,
 - a) descríbanos los rasgos distintivos de los '60;
 - b) descríbanos los rasgos distintivos de los '90.

2° Parte:

- Le pediremos su opinión sobre una serie de puntos concernientes a nuestros valores, opiniones y actitudes especialmente sobre lo social y lo político. En primer lugar le pediremos una opinión general, y luego que nos diga si a su juicio hay diferencias entre las dos etapas de nuestra historia que estamos considerando.

TEMAS	DECADA DEL' 60	DECADA DEL ' 90
1 Valoración de la		
democracia.		
2 Rol del estado.		
3 Orientación al logro		
personal		
4 Tipo de líder preferido		
5 Legalidad		
6 Confianza		
interpersonal y		
participación		
7 Autopercepción como		
país		
8 Respeto por		
personas/opiniones		
diferentes		
9 Imagen de los		
funcionarios públicos		
10 Confianza en las		
instituciones		
a) Poder		
Ejecutivo		
b) Congreso		
c) Poder Judicial		
d) Fuerzas		
armadas		
e) Policía		
f) Prensa		
g) Universidad		
h) Sindicatos		
i) Empresariado		
j) Iglesia		

11 Honestidad	
12 Idea de la propia	
posibilidad/	
responsabilidad	
13 Profesiones o	
actividades prestigiosas	
14 Libertad vs. Igualdad	
15 Interés por la	
política.	
16 Posibilidad de ejercer	
los derechos.	
17 Acceso a los servicios	
públicos.	

3° Parte

- 1) ¿Qué es lo que a Ud. le parece positivo de los '60?
- 2) ¿Qué es lo que a Ud. le parece negativo de los '60?
- 3) ¿Qué es lo que a Ud. le parece positivo de los '90?
- 4) ¿Qué es lo que a Ud. le parece más de los '90?
- 5) ¿Tiene en mente algo que para Ud. sea símbolo de los '60 (costumbre, acontecimiento, libro, revista, película, etc.)?
- 6) ¿Tiene en mente algo que para Ud. sea símbolo de los '90 (costumbre, acontecimiento, libro, revista, película, etc.)?
- 7) Nos gustaría escuchar alguna reflexión final, o algo que no le haya preguntado y quiera señalar.

En cuanto a la primera parte, creímos que era importante, antes pasar a la cuestión de los valores y la cultura política tener una idea clara del grado de conformidad que la gente tenía con la situación del país y qué esperaba para el futuro, ya que esa subjetividad nos permitiría entender algunas preferencias de la población. Con la segunda pregunta queríamos ver qué tan cerca o lejos estaban nuestros interlocutores del culturalismo. Y con la tercera, cómo aplicaban su concepción teórica a la Argentina. La cuarta y la quinta son las preguntas centrales de esta parte, porque nuestros

informantes clave, describirían espontáneamente los rasgos característicos de la cultura política argentina, y las diferencias en este punto -si las hubiera- entre los ' 60 y los ' 90.

Con respecto a la segunda parte, realizábamos las siguientes preguntas ajustándonos del cuadro que se ve en el esquema:

- 1.- Valoración de la democracia. ¿Es real o meramente formal? ¿Qué entendemos por democracia?
- 2.- Rol del Estado. ¿Somos estatistas? ¿Las demandas hacia el Estado son razonables o desmesuradas?
- 3.- Orientación al logro personal. ¿Somos individualistas? ¿Nos importan los demás? ¿Somos emprendedores?
 - 4.- Tipo de líder preferido. ¿Buscamos estadistas, administradores, caudillos?
 - 5.- Legalidad. ¿Valoramos y respetamos la ley? ¿Somos una sociedad anómica?
- 6.- Confianza interpersonal y participación. ¿Confiamos en las demás personas? ¿O sólo en parientes y amigos? ¿Tendemos a participar en asuntos públicos o comunitarios? ¿Tenemos capital social?
- 7.- Autopercepción como país. ¿Cómo nos vemos a nosotros mismos? ¿Nos creemos más de lo que somos? ¿O menos?
- 8.- Respeto por personas / opiniones diferentes. ¿Somos en general un pueblo tolerante? ¿Hay tolerancia política?
- 9.- Imagen de los funcionarios públicos. ¿Nos parecen personas respetables que nos infunden confianza? ¿Los creemos capacitados o no? Nos parecen honestos o corruptos?
- 10.- Confianza en las instituciones. Para un total de diez instituciones preguntamos: ¿Qué grado de confianza generan en la gente? ¿Son vistas como factores positivos de la vida nacional o no?
- 11.- Honestidad. ¿Valoramos la honestidad? ¿Qué suceden entre los políticos? ¿Qué tanto preocupa la corrupción?
- 12.- Idea de la propia posibilidad/responsabilidad. ¿Tendemos a echar culpas o nos hacemos cargo de nuestros problemas? ¿Creemos en nuestras propias posibilidad para superar las dificultades?
- 13.- Profesiones o actividades prestigiosas. Especialmente si el entrevistado no proponía alguna, nosotros preguntábamos por el prestigio del juez, el legislador, el maestro, el empresario, el militante político.

- 14.- Libertad vs. Igualdad. ¿Preferimos la igualdad de resultados en materia social, o la libertad de iniciativa?
 - 15.- Interés por la política. ¿Qué tanto nos interesa? ¿Cuándo fue mayor el interés?
- 16.- Posibilidad de ejercer los derechos. Se refiere a nuestros derechos como ciudadanos: la propiedad, la libertad de expresión, la protección jurídica en general, etc. ¿Cuándo hubo mayor posibilidad de ejercer esos derechos.
- 17.- Acceso a los servicios públicos. ¿Cuándo fue más universal el acceso, en especial en salud, educación e infraestructura?

En la tercera parte, y para comprender mejor la visión de los entrevistados, les pedimos que nos señalaran algo que juzgaran positivo o negativo de ambos períodos. La misma finalidad tiene la pregunta por el símbolo, que puede ser una suerte de síntesis sobre la visión que se tiene de una comunidad en un período determinado.

Informantes clave entrevistados (con fecha de la entrevista):

- 1) **Piñeiro, Elena Teresa**. Profesora de Historia, Titular de 'Historia argentina del siglo XX' e 'Historia contemporánæ del siglo XX' en la Universidad Católica Argentina. (1406-02)
- 2) **Balián de Tagtachián, Beatriz**. Dra. en Sociología, Profesora con dedicación especial en la Universidad Católica Argentina. (19-06-02)
- 3) **Arnaudo, Florencio**: Ingeniero civil, ex Profesor de Doctrina Social de la Iglesia en la Universidad Católica Argentina. (19-06-02)
- 4) **Centeno, Angel**: Médico, ex Secretario de Culto de la Nación. (20-06-02)
- 5) **Guariglia, Osvaldo**: Dr. en Filosofía, Prof. plenario de Etica, Director del Instituto de Filosofía de la Universidad Nacional de Buenos Aires. (02-07-02)
- 6) **Tami, Felipe**: Dr. en Ciencias Económicas, Director del Departamento de Investigación Institucional del Instituto para la Integración del Saber de la Universidad Católica Argentina. (20-06-02 y 04-07-02)
- 7) **Villarruel, José**: Profesor en Historia, Titular de 'Historia argentina III' y de 'Historia social argentina' en la Universidad de Buenos Aires. (0307-02)
- 8) Gambini, Hugo: Periodista, Director-Editor de la Revista Redacción. (05-07-02)
- 9) Laguna, Justo: Obispo de Morón. (17-07-02)
- 10) **Ortíz, Tulio**: Dr. en Derecho. Profesor consulto (UBA) (17-07-02)
- 11) **Llerena Amadeo, Juan**: Abogado, Profesor de 'Ciencia política' en UBA y UCA. (-D**7**-02)

- 12) **de Imaz, José Luis**: Dr. en Derecho y Cs. Sociales; Licenciado en Cs. Políticas y Diplomacia. Director del Doctorado en Sociología en la UCA. (22-07-02)
- 13) **Serlin, José**: Dr. en Administración; Consultor en Management; Profesor del Doctorado en Administración en la Universidad Nacional de Rosario. (30-07-02)
- 14) **Kvaternik, Eugenio**: Lic. en Ciencias Políticas, Profesor de 'Teoría política' (USAL) y 'Sociología política' (UBA). (307-02)
- 15) **Gómez Miranda, Florentina**: Maestra y abogada. Ex Diputada Nacional por la UCR. (12-08-02)
- 16) Klimovsky, Gregorio: Filósofo y Epistemólogo. Proferor Emérito de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Director del Departamento de Humanidades de la Universidad Favaloro. (15-08-02)
- 17) **Labourdette, Sergio**: Dr. En Ciencias políticas y sociología, Investigador del Conicet. (27-08-02).
- 18) **Sejean, Juan Bautista**: Ex juez de la Nación. (02-09-02)
- 19) **Laporta, Norberto**: Ex Legislador de la Ciudad de Buenos Aires. (05-09-02)

VI.- LA CULTURA POLÍTICA ARGENTINA EN LOS ' 60 Y LOS ' 90

1.- Síntesis de las opiniones correspondientes a Primera y Tercera parte del Esquema de entrevistas¹³¹

a) Dos sociedades diferentes

Nuestros entrevistados -testigos calificados de las últimas décadas de la vida argentinacoinciden en que la década del ' 60 no estaba exenta de conflictos, de tipo políticocomo los golpes de Estado y la proscripción del peronismo-, de tipo económico -por ejemplo la inflación- y hasta de tipo académico y social -como la intervención a la Universidad. No había optimismo en la mayoría de la población y especialmente en los sectores obreros; aunque había trabajo. Pero en especial la clase media tenía optimismo con respecto al futuro; el desarrollo tan anhelado parecía un objetivo posible. Es cierto que finalmente ese anhelo se transformó en una nueva frustración.

b) El culturalismo

Existe un consenso abrumador acerca de a importancia de los valores y la cultura para el buen desempeño de una sociedad. Tami, Klimovsky y Labourdette aclararon que el factor cultural es importante pero no el único; y éste último sostiene que el predominio de lo económico, lo político o lo cultural depende de las condiciones históricas en que se desarrolla la vida del país. Laguna es contundente al afirmar que "todo tiene raíz cultural". Recordemos que el culturalismo, según Grondona por ejemplo, no implica que la cultura y los valores de una sociedad sean la única variable a tener en cuenta, pero sí que tiene la primacía. En ese sentido, nos parece que la respuesta de Laguna se inscribe en este culturalismo que reconoce la importancia de otros factores, pero sostiene la 'raíz' cultural de todo fenómeno social.

La respuesta de Kvaternik puede considerarse tal vez como un síntoma del avance del culturalismo en ámbitos académicos: "antes era más escéptico con respecto a este tipo de explicaciones, pero ahora me parecen importantes."

¹³¹ Hemos unido las partes 1ª y 3ª del esquema, ya que tienen en omún la característica de ser más abiertas y espontáneas.

c) ¿Tienen nuestros problemas una raíz cultural?

En sintonía con la cuestión anterior, existe un amplio consenso acerca del origen cultural de nuestros problemas. Arnaudo sintetiza esta visión de una manera elocuente: "los argentinos por nuestro genotipo somos iguales a los demás pueblos del mundo, pero tenemos una gran carencia cultural."

Villaruel, Gambini y Labourdette agregaron que también hay otros factores. Hacemos esta aclaración para ser fieles a las palabras de nuestro entrevistados, de ninguna modo nos parece que los demás no puedan compartir la perspectiva de la influencia de otros factores. Nadie nos ha dicho que sólo la cultura y ningún otro elemento explican nuestros problemas como comunidad.

d) Características generales de la cultura política argentina.

En este punto nuestros entrevistados señalaron de manera espontánea algunos rasgos de nuestra idiosincrasia, preferentemente en lo tocante a lo político.

Hecha esta aclaración, resumiremos los rasgos que nos han parecido más importantes señalando eventualmente las coincidencias entre los entrevistados. En primer lugar, es interesante observar que sólo Centeno y Klimovsky señalan algunos aspectos positivos: el primero, la solidaridad que estaría creciendo pero se necesitan más frutos, y el segundo, de modo más general habla de ' cosas positivas' y de que la sociedad está generando ' anticuerpos contra la crisis' . Todos los demás sólo mencionaron características negativas.

La sociedad argentina aparece con una grave problema de anomia (Guariglia, Villaruel, Gambini, Laguna, Sejean); no interesa demasiado cumplir la ley y se piensa en el modo de eludirla si nos trae alguna dificultad. Kvaternik - siguiendo a Banfield¹³²- nos describe utilizando la categoría de ' familismo amoral' y Sejean lo hace hablando de ' amiguismo' ; el **criteri**mativo es lo que beneficia a la familia ampliada (que incluye a los amigos), esto puede justificar cualquier tipo de transgresión.

_

¹³² Cfr. BANFIELD, Edward (1958): The moral basis of a backward society, The Free Press, Chicago.

Otra carencia concierne a la cultura del trabajo (Piñeiro, Arnaudo, Kvaternik, Klimovsky), se aprecia sólo como una necesidad, pero se prefería el ingreso sin el trabajo: "el primer beneficio es no trabajar" (Arnaudo). En relación con esto aparece la afición a la improvisación y cierta desidia en todos los órdenes (Arnaudo, Tami); en lo político se observan tanteos y no sabemos lo que queremos. Arnaudo es contundente al sostener que "el masomenismo es una constante nacional". Gambini dice que nos caracteriza el pensamiento mágico.

Llerena Amadeo y Tami hacen explícita referencia al individualismo; éste último destaca la falta de sentido de pertenencia a la comunidad, al Estado. No consideramos que lo público sea algo propio; nos parece ajeno y no nos importa demasiado.

La intolerancia y el salvajismo político (Villaruel) se suma a la falta de democracia en el seno mismo de los partidos políticos (Gómez Miranda), muchas veces no llegan a los puestos los verdaderos militantes sino los acomodados. Serlin señala el grave problema del clientelismo político, y sostiene que desde los '80 aparece el fenómeno de la política como atónoma de la gente. Otro rasgo es el estatismo (Gambini), "queremos que el Estado nos resuelva todo".

e) Características específicas en los ' 60 y los ' 90

No parecen haber tenido lugar grandes cambios en la cultura política argentina entre los '60 y los '90. Pero aparecen algunas diferencias. La honestidad y el respeto por las normas parecen haber sido superiores en los '60 (Guariglia, Villaruel, Llerena Amadeo). Laguna recuerda una sociedad donde había más respeto y educación, y donde la familia era un valor muy importante. Gómez Miranda y Klimovsky destacan la mayor conciencia política y compromiso de la juventud en general y de los estudiantes en particular en los '60. Finalmente, Kvaternik y Labourdette se refieren a un menor aprecio por la democracia.

En los '90 también aparecen algunas características distintivas. En primer lugar, debemos mencionar el aumento de la corrupción, creciente desde las últimas tres décadas según Villaruel. Por otro lado, Piñeiro, Laguna y de Imaz coinciden en el diagnóstico de la profunda crisis moral. Otro aspecto a destacar es la mayor participación y solidaridad, en las ONGs por ejemplo (Balián, Klimovsky). Con respecto a lo político, se valora más la democracia "a pesar de los males y las crisis" (Centeno), y se puede decir que "desde el '83 la democracia es la cultura política de base" (Labourdette).

2.- Síntesis de las opiniones correspondientes a la Segunda parte del Esquema de entrevista

TEMAS	LOS ' 60 Y LOS ' 90
1 Valoración de la	La democracia no era en general muy valorada en los 60. El valor
democracia.	más importante era el desarrollo, que -como dice de Imaz- se
democracia.	lograría con democracia o no. Hay un consenso total -aunque con
	algunos matices importantes- sobre la mayor valoración de la
	democracia en los ' 90. Muchos afirmaron que se trataba de una
	valoración formal o que aún no sabemos bien lo que es la
	democracia.
2 Rol del estado.	Hay un consenso casi total acerca del 'estatismo' de la sociedad
	argentina, y de que éste era mayor en la década del ' 60. Tami y
	Villaruel subrayaron que el estatismo caracteriza también a los
	empresarios. En los ' 90, hay consenso mayoritario sobre la
	permanencia del estatismo, aunque algunos señalan que está
	atenuado después de la política de privatizaciones implementada
	por Menem.
3 Orientación al logro	Nos parece que Centeno resume bien el consenso mayoritario en
personal	este punto. Sostiene que en los ' 60 hay más individualismo
	entendido como actitud no solidaria- pero no tanta orientación al
	logro personal. Con respecto a los ' 90 hay quienes sostienen que
	el individualismo se va atenuando, otros creen que permanece
	igual y finalmente hay quienes creen que se acentúa. Pero hay
	cierto consenso acerca de un incremento de la solidaridad, en
	especial ante la crisis.
4 Tipo de líder	Un altísimo consenso se registra respecto de la preferencia del
preferido	líder tipo caudillo por parte de la mayoría de la población. La
	mayoría cree que este factor permanece similar en los ' 90.
5 Legalidad	Aparece en este punto un gran consenso acerca del carácter
	anómico del pueblo argentino. Algunos testimonios apuntan en el
	sentido de que estábamos mejor en los ' 60, pero no mucho mejor

6 Confianza	La mayoría cree que el grado de confianza y participación de la
interpersonal y	ciudadanía es en general bajo, y tal vez más bajo en los ' 60 que el
participación	los ' 90, puesto que sobre el final de esta década se incrementa el
	fenómeno del voluntariado y la solidaridad.
7 Autopercepción como	Las opiniones están bastante repartidas entre quienes afirman que
país	nos creemos más de lo que somos -la mayoría-, y que somos
	ciclotímicos, que pasamos de la euforia a la depresión.
8 Respeto por	El consenso mayoritario sostiene que había mayor intolerancia en
personas/opiniones	los ' 60, sobre todo intolerancia política con la disputa peronismo
diferentes	antiperonismo.
9 Imagen de los	Absolutamente todos nuestros entrevistados consideran que la
funcionarios públicos	imagen de los funcionarios públicos es peor en los ' 90 que en los
	' 60.
10 Confianza en las	Las opiniones respecto del prestigio de las instituciones son
instituciones ¹³³	bastante variadas. En general, podríamos decir que encontramos
	más instituciones confiables en los ' 60 que en los ' 90. La Iglesia
	en opinión de la mayoría, constituye una excepción al ser
	considerada su imagen más positiva en los ' 90 que en los ' 60.
11 Honestidad	La gran mayoría de nuestros entrevistados cree que en los '90 la
	honestidad se encuentra desvalorizada y que la corrupción se ha
	extendido mucho, con respecto a los '60.
12 Idea de la propia	Un consenso prácticamente unánime se da con respecto a nuestra
posibilidad/	tendencia a echar a otros las culpas de nuestros problemas;
responsabilidad	parecemos ser afectos a la teoría de la conspiración. La mayoría
	cree que este es un rasgo que permanece prácticamente sin
	cambios entre los '60 y los '90.
14 Libertad vs.	Entre quienes contestaron es mayoritaria la opinión de que
Igualdad	preferimos la igualdad de resultados por sobre la libertad de
	iniciativa. Y no parece haber diferencias significativas entre los
	' 60 y los ' 90 según la mayoría de nuestros entrevistados.

_

¹³³ Pedíamos opinión sobre las siguientes instituciones: Poder Ejecutivo, Congreso, Poder Judicial, Fuerzas Armadas, Policía, Prensa, Universidad, Sindicatos, Empresariado, Iglesia.

Balance

A continuación, quisiéramos resaltar algunas coincidencias llamativas y constantes que se observan en el cuadro precedente:

- La anomia, el gusto por la transgresión y la falta de respeto por las normas, la 'viveza criolla', ha sido una característica distintiva que de una u otra manera fue destacada por los entrevistados; a esto se agrega un individualismo muy fuerte.
- Hay bastante coincidencia acerca de nuestro poco apego al trabajo serio y la afición a la improvisación; así como también a querer sacar ventaja, el ' rent seeking' de los empresarios, la tendencia al acomodo, cierta desidia. Creo que el ' masomenismo' del que habla Arnaudo es una buena categoría para expresar este rasgo cultural.
- Aparece muy fuerte el estatismo, esperamos del Estado demasiadas cosas.
- La tendencia a echar culpas y a no hacernos cargo de nuestras responsabilidades es otro punto en el que hay coincidencias.
- Todos creen que la gente en general prefiere líderes del tipo caudillo, y algunos señalan que las crisis aumentan es demanda, que por otra parte es más fuerte en el interior que en Buenos Aires.
- Existe amplia coincidencia en que en los ' 90 se valora más la democracia, al tiempo que las instituciones políticas y los políticos han perdido prestigio y credibilidad.
- En general se acepta que en los ' 60 había más intolerancia, en especial en lo político con el enfrentamiento peronismo-antiperonismo. En los ' 90 estamos mejor pero nos queda un importante camino por recorrer.
- Parece haber un incremento, al menos en los últimos años, de la solidaridad y la participación, que presumiblemente está impulsado por la crisis.

VII.- CONCLUSIONES

G. Adrogué (1998) caracteriza a la sociedad argentina actual como más abierta, moderna y democrática que hace dos o tres décadas. En lo político se observa un mayor pluralismo y tolerancia, así como una mayor adhesión a los principios de la democracia. En lo económico, se valora al mercado y en ese sentido se abandona el fuerte estatismo, pero persisten fuertes demandas hacia el Estado (como en salud, por ejemplo) y se reclama que ' controle' a los agentes económicos. En lo social, tenemos una sociedad más abierta, que rechaza la violencia, pero aún aprecia los liderazgos fuertes. Coincidimos con este diagnóstico que habla de un cierto progreso en la cultura política argentina; pero más allá de la adhesión formal a ideas prodemocráticas, subsisten orientaciones culturales que amenazan la estabilidad del orden institucional.

Una cosa parece indudable: la crisis económica y política que vivimos va de la mano de una gran crisis de valores. Los argentinos nos vemos a nosotros mismos como deshonestos, tenemos poca confianza mutua y, por supuesto también desconfiamos de nuestros dirigentes y gobernantes.

Sobre la base nuestro trabajo, creemos poder concluir lo siguiente:

- La sociedad argentina valora la democracia más que hace algunas décadas, pero el apoyo a esta forma de gobierno y la satisfacción con la misma son más bien moderadas.
- Las demandas hacia el Estado son muy fuertes, aunque la confianza en las instituciones es muy baja. Se lamenta mucho que el Estado no cumpla con su rol de ' protector' y ' garante del bienestar', y se reclama que así sea. El voluntariado es considerado a menudo como una actividad que suple ' lo que el Estado debiera hacer y no hace'.
- Se prefieren líderes carismáticos y enérgicos. Lo cual parece compatible con la escasa importancia que se le da al imperio de la ley. La norma es percibida a menudo como una imposición arbitraria y no se tolera la sanción. Esto encuentra justificación en el comportamiento arbitrario de la dirigencia.
- El estatismo y el caudillismo conviven con un fuerte individualismo. Pero el tipo de individualismo que más se destaca no es del tipo ' orientación al logro personal³⁴, sino más bien

¹³⁴ Este tipo de individualismo es el que subrayaba Catterberg, que va acompañado con grandes expectativas de movilidad social.

131

en el sentido egoísta -que busca la ventaja y el privilegio sin que importen demasiado los demás-, y también el individualismo sin conciencia cívica -según el cual el Estado y lo público en general son considerados como algo ajeno-.

- Se aprecia más la igualdad de resultados en materia social que la libertad de iniciativa.
- Bajo nivel de confianza mutua y capital social. Escasa participación en asociaciones voluntarias.
 La institución familiar es relativamente fuerte, pero la confianza no va mucho más allá del radio familiar.
- La corrupción es considerada una lacra nacional y causa de la mayoría de nuestros males. Pero en lugar de provocar un mayor compromiso con el valor de la honestidad en los ciudadanos, tiende a justificar las propias ' pequeñas corrupciones' .
- Existe poca inclinación a considerarnos responsables de nuestros propios problemas o de los problemas del país. Siempre parecen ser ' los otros' los principales responsables (los políticos, ' este país de porquería', el FMI, el imperialismo yanqui, etc.)

A partir de esta realidad, debemos reconocer que por debajo de la adhesión al credo democrático, hay unos cuantos elementos de nuestra cultura política que no son favorables a la vida democrática orientada por el bien común. Quisiéramos destacar como especialmente preocupantes, el bajo aprecio por la legalidad, la escasa confianza y participación, la corrupción, y la tendencia a no reconocer nuestra propia responsabilidad. Esto último también es grave, porque si la culpa de nuestros males siempre la tienen solamente los demás, entonces no haremos nada por solucionarlos, sólo protestar como víctimas de una injusticia, en una actitud un tanto infantil.

Por otra parte, nos parece altamente positiva, en caso de que se consolide, la tendencia a crear asociaciones voluntarias guiadas por criterios de solidaridad y participación. El tejido social, tan fragmentado, puede comenzar así a reconstruirse.

Hace poco más de una década Mora y Araujo (1991) advertía que la dirigencia del país no era la que la gente esperaba, y que había un problema de representación política que podía llevar a un problema de legitimidad. "En la Argentina de estos años la clase política se convirtió en una corporación más. Buscó y obtuvo privilegios, y pidió a la sociedad que le concediera impunidad a cambio de sus importantes servicios públicos: sostener un orden democrático, entendiendo por esto evitar que nos gobernaran los militares" (Mora y Araujo, 1991 : 29). Hoy el problema de la representatividad ya se ha transformado en un problema de legitimidad.

Pero, ¿por qué se produce un problema con la representatividad cuando los representantes son elegidos por los representados? Y además de ser elegidos, hay renovación periódica de los cargos electivos. ¿Por qué -dadas estas condiciones- la gente elige a quien no la representa? Mora y Araujo sostiene que el alcance del voto popular está acotado: "La clase política no parece concebir la democracia como un sistema donde el sufragio es un instrumento para seleccionar a los dirigentes y a los representantes. Su concepto es que a estos los seleccionan los aparatos. El voto sirve para poco más que para dar un baño de legitimidad a esos aparatos. Estas nociones, tan divorciadas de las actuales expectativas de la gente, lleva al descrédito de los políticos" (Mora y Araujo, 1991 : 29). En la Argentina votar no es del todo equivalente a elegir a un representante.

Se habla mucho de participación y de la necesidad de participar, pero la participación política está controlada desde arriba. Según Mora y Araujo, Alfonsín concibió un sistema político participativo pero controlado por las estructuras de los partidos. "Participar, en esos términos, significaba hacerlo en nuevas estructuras, a través de nuevos canales, controlados desde el poder político: peticionar, discutir, generar demandas, comprar naranjas, recibir alimentos, elaborar criterios educacionales, todo dentro de nuevas estructuras que los aparatos políticos fuesen capaces de controlar." (Mora y Araujo, 1991 : 42). El Congreso Pedagógico fue el paradigma del fracaso de esa forma de participación influida desde arriba, porque se volvió en contra de los que lo concibieron.

Parece que a la desconfianza que los ciudadanos tienen en los políticos y los funcionarios públicos, debemos sumar la desconfianza que los mismos políticos y funcionarios tienen en los ciudadanos. Por supuesto que los políticos no se expresan en estos términos, pero la idea de controlar las decisiones manipulando la voluntad ciudadana revela en el mejor de los casos la creencia de que para proteger la democracia hay de defenderla de posibles manifestaciones antidemocráticas de los ciudadanos, como si la gente aún no estuviera suficientemente madura para decidir, para elegir. Es decir, se utiliza un método antidemocrático para salvar a la democracia. Y decimos que esa parece ser la hipótesis más optimista porque si no deberíamos pensar que simplemente están defendiendo privilegios o que quieren imponer a cualquier precio su ideología o las condiciones que mejor satisfagan sus ambiciones personales.

Lo cierto es que la democracia argentina no parece haber perdurado gracias al comportamiento ejemplar o a las acertadas decisiones de los gobernantes. Tal vez sea el momento de dejar a un lado las excusas y estimular a la comunidad para que asuma un rol protagónico y una

participación genuina, que se haga responsable de sus decisiones y que ya no pueda responsabilizar tanto a los gobernantes por no hacer lo que el pueblo quiere.

Hemos visto que en mayor o menor medida, todos nuestros entrevistados coinciden con la tesis del culturalismo según la cual los valores y la cultura política de un pueblo son factores decisivos -aunque no los únicos- para el buen desempeño de una comunidad organizada. José Eduardo Jorge, Director de Cambio Cultural, 135 lo resume de esta manera: "Los problemas de la Argentina, aunque no poseen un único tipo de causas, tienen importantes raíces culturales. Es decir, están relacionadas con ciertos valores, creencias, normas y hábitos arraigados en nuestra sociedad, que influyen sobre nuestro modo de ver y hacer las cosas como individuos o grupos, en la actividad económica, las instituciones gubernamentales o la sociedad civil" (Jorge, 2002). Según él, en la base de nuestra crisis están los siguientes factores culturales: corrupción: prebendas, clientelismo, familismo, amiguismo; individualismo extremo: desconfianza y poca cooperación; anomia; viveza criolla: progresar siguiendo el camino del menor esfuerzo; echar culpas a otro. Reconoce también factores positivos, entre los cuales merece destacarse el aumento del voluntariado.

En la misma línea, Roberto Bosca, en un artículo publicado en el sitio web de Cambio Cultural, afirma que las causas profundas de la crisis argentina son culturales y morales (Bosca, 2002). Entre ellas se destacan la desconfianza y la visión distorsionada del Estado. "Para un argentino el otro es un hostil o al menos un sospechoso pero nunca un socio. Esta actitud se expresa en una escasa capacidad de diálogo, en la dificultad para emprender empresas colectivas, de desarrollarse como comunidad nacional" (Bosca, 2002). Ese individualismo sin conciencia cívica que entre nuestros entrevistados fue resaltado especialmente por Tami-, es descripto por Bosca de este modo: "Ningún argentino siente en su carne que el Estado está formado por todos y que es parte de él. El Estado sería alguien extraño o en todo caso ajeno, alguien o algo con el que no se establecen vínculos fundamentales y menos deberes exigibles" (Bosca, 2002).

Son muy notables las coincidencias entre estas opiniones y las conclusiones a las cuales arribamos a partir de nuestras entrevistas. Parece que los argentinos lentamente vamos tomando conciencia de la necesidad de cambiar algunas cosas, nos damos cuenta de que algo no anda bien con nuestra escala de valores, percibimos que como comunidad organizada parece muy difícil realizarnos a partir de nuestra cultura política. Es cierto que hay señales de un cambio alentador: la

_

¹³⁵ Cfr. www.cambiocultural.com.ar

sociedad civil parece estar fortaleciéndose y crece la solidaridad social. Pero tal vez algunas creencias incluidas en nuestra cultura política merezcan ser revisadas. Una de esas creencias es la del Estado providencia, que de por sí tiende a anular a las personas y a las organizaciones de la sociedad civil. Aquí resulta imperioso recordar el principio de subsidiariedad (Cfr. CEA 1981, nº 98-101). Otro punto importante tiene que ver con la participación. Creemos que es urgente buscar formas de participación genuina por parte del pueblo, que sigue teniendo la sensación de que algunos grupos manejan el poder o que la participación está controlada y limitada por la dirigencia política, como decía Mora y Araujo (Cfr. CEA 1981, nº 103-106 y especialmente 107). Pero tanto la subsidiariedad del Estado como la participación cívica se entienden a la luz de la idea del bien común, auténtica razón de ser de la comunidad políticamente organizada. Y a su vez una concepción adecuada del bien común depende de la afirmación de la dignidad de la persona humana y sus derechos y deberes fundamentales (Cfr. CEA 1981, nº 86-97). Pensamos que es de máxima importancia ocuparnos de estas cuestiones ético-filosóficas, ya que aportarán la claridad y el horizonte que ninguna medida técnica debería desconocer a la hora de implementar reformas.

la reforma del estado desde la perspectiva empresarial

INVESTIGADORA: VERÓNICA DIEZ DE TEJADA DE MARSEILLAN.

INTRODUCCIÓN

El comportamiento de los empresarios es uno de los elementos clave para entender la performance de una economía. Durante los años 90, en el caso argentino se produjo una fuerte reforma del Estado que tuvo gran sesgo pro empresario¹³⁶ (Acuña, 1992, Blutman, 1997, Estevez, 2001). Las apelaciones al mercado como mejor asignador de los recursos y la participación del capital privado en la prestación de los servicios públicos privatizados fue una constante del período (Aucoin, 1995, Gerchunoff, 1992). No sólo se veía al mercado positivamente, sino que las técnicas de gestión privadas eran percibidas como superiores a las tradicionales del sector público (Crozier, 1989, 1992, Osborne & Gaebler, 1994). Es por ello que estas reformas han sido categorizadas como 'managerialistas" (Aucoin & Savoie, 1998, Saint -Martin, 2000, Estevez, 2001) en virtud de la

-

¹³⁶ En el capítulo en el que se investiga la estructura y organización del Estado en los 60 y los 90 se hace una referencia detallada a la reforma del Estado del desarrollismo que también incluyó un llamado a la participación del sector privado en los cambios.

apelación a la metáfora respecto del buen gerenciamiento privado, como motor para el cambio del "mal gerenciamiento" del sector público.

Si consideramos a los empresarios como un actor político, para proceder a su estudio se lo puede hacer desde múltiples perspectivas, pero creemos que en el marco del presente subproyecto las más consistentes son dos : a) sus declaraciones u opiniones (entrevistas, encuestas empresarias, declaraciones oficiales de sus organizaciones sectoriales, etc.), y b) el comportamiento de la tasa de inversión en un período determinado. Nuestro estudio recabó las opiniones de los empresarios y a su vez, analizamos el comportamiento de la inversión en la década del 90. Hemos intentado entonces, recabar tanto opiniones y percepciones (subjetividad), como comportamientos objetivables (la tasa de inversión).

Al referirnos al término "empresario" utilizamos la acepción dada por Joseph A. Schumpeter (1934), que designa con dicho término "no solamente a aquellos hombres de negocios "independientes" de una economía de cambio a quienes se designa así usualmente, sino a todos los que realicen de hecho la función por la cual definimos el concepto aún si son "dependientes", o empleados de una compañía, como directores, miembros del consejo de administración, etc. ... o si su poder real de actuar como empresario tiene otra fundamentación, como el de disponer de una mayoría de acciones. Como lo que caracteriza al empresario es precisamente el llevar a cabo nuevas combinaciones, no es necesario que tenga conexiones permanentes con una empresa individual: muchos "financieros", "promotores"... pueden ser empresarios en el sentido que damos a la palabra".

Según Becker (1983) y Alt & Shepsle (1990) no todos los grupos que actúan en política están en un pie de igualdad frente al Estado. Dichos autores argumentan que en una sociedad hay intereses que deben realizarse, pero no son todos igualmente alcanzables, hay prioridades sin las cuales no sería posible cumplir ciertas metas. Supongamos que el Estado desea pagar a sus empleados (tiempo 5), para hacerlo necesita haber recaudado dinero vía impuestos (tiempo 4), los cuales gravaron a la actividad económica (tiempo 3), dicha actividad para funcionar necesita indefectiblemente inversión privada (tiempo 2), y para que haya inversión, antes debe haber habido ganancia (tiempo 1), y esta ganancia está en manos del sector que identificamos como empresarial. Para que todo este esquema funcione es indispensable la existencia de ganancias (tiempo 1), que en una sociedad capitalista permitirá todo el eslabonamiento posterior. El sector social que posea la capacidad de generar o apropiarse de las ganancias (t1), será el grupo prioritario de todo el esquema, puesto que

no hay desarrollo sociopolítico si no se realizan sus intereses antes que los del resto del conjunto. El hecho de que exista una ganancia, no implica necesariamente la inversión consiguiente, porque la tasa de inversión dependerá de la conducta que el empresariado tenga con respecto a sus ganancias, pues pueden invertirlas, consumirlas o expatriarlas¹³⁷. La misma idea vista desde la perspectiva de la reproducción social sería la siguiente:

Ganancia ◊ Inversión ◊ Acumulación ◊ Reproducción Social.

Claus Offe (1989) recurre a la definición que Charles Lindblom emplea en "Política y mercados" para señalar que el capital, ya sea en el nivel de la empresa individual o de la asociación empresaria, "está en una posición de poder privilegiada, que resulta del hecho de que, en una sociedad capitalista el Estado depende del vigor del proceso de acumulación. Incluso antes de que empiece a aplicar una explícita presión política y demandas sobre el gobierno, el capital disfruta de una posición de control indirecto de los asuntos públicos".

En un capitalismo democrático existe un sistema político en el cual los ciudadanos votan y eligen sus representantes y autoridades. Pero también existe un sistema económico en el cual se desenvuelve la actividad económica. Es en este sistema en donde se vislumbra un "segundo voto" capitalista y que es el que está ligado a la decisión de este sector de invertir o no, de contratar o no mano de obra, de expatriar capitales o no, de pagar impuestos o no, etc. A esta idea Acuña (1992) la denomina "veto capitalista" que sería la respuesta del sector hacia políticas estatales que sean vistas como contrarias o disfuncionales a sus perspectivas económicas. Es por eso que un gobierno democrático que no plantee una ruptura radical con la lógica de acumulación capitalista, debe tener en cuenta especialmente los intereses de este sector, so pena de una desinversión generalizada y la consecuente crisis económica e incremento de la conflictividad social. Es por estas razones que consideramos que los grupos de interés / presión empresariales tienen una importancia que proviene de su conexión con el sector "central" de la actividad económica. Es más, esta importancia del

_

¹³⁷ La ganancia sería una condición necesaria pero no suficiente para invertir. Las percepciones de los empresarios jugarían entonces un rol central en este esquema.

empresariado, se ha incrementado notablemente en los tiempos que corren, habida cuenta del retroceso del sector público como principal inversor.

En este subproyecto se intenta comprender porqué la tasa de inversión en la Argentina es tan baja (aún en los años 90 si se compara con otras economías más dinámicas) y la relación existente entre la inseguridad jurídica y la inversión. Para ello se plantea como objeto de análisis las cifras de la inversión y en especial el significado de la Inversión Extranjera Directa (IED) en dos períodos de reforma del Estado, como lo fueron las décadas del 60 y sobre todo la de 1990. Pero como se verá, estas reformas no fueron suficientes para impulsar la inversión más allá de un "boom" pasajero y en el cual la IED tuvo un papel de 'locomotora", aunque nunca igualó las tasas de inversión de fuentes locales. Si bien el foco del trabajo está puesto en lo ocurrido en la década del 90 y en menor medida en la del 60, dados los acontecimientos tan críticos de los primeros años de este milenio, también se hace referencia a ellos cuando es pertinente.

La particularidad del presente trabajo consiste en haber realizado entrevistas a 20 empresarios en diversos sectores del quehacer económico para comprender mejor su punto de vista y entender cuáles son los mayores escollos que enfrentan al querer invertir en el país¹³⁸. A su vez, como consecuencia de los resultados obtenidos en dichas entrevistas, dedicamos una sección a las implicancias de la inseguridad jurídica en el desarrollo económico.

Inversión en los años 60 y 90

La realidad de los años 60 nos enfrenta con la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (en adelante ISI), con una fuerte entrada de capitales en la forma de Inversión Extranjera Directa (en adelante IED), principalmente a principios de la década. Esta IED se dirigió principalmente al sector industrial, en el contexto de una economía protegida y pequeña; éste tipo de inversión era la

_

¹³⁸ Este estudio es predominantemente de tipo cualitativo y se realizó en base a una entrevista estandarizada que se aplicó estrictamente a los entrevistados, a los efectos de asegurar la comparabilidad de sus respuestas.

En lo que respecta a la muestra de empresarios seleccionada (veinte) se distribuyeron las entrevistas de tal forma que los sectores productivos (agro, industria, minería y pesca), de servicios, exportadores e importadores, estuviesen representados de la forma más representativa posible. Hacemos reserva de la identidad de los entrevistados (tal como aconsejan Norman K. Denzin e Ivonna S: Lincoln –1994- en su 'Handbook of Qualitative Research') en virtud de sus posiciones jerárquicas en distintas empresas, y, por otro lado, como una estrategia dirigida a obtener respuestas profundas –insights- a nuestro cuestionario.

única manera de acceder al mercado local dados los altos aranceles impuestos a productos intermedios o de consumo. Las inversiones se dirigieron principalmente a financiar proyectos de tipo "greenfield", es decir, a constituir y construir empresas desde cero; generalmente las inversiones fueron en sectores de la industria inexistentes hasta entonces en el país, principalmente en los sectores automotriz y los complejos químicos y petroquímicos. También hubo importantes inversiones en la actividad petrolera como consecuencia de la apertura parcial de la actividad al capital extranjero. A valores actualizados, entraron, en promedio 464 millones de dólares anuales entre 1959 y 1963, cifra que representó cerca del 0,3% del PBI para dichos años (cifra que en los 90 trepó a valores que superaron el 2 % del PBI).

Como el mercado era pequeño y además no existía el riesgo de competencia de productos extranjeros, las plantas eran chicas; eran adaptaciones subóptimas de aquellas existentes en mercados desarrollados, o directamente eran plantas obsoletas del exterior, que se adaptaban al medio local. Las empresas debían hacer series cortas de una multiplicidad de productos, pues no había escala y las importaciones de productos terminados eran muy caras o directamente estaban prohibidas. En un contexto como el descrito, no se podía esperar encontrar una amplia gama de opciones para el consumidor; a éste no le quedaba otra alternativa que elegir entre la escasa diversidad de productos ofrecidos.

El proceso de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) de dio principalmente dentro de mecanismos de promoción industrial y de contratos de provisión de bienes y servicios para el sector público. Estas medidas permitieron consolidar un puñado de grandes grupos, amparados por mercados monopólicos o en el mejor de los casos oligopólicos. En términos relativos, la producción nacional era cara y de baja calidad. Los motivos para semejante protección industrial tenían en cuenta el concepto, muy en boga en dichos años, de la protección a la 'industria infante' o 'industria naciente'. Desgraciada mente, los privilegios de que fueron objeto para desarrollarse no fueron levantados a tiempo. Incluso las estructuras jerárquicas de las empresas nacionales carecían totalmente de una estructura tecnocrática. Estaban dirigidas por su fundador o descendientes, familiares y amigos. La idoneidad no era mérito suficiente para ocupar los cargos gerenciales.

En la década del 90, a diferencia de los 60 y globalización mediante, el notable aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED) se dirigió en mayor medida a los países en desarrollo (en adelante PED). La Argentina sancionó a principios de 1991 la Ley de Convertibilidad, punto de partida de un programa de estabilización y reforma estructural de la economía. Nuestro país logró

ser la quinta economía dentro de los PED en recibir la mayor cantidad de IED durante la década, u ocupar el cuarto puesto en el quinquenio 94-95, detrás de China, Brasil y Méjico.

A diferencia de lo observado con la IED durante la ISI, la economía local no estaba protegida, y uno de los motivos por los que atrajo capitales fue por el crecimiento del mercado vía el MERCOSUR, las privatizaciones y el fuerte crecimiento que se avizoraba. El contexto internacional era excepcional dada la gran liquidez imperante, con una muy buena disposición a invertir en economías en desarrollo que estuviesen sometidas a procesos de reformas estructurales. A los ojos del mundo el país era confiable

La IED en la Argentina entre 1992 y 2001 ascendió a los 78.709 millones de dólares¹³⁹, cifra que representa más del 2% del PBI durante dicho lapso (comparar con el 0,3% del PBI que representó la IED durante la 'bonanza" de los años 60). Como se observa en el Cuadro I, la evolución de los flujos de IED muestra una tendencia ascendente a lo largo de la década, alcanzando un máximo de 23.986 millones de dólares en 1999.

Cuadro I

Argentina: Inversión e Inversión Extranjera Directa (IED)

1990-2000 (en millones de dólares)

Concepto											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PBI	183890	203540	223685	236505	257440	258032	272150	292859	298948	283523	284204
Inversión Bruta Fija	26112	29717	37355	45069	51331	46285	49211	56727	59276	53909	
Inversión/PBI (%)	14,2	14,6	16,7	19,1	19,9	17,9	18,1	19,4	19,8	19,0	
IED	1836	2439	4433	2791	3635	5610	6949	9161	7291	23986	11672
IED/ Inversión (%)	7,03	8,21	11,87	6,19	7,08	12,12	14,12	16,15	12,30	44,49	

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MECON) y Cálculos propios en base a dicha información

_

¹³⁹ Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MECON).

Cuadro II

Argentina: Inversión Extranjera Directa (IED), por modalidades

1990-2000 (en millones de dólares)

<u>Concepto</u>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL IED	1836	2439	4433	2791	3635	5610	6949	9161	7291	23986	11672
Compra Activos Existentes	1174	460	2717	1036	1063	2566	3014	4694	2522	18386	6258
Privatizaciones	1174	460	2332	935	136	1113	580	892	334	4192	30
Fusiones y Adquisiciones			385	101	927	1453	2434	3802	2188	14194	6228
Compra Activos Exist/IED(%)	63,94	18,86	61,29	37,12	29,24	45,74	43,37	51,24	34,59	76,65	53,62

Fuente: CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales sobre la base de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MECON).

El Cuadro I nos muestra el porcentaje de la Inversión en relación al PBI. Por caso, los "tigres asiáticos" han tenido tasas de Inversión de alrededor del 30% de su PBI consistentemente. Para el año 1996, la tasa de inversión de Malasia fue del 38,4% de su PBI, del 34% tanto para Indonesia como para China, y aún Chile presentó una tasa del 29%. La Argentina para dicho año tuvo una Inversión que representó tan sólo el 18,1 de su PBI. Igualmente, si tomamos los picos de inversión de la década como porcentaje del PBI, vemos que el 19.9% alcanzado en 1994 ó el 19.8% alcanzado en 1998 siguen estando muy lejos de las tasas de inversión de los países tomados como ejemplo. La Argentina ha tenido históricamente una baja tasa de Inversión. A su vez, la tasa de ahorro, a diferencia de los países asiáticos, es también muy baja. Es por ello que la dependencia argentina del capital foráneo es tan importante.

En el caso argentino durante la década del 90, toda esta inversión en infraestructura se llevó a cabo por medio de la inversión privada, que no solo explica la mayor productividad que benefició a otras actividades, sino que también explica la menor tasa de inversión pública durante estos años. Así, la inversión privada pasó de un 11,5% del PBI en 1985-89 a un 16,7% en 1990-94, mientras que la inversión pública descendió de un 4,7% a un 2,4% del PBI en dicho período. A su vez, la productividad de los bienes transables 140 aumentó a una fenomenal tasa del 10,6% en 1993, del

141

¹⁴⁰ Por 'bienes transables' nos referimos a aquellos bienes que son transables con el exterior. Es decir, bienes que por sus características son aptos para ser comercializados con otros países, sea que se exporten o se importen. Típicamente, los servicios son 'no transables' ya que un corte de peluquería no puede ser exportado o importado -aunque otros servicios de a poco comienzan a ser transables por las nuevas tecnologías de comunicación, ejemplo: servicios de consultoría.

12,9% en 1994 y del 7,5% en 1995. Por su parte, la productividad¹⁴¹ de los bienes no transables aumentó un 2,3% en 1993, un 8,4% en 1994 y decreció un 2,9% en 1995 (Caballero, 1997).

Volviendo al Cuadro II, la IED se da en dos fases diferenciadas: la primera concluye en 1994, y el foco principal está en las privatizaciones de empresas de servicios públicos. En la segunda etapa el foco está puesto en el sector privado, con especial énfasis en los sectores financieros, automotor, alimenticio, petrolero y cadenas de distribución minorista (en especial supermercados). De todas formas, durante este período la IED se dirigió, aunque en cantidades diversas, a casi todo tipo de actividades.

Como resultado del dinamismo de la IED durante la década del 90, la participación de las empresas extranjeras o transnacionales (en adelante ET) en la producción nacional se vio sustancialmente acrecentada. Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos (2001) calcularon que dichas ET facturan alrededor del 20% del PBI argentino. A su vez, analizan la facturación de las 500 empresas industriales más grandes del país y observan que la participación de las ET dentro de dicho grupo aumentó desde un 33% a principios de la década a más del 50% en 1995.

No nos quedan dudas sobre el hecho que la IED lideró el proceso de reconversión industrial en cuanto a sus aspectos más modernizadores. Respecto a las ventajas que obtuvieron los consumidores habría que nombrar a la mayor variedad, calidad y precio de los productos y servicios públicos ofrecidos en el mercado. A su vez, las empresas que pudieron sobrevivir a la apertura se beneficiaron de un ambiente competitivo, modernizador y desafiante¹⁴².

Desgraciadamente, los encadenados productivos no llegaron, salvo alguna que otra excepción, a las PYMES. Las empresas extranjeras así como los grandes grupos nacionales no desarrollaron redes de proveedores nacionales y se abastecieron mayoritariamente con importaciones. Aparentemente faltaron regulaciones y/o incentivos que obligasen a la IED a desarrollar y potenciar proveedores locales.

¹⁴¹ La productividad se refiere a la cantidad de mano de obra por producto final, por lo que la incorporación de tecnología fue fundamental para este crecimiento.

¹⁴² En una entrevista realizada al Gerente. Gral. de uno de los mayores grupos nacionales en el rubro "alimentos y bebidas", éste reconoció que por obra de la nueva competencia se modernizaron y pasaron a tener estándares internacionales. Hasta ese momento habían operado virtualmente como un monopolio, sin necesidad de grandes esfuerzos en cuanto a variedad, calidad, precio, inversiones y procesos.

Entrevistas con empresarios

Para el presente trabajo se mantuvieron entrevistas con veinte gerentes generales y/o dueños de empresas, desde las mayores empresas de servicios privatizadas, del sector financiero, petrolero, frigoríficos, empresa de pinturas, empresas del rubro alimentos y bebidas, logística, empresas industriales, del sector informático, de consultoría de negocios y PYMES en distintos rubros. Al seleccionar la muestra se buscó que hubiera diversidad de sectores, de tamaños y que entre los entrevistados hubiese tanto dueños como gerentes generales. Entre los entrevistados, dos de ellos, representan a compañías ubicadas entre las cinco mayores del país por su nivel de facturación. Varios de ellos han vivido y trabajado en el extranjero, con lo que aportan su visión sobre el empresariado en otros países.

Las conclusiones que se obtuvieron en las entrevistas son:

El 90% de los entrevistados considera que las reformas de la década del 90 fueron incompletas (o sea, les ven un lado positivo), más otro / otros adjetivos descalificativos: "mal hechas", "por necesidad, no por convicción", "plagadas de corrupción", etc.

El otro 10% de los entrevistados opinó que las reformas de los años 90 habían sido muy positivas, sin cuestionamientos. O sea, ninguno de los veinte entrevistados opinó que las reformas fueron malas o que no debieron llevarse a cabo.

Al preguntar por qué la inversión es baja en el país o qué consideran fundamental a la hora de invertir, el 100% nombró a la "inseguridad jurídica", además de otros factores. Varios opinaron que el costo de mantener al Estado argentino es muy elevado teniendo en cuenta los nulos servicios que presta, lo que encarece la producción nacional. El tema de la seguridad jurídica también aparece en varias otras preguntas, como ser porqué la industria argentina no es competitiva, se arrepiente usted de no haber vendido, qué hicieron los que vendieron sus empresas, etc. Este tema aparece tal vez como el mayor desafío que enfrenta el crecimiento económico.

Hay una concordancia total entre los veinte entrevistados en que durante la década del 90 se tecnificaron con tecnología de punta, y varios pasaron a tener plantas que rivalizaban con las de competidores europeos y americanos. Fueron años no solo de fuerte inversión en equipamiento y maquinaria sino que todos tuvieron la posibilidad de conocer, capacitarse y copiar los mayores adelantos mundiales en sus respectivas áreas.

Casi la totalidad de los entrevistados:

- ve al mercado laboral argentino lleno de rigideces, aunque concuerdan en que la crisis actual ha suavizado en la práctica ciertas restricciones.
- considera que el régimen de promoción industrial argentino funcionó muy mal y lo ven plagado de corrupción. En las entrevistas se mencionaron infinidad de casos de corrupción. El problema no solo es la menor recaudación para el Estado y las prácticas de cohecho en que participaron funcionarios y "empresarios", sino las fuertes asimetrías que enfrentan las empresas que tienen competidores beneficiados con tales regímenes.
- caracteriza como malo (o muy malo) al sistema impositivo. Suele concordar en el defecto de la doble y triple imposición, en su falta de simplicidad, en su regresividad, en su signo distorsivo, en su carácter costoso y complejo, en su sesgo reactivo y poco eficaz para combatir la elevadísima evasión. Varios entrevistados, en especial aquellos representativos de las empresas más grandes, dijeron estar cansados de ser siempre los mismos pocos que pagan los impuestos, en medio de una fortísima evasión ("cazar en el zoológico").
- sostuvo que la corrupción era endémica. Como contrapartida, llama la atención la gran cantidad de firmas que tienen acceso directo a las autoridades gubernamentales.

Varios entrevistados señalaron que a pesar de lo expuesto las fuentes de corrupción disminuyeron drásticamente durante la década de los 90; las empresas de servicios públicos en manos del Estado eran un foco permanente de corrupción en todos los niveles.

El 75% de los entrevistados sostuvo que la gente que conocen que vendieron sus empresas en los 90 vivieron principalmente de rentas. Dentro del grupo de entrevistados, tres de ellos vendieron. Los tres vendieron por motivos diferentes pero son un claro ejemplo de los motivos por lo que otros cientos de empresarios que dejaron sus empresas durante la década estudiada:

- Alta valuación de los activos nacionales
- Necesidad de socios con capacidades diversas a las propias y aporte de fondos frescos.
- Imposibilidad de competir en una economía abierta.

Respecto de su opinión sobre el empresariado local, se encontraron opiniones totalmente contradictorias. Una mitad de los entrevistados, aproximadamente, opina que se trata de gente muy capacitada, emprendedora, ágil para adaptarse a los cambios, que funciona muy bien en ambientes extranjeros, dando pie a creer que ciertas conductas locales son fruto del medio y no culturales.

Reconocen, sin embargo, que aún perdura cierto tipo del "viejo empresariado", adepto al monopolio, al proteccionismo y falto de motivación para competir. Los extranjeros entrevistados dejaron entrever hasta admiración por aquellos que en un ambiente tan hostil pueden ejercer el rol de empresarios; encuentran poco gratificante ser empresario en este país, con el riesgo siempre latente de que el esfuerzo de muchos años se desvanezca súbitamente por los constantes cambios en las reglas de juego y el avasallamiento del Estado sobre la propiedad privada, así como el tener que luchar día a día "contra el sistema".

La otra mitad de los entrevistados fue muy crítico con el empresariado local: poco profesional, cortoplacista, rentístico, ventajista, propenso al monopolio, con aversión al riesgo, etc. Reconocen, por supuesto, que no todos son iguales, y tres consideraron que el empresariado local se ha "aggiornado" en la década del 90, y que está más preparado que en los 60. También justifican en parte al empresariado local: reglas de juego que cambian constantemente por lo que es imposible imaginar un escenario a largo plazo para invertir, legislación imposible de cumplir, gobiernos que cada 8 ó 10 años expropian activos financieros, vaivenes económicos y cambiarios, corrupción.

Varios manifestaron estar al tanto de que la imagen del empresariado es de regular a mala en el grueso de la población y creen que los responsables son algunos empresarios que formaron parte de la 'patria contratista" -con dudosos antecedentes- por su adicción al alto perfil y a la ostentación. Algunos manifestaron que el empresariado está muy fragmentado en sus puntos de vista y que tal vez por ello nunca armaron una campaña a largo plazo de difusión y concientización pública de la importancia de la función de la empresa libre y del papel del empresario en el bienestar general. A su vez, hay conciencia de que la mayoría de las grandes empresas que operan hoy en el país no son de capital nacional.

Una de las preguntas se refería al significado de responsabilidad social del empresario y su rol en la sociedad. Nuevamente aquí las respuestas fueron muy diversas. Para un 40% de los entrevistados dicha responsabilidad consistía mayoritariamente en cumplir honestamente con su trabajo, pagar los impuestos, producir riqueza, ser eficientes y competitivos para poder dar trabajo y ocuparse del bienestar de su personal. Este grupo no consideraba que su función como empresario fuera más allá de lo expuesto. Para el resto de los entrevistados (más de la mitad del total), los empresarios tenían un rol que además de lo anterior tenía otras implicancias sociales. Varias empresas patrocinaban o apoyaban diversos programas referidos a la educación y alimentación entendiendo que era parte de

su responsabilidad social. Hubo también mención a su responsabilidad en ser eficientes, como condición para poder crecer y mantener los puestos de trabajo.

Respecto a la imagen que la sociedad tiene del empresariado, algunos sostuvieron que las empresas deberían dar a conocer sus acciones en beneficio de las comunidades que apoyan. Uno de los entrevistados hizo un "mea culpa" muy interesante: sostuvo que sentía que había faltado gravemente a su responsabilidad al haberse tapado los ojos o mirado para otro lado frente a las serias desprolijidades institucionales que ocurrieron en los años 90, pensando que eran males menores para asegurar la modernización y el crecimiento económico.

Todos critican fuertemente al sindicalismo local, aunque en general coinciden en que su beligerancia no es tal como para frenar Inversiones. Se desprende que el sindicalismo no es un problema mayor: "se han aggiornado", "son razonables", "no tienen peso", "los trabajadores no confían en ellos", "son mucho más sensatos que los políticos", "se puede conversar con ellos".

Respecto a la cultura del trabajo argentino hubo una concordancia total en que el nivel educativo y de preparación era superior al resto de Latinoamérica. Hubo también comentarios del tipo 'son especialmente buenos en las crisis, con un nivel de adaptación asombroso frente a escenarios tan cambiantes", "valoran muchísimo las posibilidades de capacitación", "son versátiles y saben arremangarse la camiseta". También hubo comentarios de los otros: "pierden mucho el tiempo", "les falta organizar mejor sus tiempos", "no van directo al grano", "son muy propensos a la politiquería".

Las respuestas sobre la década del 60 fueron escasas debido a que varios de los entrevistados estaban lejos de tener funciones ejecutivas en dichos años (algunos eran aún niños) y a que ninguno de los extranjeros entrevistados vivía en el país durante esa década.

Hubo consenso en que la economía argentina era pequeña y muy protegida y que los grandes negocios estaban en ser proveedor del Estado. Justamente dos de los entrevistados representaban a grandes conglomerados que habían nacido como proveedores del Estado y crecido al amparo de la 'patria contratista" pero que hab ían sabido evolucionar y diversificarse hasta convertirse ambos en sólidas empresas competitivas a nivel mundial.

La mayoría de los entrevistados tuvo experiencias de trabajo fuera del país y todos conocían numerosos argentinos que habían triunfado en sus carreras allí. Sostuvieron casi con unanimidad que la raíz de los males argentinos no era cultural sino que eran una adaptación que se producía

dentro de nuestras fronteras para sobrevivir frente a un sistema tan cambiante y perverso y que no sanciona a los que infringen las leyes. Para justificar lo anterior pusieron de ejemplo a los compatriotas que al pisar otras latitudes enseguida se adaptan a las leyes y el orden, de la misma manera en que varios extranjeros admiten que se "argentinizan" durante su estadía en el país como la forma de poder llevar sus empresas adelante.

Un problema clave: la inseguridad jurídica

¿Qué sucede en Argentina para que los empresarios no estén dispuestos a invertir y arriesgar su dinero en el país? La respuesta viene de la mano de la inseguridad jurídica y de las expectativas racionales. Si en los años 82, 89 y 2002 el estado se apropió salvajemente de los recursos de los particulares y/o produjo masivas transferencias de ingresos, quebrantando el estado de derecho, hiriendo patrimonialmente de muerte a muchos, es lógico que un actor racional y justamente aquellos que consideramos mejor preparados para comprender la lógica económica, no estén dispuestos a invertir en el país; otros están dispuestos a "apostar" ciertas cantidades, pero como el riesgo es alto, el retorno exigido también lo es y el período de repago muy corto. Cuando un actor invierte con determinadas reglas de juego, que luego no se cumplen porque constantemente se alteran impuestos, marcos regulatorios, aranceles, retenciones, etc., en vez de crear y crecer los esfuerzos estarán destinados a cómo adaptarse ó sobrevivir. No todos están dispuestos a jugar con este nivel de incertidumbre o con un poder que constantemente exige prebendas. A medida que avanzaron las entrevistas se vio con claridad que más allá de los problemas de política económica se trata especialmente de un tema de seguridad jurídica. Y por seguridad jurídica no nos referimos solamente a que los poderes públicos respeten los derechos de los particulares, sino también y no menos importante, que éstos cumplan con sus obligaciones.

La literatura reconoce variables no convencionales en el tema de la inversión: ya Douglass North (1990), Premio Nóbel de Economía en 1993, en sus varios ensayos sobre historia económica, señala la importancia de los derechos de propiedad como variable explicativa de la revolución industrial de fines del siglo XVIII en Inglaterra, así como el papel fundamental de las instituciones americanas en el desarrollo de los EEUU. A su vez, Hernando de Soto (2000), reconocido economista peruano, culpa a la falta de derechos de propiedad claros y documentados la imposibilidad de gran parte del

mundo, incluyendo Latinoamérica, de acceder a los beneficios del capitalismo. De Soto también se pregunta, al igual que otros varios autores y el común de la gente, si el éxito económico es cultural. Él descree de que lo que apuntala al capitalismo exitoso es una ética del trabajo heredada o la angustia existencial creada por sus religiones, al estilo Weberiano. No sostiene que la cultura no cuenta, pero se pregunta cuáles de los rasgos son la identidad profunda e inmodificable de un pueblo y cuáles están determinados por los límites legales y económicos. Concluye que "Gran parte de la conducta atribuida hoy a herencias culturales no es el resultado inevitable de rasgos étnicos o idiosincrásicos sino de un cálculo racional del costo-beneficio" del sistema legal de realizar las cosas.

Según un estudio de Adrián Guissarri (2001), la inseguridad jurídica podría generarle al país una pérdida anual de hasta 145.000 millones de dólares; dicha cifra fue calculada en términos del 52% del PBI del año 2000. Esta cifra alarmante no debería sorprendernos tanto, ya que en el mundo de las finanzas internacionales son varios los que consideran que cuando existe ruina del estado de derecho, el activo en un país vale cero. Y son varios los empresarios y consultoras de riesgo que afirman que en este momento existe dicha ruina del estado de derecho en nuestro país.

La Doctrina Social de la Iglesia también aborda el tema económico y la necesidad de un marco institucional y jurídico. En la encíclica Centesimus Annus el Papa Juan Pablo II (1991) expresa en el número 48 de la misma: "la actividad económica, en particular la economía de mercado, no puede desenvolverse en medio de un vacío institucional, jurídico y político... La falta de seguridad, junto con la corrupción de los poderes públicos y la proliferación de fuentes impropias de enriquecimiento y de beneficios fáciles, basados en actividades ilegales o puramente especulativas, es uno de los obstáculos principales para el desarrollo y para el orden económico". A su vez, en el número 36 de la misma encíclica, el Pontífice remarca que "... la opción de inversión en un lugar y no en otro, en un sector productivo en vez de otro, es siempre una opción moral y cultural". Pero continúa " dadas ciertas condiciones económicas y de estabilidad política, absolutamente imprescindibles." 143

_

¹⁴³ El resaltado en letra cursiva es mío.

No hoy duda de que en la sociedad argentina hay una gran falta de apego a las normas. Lo más grave es que quien debe dar el ejemplo, el Estado, es quien sistemáticamente viola las normas y los contratos. Los sucesivos gobiernos se han acostumbrado a licuar sus pasivos mediante devaluaciones e inflación en incontables ocasiones, causando innumerables pérdidas y distribuciones de ingresos arbitrarias. Han logrado convencer a propios y ajenos de que la seguridad jurídica en este país es una quimera, han logrado concientizar a la población y a los inversores extranjeros de que las autoridades de turno tienen el vicio de incumplir los compromisos y con ello han motorizado la fuga de capitales, incluyendo a los cientos de miles que convierten sus modestos ahorros en dólares "bajo el colchón". El más básico instinto de supervivencia hace que ningún actor, a sabiendas, se introduzca en las fauces del león. La sumatoria de las salvaciones individuales y racionales que cada uno busca frente al Estado predatorio es a la vez causa de un mayor perjuicio colectivo.

Conclusiones

Más allá de las políticas económicas de turno, el problema de fondo de la Argentina es su falta de seguridad jurídica, sus políticas errantes y cambiantes, la falta de reglas de juego claras, la inexistencia de un marco que permita al inversor invertir y preocuparse tan solo por producir, crear y crecer. Como parte integrante de dicha inseguridad jurídica hemos de nombrar a la corrupción y la ineficacia de los sectores dirigentes de turno, sea cual fuere el partido gobernante.

La falta de apego a las normas, con el Estado a la cabeza dando el mal ejemplo, ha convencido a propios y ajenos que la seguridad jurídica argentina es una quimera; a la conciencia de que las autoridades de turno tienen el vicio de incumplir los compromisos. Como consecuencia de lo expuesto, sumado a una justicia que dista de ser creíble o confiable, el país todo muestra una total falta de apego a la ley.

Parecería que varios de los "males argentinos" no son culturales sino que son la respuesta a un sistema perverso y que los argentinos que trabajan fuera del país no tienen problemas en adaptarse a sistemas ordenados y en los que se cumplen las normas ni en sobresalir por su preparación y laboriosidad. Dentro de estos "males argentinos" la costumbre, en especial de parte del empresariado local, de ahorrar fuera del país aparece como una respuesta racional frente al avasallamiento del Estado.

Fruto de las 20 entrevistas con empresarios queda claro que si bien no concuerdan en todos los temas abordados, sí hay una unanimidad casi total respecto a que las reformas económicas de la década del 90 fueron positivas aunque insuficientes; concuerdan también en su visión sobre la elevada corrupción y en especial sobre la imprevisibilidad con la que deben tomar sus decisiones de inversión, lo que atenta contra una mayor tasa de inversión.

Encontramos mayores divergencias en la opinión que nuestros entrevistados tienen de sí mismos como "grupo empresario" así como del papel que les compete en cuanto a su responsabilidad social y su rol en la sociedad.

Consideramos que el mayor aporte que el empresariado puede brindar al conjunto de la ciudadanía es invertir en este país, trabajando honestamente y demandando mano de obra. Como ha quedado claro a lo largo de todo el trabajo, para ello es imprescindible tener previsibilidad jurídica y económica. En síntesis, instituciones.

IGLESIA Y DEMOCRACIA EN LA ARGENTINA DE LOS '60 Y LOS '90

INVESTIGADOR: ALEJANDRO LAMBERTI

Introducción

La presente investigación se ocupa de analizar la relación de la Iglesia Argentina con el sistema

democrático comparando las décadas del '60 y '90. Para ello estudiamos los hechos o

acontecimientos históricos de ambos períodos, las ideas animadoras de los mismos, como así

también la legislación resultante de los debates en curso.

Asimismo procuramos identificar las consecuencias históricas de la relación Iglesia-Estado como

resultado de los procesos antedichos.

Nuestra hipótesis de investigación consiste en que la cuestión democrática no aparece en la agenda

pública de la Iglesia durante la década del '60; a contrario sensu, lo hace fuertemente durante los

'90. Lo cual nos lleva a hipotetizar que la Iglesia en la Argentina se planteó la cuestión democrática

como consecuencia de los procesos vividos en el país no habiendo sido ella misma una actora social

que hubiera promovido la democracia¹⁴⁴.

En esta presentación sintética del informe final de nuestra investigación, organizamos la

materia de estudio por "hiveles" de consideración: nivel eclesial y nivel pol ítico. A su vez,

desglosamos el nivel eclesial según dos planos de referencia: nivel eclesial "universal" – que

atiende en particular al magisterio pontificio de la época estudiada – y nivel eclesial 'local' –

donde consideramos la palabra escrita y testimonios de informantes claves de los católicos de

Argentina y su accionar. Además comprometemos una lectura analítica propia de las ideas e

ideologías que sostenían las palabras y acciones relevadas.

144 La metodología empleada en nuestra investigación es cualitativa. Recurrimos al estudio de caso de tipo explicativo,

y además realizamos entrevistas a informantes clave: Prof. Nestor T. Auza; Pbro. Dr. Rafael Braun; Mons. Dr. Lucio

Gera; Dr. Ángel Centeno; Dr. Fortunato Mallimaci. Una fuente principal la constituye el análisis de los documentos

eclesiales representativos de ambas décadas.

152

Respecto del nivel político, nos limitamos al escenario nacional señalando muy acotadamente los rasgos preminentes que puedan ayudar a situarse al lector.

Antecedentes a la década del '60

El hito más importante a nivel de magisterio universal sobre la temática que nos ocupa, antecedente a la década del '60, es el radiomensaje de Pío XII de la Navidad de 1944 intitulado: 'El problema de la democracia'. En el mismo si bien el Papa mantiene la posición tradicional de la doctrina social acerca de la 'indiferencia' de la Iglesia respecto los diversos sistemas de gob ierno (excluidos explícitamente los totalitarismos), resulta innovadora la valoración positiva que formula por el sistema democrático de gobierno.

Si pasamos ahora al nivel eclesial "nacional" encontramos, como rasgo predominante una matriz básicamente integrista del catolicismo local: obispos, clérigos y laicado. En la década del '40, 'las ideas predominantes en la estructura ideológica de la Iglesia católica, incluyendo a la totalidad del Episcopado, eran las de un integrismo que proponía la catolización de la sociedad a través de la identidad de la Iglesia y el estado. La religión no podía quedar recluida en el espacio privado de las conciencias sino que, a través de los aparatos del estado tanto coercitivos como generadores de consenso, tenía que transformarse en la base de todo el orden social" (BIANCHI, 2001: 41).

De suyo, en nuestra entrevista a Mons. L. Gera, (22/IV/02) nos decía que la formación sacerdotal impartida en el Seminario de Buenos Aires en torno a los años 36 y siguientes, tenía como modelo prevalente el integrismo franquista; se era muy dependiente de España como talante o espíritu religioso y eclesial. La idea de la separación Iglesia-Estado tardó mucho en arraigar en la Iglesia argentina ¹⁴⁵. El Episcopado, después de la revolución franquista, era integrista – continúa Gera. Los pensadores del momento: Meinvielle, Castellani, con las revistas que publicaban, eran integristas en el sentido amplio; y el Concilio provocó que se cerraran aún más en sus concepciones.

Un antecedente relevante resultan los 'Cursos de cultura católica' que desde 1922 reunieron a un grupo de jóvenes profesionales cuyo objetivo era 'rearmar la inteligencia católica, crear un espacio

¹⁴⁵ Así por ejemplo, la Pastoral Colectiva del Episcopado del 16 de Noviembre de 1945 recordando a los feligreses la obligación de no votar por partidos que auspiciaran la ley de divorcio y **la separación del Estado y la Iglesia**.

propio y de ese modo irrumpir en la vida nacional" (MALLIMACI, 1992: 261). Los cursos se proponen no solamente combatir los errores del modernismo y el "demoliberalismo" que dañan la sociedad argentina, sino también "combatir y denunciar los errores al interior del catolicismo". En torno a estos cursos gravitaron figuras que tuvieron influencia en el catolicismo local y algunos de ellos en los escenarios políticos de los años subsiguientes. Sin duda la figura más destacada por la influencia de su personalidad y pensamiento fue la del Padre Julio Meinvielle.

Sin embargo se observa que junto con la predominante matriz de catolicismo integrista, desde mediados de la década del '30, en los 'márgenes" del cristianismo argentino existían algunos grupos que se autodenominaban católicos 'democráticos', que inspirándose en el pensamiento del filósofo Jacques Maritain, aceptaban la existencia de dos sociedades, Iglesia y Estado, con fines propios y distintos. De manera que esos grupos minoritarios encarnaban una matriz de catolicismo de tipo "demo-liberal". Básicamente, la consideración de la autonomía de lo temporal los llevaba a apoyar las formas de la democracia política, el sistema de partidos y la vigencia de la Constitución. Estos grupos de católicos democráticos siempre fueron una minoría y se mantuvieron en los 'márgenes' de la escena pública tanto política como eclesial. Órgano de expresión de estos católicos democráticos, fue la revista 'Orden Cristiano', desde donde se hacía una abierta defensa de la democracia (MALLIMACI, 1992: 306-307).

Pasando a considerar el nivel político local en el tiempo inmediatamente antecedente a la década del '60, el personaje político que marcó el momento fue Juan D. Perón. En cuanto al tema que nos ocupa, la etapa inicial de la primera presidencia de Perón estuvo caracterizada por fluídas relaciones entre la Iglesia y el Gobierno, dándose un fenómeno de 'peronización' de la Iglesia y 'catolización' de la sociedad. En efecto, el modo de plantear las relaciones Iglesia -Estado llevó a vivir un cruce de influencias entre ambas instituciones; cruce del que tanto una como el otro procuraron respectivos beneficios. La Iglesia vió en la doctrina peronista un reflejo de la doctrina social de la Iglesia y no temió en hacer público su entusiasmo por el peronismo. Mientras que el gobierno peronista no dudó en emplear los recursos del Estado y de gobierno para 'catolizar' la sociedad, esto es: la educación, la moral social, etc., procurando así legitimar su poder sobre las masas, de preponderante sensibilidad católica.

La relación del peronismo con la Iglesia fue cambiando paulatinamente hasta el límite del enrarecimiento y el conflicto abierto. El final de la gestión presidencial de Perón se vio marcado por una abrupta ruptura Estado-Iglesia. Como consecuencia de la fracasada modalidad de tan estrecha

relación, la Iglesia produjo un brusco viraje de repliegue a lo privado desentendiéndose de "lo público". Se abandona así la presencia pastoral en la educación pública para generar instituciones privadas católicas; lo mismo ocurre en otros ámbitos fundamentales de la vida social (familia, salud, dirigencia política y acción social, etc.).

La década del '60

El panorama eclesial durante la década del '60 a nivel universal y en relación a la temática que nos ocupa, se muestra rico en desarrollos y acontecimientos. En efecto, la enseñanza del magisterio universal sobre la conveniencia de un sistema de gobierno participativo fue tratado ampliamente por el Papa Juan XXIII en su Encíclica *Pacem in Terris* (11/4/63). El Papa releva como un '\$igno de los tiempos' el que los seres humanos 'van adquiriendo una conciencia más viva de la propia dignidad, conciencia que, mientras les impulsa a tomar parte activa en la vida pública, exige también que los derechos de la persona – derechos inalienables e inviolables – sean reafirmados en las ordenaciones jurídicas positivas; y exige además que los Poderes públicos estén formados con procedimientos establecidos por normas constitucionales y ejerzan sus funciones específicas dentro del mismo espíritu" 146.

El acontecimiento de la Iglesia universal más significativo de la década fue sin lugar a dudas la celebración del Concilio ecuménico Vaticano II. Los Padres conciliares trataron una amplísima gama de temas atinentes a la vida de la Iglesia *ad intra* y también a su relación con el mundo. En particular – y siempre en orden a nuestra temática – el Concilio debatió cuestiones fundamentales sobre la relación de la Iglesia con la sociedad política; el sentido y los derechos inalienables del hombre (con particular energía y novedad en torno a la Declaración sobre la libertad religiosa y en la Constitución *Gaudium et Spes*); la conveniencia de sistemas de gobierno que se basen en la igualdad y participación de los ciudadanos y en el respeto de las respectivas Cartas constitucionales, etc.

Si dirigimos nuestra atención a la vida y reflexión de la Iglesia en la Argentina durante la década del '60, encontramos dos aspectos que focalizaron las energías:

¹⁴⁶ Pacem in terris, n° 79.

Por un lado, el progreso y desarrollo de los pueblos, que era la temática instalada tanto a nivel universal como en el continente Latinoamericano. Y por otro lado, el surgimiento del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer mundo que planteó una agitada experiencia al interior del catolicismo local.

En efecto, investigando la relación de la Iglesia con la democracia, se verifica que las temáticas dominantes en los '60 giraban en torno a la "**promoción**" y al "**desarrollo**" de los sectores de la sociedad menos favorecidos. Vale decir que en el pensamiento y magisterio eclesial, siempre se observó el respeto por el **valor de la persona** (más allá de su encuadre social); el **principio de la igualdad de todos los ciudadanos** y la necesidad de generar instancias de real participación 147.

Es más, el sesgo, si así se puede llamar, del magisterio eclesial e incluso de los conflictos hacia adentro de la Iglesia¹⁴⁸ fue el "problema social", llegando a descuidar, según nuestro estudio, una dimensión importante del mismo que es la instancia política, el sistema de gobierno que mejor pudiera contribuir a integrar a todos los ciudadanos en el proyecto de Nación. El Episcopado estuvo siempre preocupado por el problema social, por los pobres; y siempre exhortó a buscar y poner en práctica opciones participativas basadas en la común igualdad de todos los hombres. En esa misma línea, el valor de la solidaridad ha sido alimentado y promovido de múltiples maneras¹⁴⁹.

Pero sin embargo parecería que los Obispos, los sacerdotes del Tercer Mundo comprometidos a su modo con la situación socio-política y amplios sectores del laicado católico, no llegaron a ver acabadamente la importancia de promover y sostener el sistema democrático de gobierno como tal basado en la participación (y representatividad), en orden a solventar políticas participativas y una cultura política de la solidaridad.

'La idea que *la democracia no funciona* y hay que buscar otros caminos, llena la década del '60; [el documento de] San Miguel y los documentos de los Sacerdotes del Tercer Mundo: nunca se habla de democracia" (Entrevista al Dr. Fortunato Mallimaci, 27/VI/02).

Aunque muy a menudo la Iglesia argentina se limitó al enunciado de estos grandes principios, perdiendo así eficacia histórica. Así en el *Documento de San Miguel* "en ningún momento – y esto se corresponde a una visión del 'desarrollo' – se nos dice **cómo**, **quiénes**, **desde dónde** harán los 'cambios necesarios' para salir de la situación de injusticia. Podemos decir que en este punto hay vagos llamados a la 'mentalización', 'conversión personal', 'a un desarrollo armónico y comunitario', 'modelos nuevos para la reforma de la empresa' pero **ninguno apunta a otra propuesta de sociedad y de estructuración social**, dejando así un amplio campo para todo tipo de interpretaciones" (MALLIMACI, 1989: 22) [el resaltado es nuestro].

¹⁴⁸ En particular el conflicto entre el Episcopado y el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo.

¹⁴⁹ Un dato revelador de esa preocupación podría ser que en 1960 la Confederación Latinoamericana de Sindicalistas Cristianos (CLASC) creada seis años antes, cuenta entre sus miembros veintiún países del continente, reuniendo aproximadamente el 12% de los trabajadores sindicados de América Latina (AUZA, 1999).

Así, por ejemplo, en el documento de San Miguel (1969) – posiblemente el documento de la CEA más consistente de la década – a pesar de estar viviendo bajo una situación anómala de gobierno en Argentina, no se habla explícitamente de la necesidad o conveniencia de reanudar el sistema democrático de gobierno. Llama la atención que no se mencione en ningún momento que se vive en dictadura militar ni tampoco se haga referencia explícita a la necesidad de la democracia y la vigencia de los partidos políticos. En este punto hay entonces una larga continuidad del movimiento católico argentino de desconfianza en todo lo referente a esa temática descalificada por unos y por otros como 'democratizadora', 'demoliberal', 'desmovilizadora'. Por el contrario ... hay una mención explícita a las Fuerzas Armadas y a los empresarios – en el documento de Paz, junto a los obreros – como sectores fundamentales 'del cambio'" (MALLIMACI, 1989: 22).

Se encuentran en el documento, algunas alusiones vagas a la anomalía institucional que se vivía y sugerencias igualmente vagas a la necesidad de implantar formas participativas de gobierno.

Por otra parte, nos decía Mallimaci en la entrevista concedida, los sacerdotes del Tercer mundo provienen de la matriz del 'catolicismo integral'; no vienen del progresismo. Vienen de la vieja cantera del catolicismo integral que busca no separar lo político, lo social, lo religioso, lo sexual, lo cultural; que busca tener una fuerte presencia en la sociedad a partir del envío de su gente a evangelizar. Este catolicismo integral no acepta el espacio de lo privado; busca salir a la calle. Su objetivo es reconstruir una sociedad católica. Este discurso católico es fuertemente deslegitimador de los partidos políticos, a quienes se los considera producto del liberalismo al igual que la misma democracia; y ambos a dos son cuestionados por el catolicismo integral.

Los curas del tercer mundo son producto de esa matriz integralista actualizados en todo caso, por el Concilio – continúa Mallimaci. Así como los obispos veían en las *élites* dirigentes sus interlocutores y posibles aliados, los curas del tercer mundo veían así a las clases populares. Pero la idea que tenían, en el fondo, obispos y curas del tercer mundo, era la misma: había que formar parte de 'la nueva Argentina'. As í se entiende el hecho de que los curas del tercer mundo estigmaticen, por ejemplo, a los curas obreros: los acusan de extranjerizantes y de no entender el anhelo popular respecto de los sacerdotes; esto es, no que se confundan con la clase obrera como un obrero más, sino que sigan siendo sacerdotes, con todo el peso o relieve en la sociedad que tal estatuto le asigna, especialmente a nivel popular. Otro detalle a relevar es que los sacerdotes del tercer mundo jamás aceptaron la presencia de laicos en sus encuentros, concluye nuestro entrevistado.

Este debate en torno al movimiento de sacerdotes para el Tercer Mundo se enmarcaba en un debate mayor suscitado por el desarrollo del Concilio Vaticano II y sus consecuencias para la Iglesia en nuestro país, que agitó controversias en muchos otros campos además del apenas aludido.

Según R. Di Stefano y L. Zanatta, el Concilio causó un verdadero 'terremoto' en la Iglesia argentina: 'el *aggiornamento* conciliar minó en el plano teológico la matriz tomista que regía la arquitectura institucional y cultural eclesiástica argentina como en pocas otras iglesias. Al hacerlo, es decir, al legitimar el ejercicio de la crítica teológica y por tanto los fundamentos sobre los que la Iglesia argentina había construido una imagen de sí misma y de su ubicación en el pasado y en el presente de su comunidad nacional, el Vaticano II infligió un terrible golpe a la proyección temporal de tal perspectiva teológica: el mito de la 'nación católica" (DI STEFANO - ZANATTA, 2000: 478).

La jerarquía eclesiástica se vio obligada, a su pesar en muchos de sus miembros, a conducir una renovación conciliar cuya necesidad no había percibido a tiempo y que en muchos casos, le parecía riesgosa.

De suyo resulta desconcertante que el Episcopado no le haya dedicado ninguna carta pastoral a la convocatoria del Concilio Vaticano II. Pero el debate que ocasionó el *aggiornamento* conciliar, trascendió con mucho la "clausura" del ámbito del episcopado y ganó las filas del laicado católico profundizando la crisis. "...cuando comenzó el Concilio en octubre de 1962, ya existían en la Iglesia argentina todas las premisas de los conflictos que habrían provocado primero sus deliberaciones y luego, con mayor fuerza aún, su aplicación. La Iglesia argentina que llegaba al Vaticano II, en definitiva, no estaba menos atravesada por las mismas inquietudes y ansias de renovación que muchas otras de las que jugaron en él un papel de primer orden, de modo que el Concilio no introdujo conflictos o instancias 'artificiales' sobre los que la Iglesia no se inerrogara desde antes, sino que funcionó como un detonante de tensiones que ya estaban muy arraigadas" (DI STEFANO - ZANATTA, 2000: 493).

Como corolario de esta breve presentación de algunos acontecimientos que tuvieron su origen en la dinámica conciliar que se impuso al interior del catolicismo en la argentina, es importante relevar que "en ella, más aún que en las variables políticas e ideológicas con frecuencia invocadas por la historiografía, es donde debe hallarse la clave para comprender los profundos conflictos que desde estos años comenzaron a explotar tanto entre el laicado como en el clero y que en los años sucesivos

se extendieron como una mancha de aceite hasta confundirse con la larvada guerra civil en la que precipitó el país" (DI STEFANO - ZANATTA, 2000: 503).

Si observamos los otros episcopados latinoamericanos en el período previo y en la década de los '60, notamos que algunos de ellos (especialmente el chileno y el brasilero) tuvieron una más viva consideración por el sistema democrático de gobierno y en general por 'la cosa pública', la política, en sus respectivos países que el episcopado argentino; así opinan nuestros entrevistados, el Dr. Ángel Centeno (28/V/02) y Mons. Gera.

Considerando ahora el nivel político nacional, la década del '60 encuentra al país transitando una peculiar situación. Desde 1958 ejercía la Presidencia de la Nación el Dr. Frondizi, en el marco de una democracia 'formal'. En efecto, la proscripción del partido peronista en las el ecciones que consagraron a Frondizi en el cargo presidencial, restaba legitimidad política a su gestión, determinando la pérdida paulatina de consistencia del sistema democrático 150.

En cuanto a las relaciones del gobierno con la Iglesia, durante la gestión de Frondizi, fueron muy buenas. Frondizi, a juicio de su entonces Subsecretario de Culto, el Dr. Centeno, comprendía bien la naturaleza de la Iglesia y consecuentemente planteó una justa y adecuada relación entre ésta y el gobierno.

Después del breve *interregno* del Dr. Guido, durante la presidencia de Illia, continuaron las buenas relaciones del gobierno con la Iglesia. El hecho más relevante lo constituye la consolidación de las bases para el Acuerdo entre el gobierno argentino y la Santa Sede, siendo Canciller el Dr. Zabala Ortiz.

Pero una vez más, la continuidad del sistema democrático de gobierno se vió interrumpida por el golpe militar que instaló en la Presidencia de la Nación al general Onganía (29/6/1966). Hombre identificado con la vieja matriz católico-integrista, reúne entre sus líneas de funcionarios a muchos católicos¹⁵¹; de esta manera parece para muchos, realizarse el sueño integrista del acceso católico al poder.

¹⁵⁰ Remitimos a los trabajos de los investigadores de nuestro grupo Hugo Dalbosco e Ignacio Labaqui.

¹⁵¹ Junto con una 'innegable sensación de alivio y hasta de cierta euforia que en casi todos los medios produjo la Revolución', *Criterio* recoge a un mes escaso de instalarse el gobierno militar el temor de que la revolución estuviese influenciada de 'clericalismo'.

En nuestra investigación relevamos la actitud de cierta complacencia en la mayoría de los católicos argentinos frente a la instalación del nuevo gobierno *de facto* y nos preguntamos ¿Porqué el Episcopado argentino no reaccionó en defensa del sistema democrático de gobierno?

Hemos visto que los años antecedentes arrojan abundantes elementos para responder a esa pregunta. En efecto, no gozaba de aval mayoritario la postura de los católicos "democráticos" ni entre las filas de los laicos, ni entre el cuerpo episcopal; antes bien, prevalecía la posición de un fuerte integrismo católico que no sólo veía con buenos ojos sino que abiertamente buscaba la unión e identificación de la Iglesia con el Estado en aras de cristianizar la sociedad, conforme el modelo que animaba al grueso de los pastores y fieles de una nueva cristiandad.

El diseño de la sociedad conforme al modelo de la cristiandad, suponía el ordenamiento social de diversos órdenes jerarquizados según la dignidad de sus funciones y consecuentemente subordinados: orden sacerdotal, orden político, orden militar. A esta concepción sociológica integrista se unía la consideración de que la función política debía ser aristocrática, es decir el gobierno de los "virtuosos", entre los cuales no se incluía ciertamente a los miembros de los partidos políticos. De manera que sólo podían reunir las condiciones imaginarias de "virtuosos no contaminados" los militares, sensibles además, a esa visión de sociedad ordenada según una férrea jerarquización piramidal.

Además la Iglesia en Argentina se sintió cómoda con los gobiernos militares¹⁵², en su mayoría afines a la ideología integrista católica, durante los cuales obtuvo concreciones que interpretaba benéficas para el desarrollo de su misión pastoral en el país, y que no podía lograr en los períodos de gobiernos democráticos. Por otra parte, desde los conflictos con el gobierno peronista y su trágico desenlace de 1955, la Iglesia asumió una postura básicamente antiperonista, con el consecuente apoyo a los gobiernos militares.

Antecedentes a la década de los '90 en cuanto al posicionamiento democrático de la Iglesia

Siempre ateniéndonos a los documentos públicos de la CEA, es notorio el cambio de talante en el pensamiento del Episcopado respecto del sistema democrático de gobierno reflejado en el

¹⁵² Así opina el Dr. Centeno, en la entrevista que nos concediera.

documento más importante de la década del '80: *Iglesia y Comunidad Nacional*, del 8 de mayo de 1981.

Allí el Episcopado se hace eco del creciente anhelo que caracteriza la historia del pueblo argentino "hacia una participación integral y hacia la consecución de una democracia auténtica" (CEA, 1981: 111). El documento dedica preciosas reflexiones acerca del valor, conveniencia y características de una "sana" democracia, desde el número 108 al 137 del mismo.

Parecería que varios factores influyeron sobre los Obispos determinando esa nueva actitud; entre los más salientes, y siempre a juzgar por sus declaraciones públicas, aparecen la fuerte toma de conciencia de la degeneración del proceso militar en detrimento de los derechos humanos de los argentinos y la guerra de las Malvinas¹⁵³.

Así se refleja en algunos pasajes de los documentos de entonces: 'Se ha de valorar el Estado de Derecho, como marco natural para el ordenamiento de la vida social. La Ley justa dictada por el Congreso y la autoridad legítima que detentan los órganos establecidos por la Constitución, obligan en conciencia a los ciudadanos. (...) Ello exige igualmente que los laicos valoren, conozcan y difundan la Constitución Nacional, ... y condenen el 'espíritu golpista'..." (CEA, 22/X/82: 7) 154.

La década de los '90

Al inicio de la década de los '90, parecería instalarse en la agenda episcopal la preocupación insistente por la creciente corrupción e impunidad en la clase dirigente del país. De ahí que dediquen especial atención a una institución fundamental del sistema democrático como es la justicia y el poder judicial:

¹⁵³ 'Una de las consecuencias políticas de la guerra de las Malvinas consiste en la decisión del gobierno de facto de limitar la usurpación del poder y comprometerse a la restitución de la vigencia de la Constitución con el consiguiente llamado a elecciones generales. Ante esa situación, el Episcopado reitera su postura de que la reconciliación nacional ha de ser, en parte, fruto de la institucionalización democrática, para lo cual se hace necesario la plena y responsable participación cívica de los ciudadanos" (CEA, 1982-1983: 53).

¹⁵⁴ También en un extenso documento de 1983, el Episcopado se hace eco de la necesidad de la estabilidad institucional para la eficaz consecución del bien común por parte de la acción política, reconociendo que la misma 'ha estado casi ausente en las últimas décadas de la vida del país. Las repetidas interrupciones del orden institucional, tomadas en su conjunto, han causado un deterioro en el estilo de la vida política establecido por la Constitución Nacional' (CEA, 23/IV/83: 128).

'El fortalecimiento de las instituciones de la vida democrática comienza por el claro testimonio de la majestad de la justicia, su total independencia y la probidad de sus magistrados" (CEA, 20/IV/91: 7).

El grupo de católicos intelectuales que animaban la revista *Criterio* instalaron desde el inicio de la década del '90 el tema de la necesidad de una **reforma del Estado**: 'El Estado argentino actual no es viable y urge su reforma" (*Criterio* 26/4/90: 147-149). A juicio de la revista la tarea consistía básicamente en repensar los roles del Estado en un sentido global, especificando y jerarquizando lo deseable y sus modalidades y eligiendo de allí lo posible. Asimismo desde aquel editorial se pronunciaba en contra de un Estado "productor" y a favor de la "urgencia de las privatizaciones"; aunque inmediatamente advertía sobre la importancia de plantear adecuadamente la "forma" de hacerlas.

Por último *Criterio* advierte en el editorial de ese número de abril de 1990, que: "El contexto institucional adecuado para encauzarnos en un camino de crecimiento gira alrededor de la reforma del Estado. Sin embargo, el contexto no basta. Se requiere también la respuesta adecuada de una sociedad que trabaje, pague impuestos, ahorre, invierta e innove" (*Criterio* 26/4/90: 147-149). Es decir hacía falta el concurso de la sociedad civil toda para generar un verdadero cambio en la cultura política argentina a fin de hacer operativa la ansiada reforma institucional.

Criterio, que al inicio de la década promovía la reforma del Estado, continuó monitoreando muy de cerca el proceso de reforma menemista en sus dos grandes momentos y dando su opinión a la sociedad desde sus páginas.

Por fin, el último año de la década de los '90, *Criterio* dedica un par de editoriales a una suerte de 'memoria y balance' de las dos presidencias de Menem, con buena ecuanimidad a la hora de apuntar logros y fracasos de dicha gestión.

'Hemos presenciado una de las transformaciones más importantes de nuestra economía en lo que va del siglo y hemos participado de un proceso político de amplias libertades públicas. Ambos hechos no suelen ir fácilmente de la mano" (*Criterio* VII/1999: 332)¹⁵⁵.

Asimismo rescata la política exterior de la gestión, que dejaba al país razonablemente bien posicionado en el contexto internacional. Igualmente importante considera la revista la inserción en el proceso regional del Mercosur.

Entre las fallas que arroja el 'balance" a juicio de *Criterio*, se enumeran entre otros aspectos, la 'fuerte sensación de corrupción en sectores del gobierno, dependencia del Poder Judicial respecto

^{155 &#}x27;la Argentina recuperó la moneda, quizás el legado más importante del gobierno que se va" (Criterio X/1999: 536).

del Ejecutivo, afanes reeleccionistas sucesivos. Por otro lado, debilidades sociales: desocupación, aumento de la pobreza, inquietante brecha de clases", lo que lleva a sentenciar a la revista: "Los logros indudables del gobierno de Menem han tenido un alto costo social, e incluso moral" (*Criterio X/1999: 536*). En ese sentido la revista continuó monitoreando el proceso de las privatizaciones que había auspiciado a inicios de la década, constatando sus falencias: "Ya no alcanza con haber privatizado la prestación de servicios públicos: el reclamo es por el nulo control a los prestadores y por la deserción del Estado de tareas en las que supuestamente debió haberse concentrado, tras librarse del lastre de las empresas estatales" (*Criterio X/1999: 536*).

Asimismo la revista releva con particular lucidez, las falencias que configuraban aquellos "valores, creencias y comportamientos", constitutivos de la cultura política argentina y por lo tanto patrimonio de toda la sociedad y no sólo de los gobernantes. Por fin, el editorial termina pidiendo "responsabilidad" a los candidatos de las entonces próximas elecciones, como también a toda la ciudadanía.

La relación de la Iglesia con el gobierno del Dr. Menem

En general el gobierno menemista se mantuvo en buenas relaciones con la Iglesia argentina, opina el Dr. Centeno en nuestra entrevista. Mientras que el Dr. Mallimaci en la entrevista que nos concediera, elabora un análisis más crítico. Para Mallimaci, Menem y su entorno implementaron como estrategia con el episcopado la 'ficción de la nueva hegemonía en el poder', a la cual adhirió un grupo de obispos. Mientras que la mayoría del episcopado conservó las debidas distancias – ya observadas desde el regreso de la democracia, con Alfonsín – bajo el paraguas de la fórmula conciliar 'autonomía y cooperación'.

La reforma constitucional de 1994

Tal vez el hecho más relevante de la década de los '90 en la relación de la Iglesia con las instituciones democráticas, haya sido su aporte y actuación en orden a la reforma constitucional de 1994. Dos razones nos llevan a resaltar el hecho. Por un lado los Obispos focalizaron su atención sobre una de las 'mediaciones racionales" – de las que hablaremos en la conclusión – fundamentales de la vida pública y política de la Nación. Para ello convocaron laicos expertos en la materia y deliberaron sobre el tema. Por otro lado se suscitó un saludable debate más allá del seno

del episcopado con otras corrientes de opinión del laicado argentino; en particular fue intensa y reiterada la opinión – no menos experta – del grupo de laicos que convergían en la revista *Criterio*. En cuanto al aporte de la CEA en primer lugar, en una conferencia pronunciada una vez terminada la reunión de la Convención Reformadora, Mons. Maccarone trazó un balance del texto reformado de la Constitución en relación a dicho aporte y/o inquietudes expresadas por el Episcopado (MACCARONE, 1994)¹⁵⁶. El resultado general del balance trazado por Maccarone, es altamente positivo del punto de vista de la recepción en el texto reformado de los deseos y del aporte ofrecido por el Episcopado.

El grupo de laicos de la revista *Criterio*, por su parte, a partir de junio de 1994 hasta alrededor de junio de 1995 le dedicó considerable espacio en sus editoriales y el ejemplar de Navidad del '94 por entero. Este grupo desde el vamos se opuso a la reforma de la Constitución por las verdaderas razones políticas que – a su juicio – la motivaban. Básicamente las críticas de *Criterio* a la reforma de la Constitución Nacional se concentran en:

La verdadera motivación que impulsó el proceso de reforma era "la obsesión del presidente por su reelección inmediata al frente del gobierno" (*Criterio* 9/6/94: 254-255), considerada por la revista como una 'penosa enfermedad que debilita a la República" y dejando pendiente para el inmediato tiempo post-reforma comprobar si el diseño institucional obtenido con la misma resulta o no favorable a la gestión de la democracia (*Criterio* 27/10/94: 576).

En segundo lugar, "a la reforma se llegó con poca información para la ciudadanía" (*Criterio* 22/9/94: 507-509), situación que no mejoró ni siquiera durante las sesiones de la Constituyente dado el deficiente tratamiento que brindaron los diarios.

Tal vez este debate que se instaló en la Iglesia argentina promediando los '90, decíamos, sea a nuestro modo de ver uno de los momentos más fecundos y maduros en la vida de la Iglesia durante la década. En efecto, el hecho que en torno a una cuestión opinable del punto de vista de la fe cristiana – como lo era la reforma de la Constitución planteada por el gobierno – se haya suscitado un rico debate, resulta un signo positivo de la existencia de "opinión pública" en el seno de la Iglesia. Se verificó así que la condición de "ciudadanía" en el Pueblo de Dios se adquiere por la sola condición de bautizado – compartida igualmente por los laicos y los consagrados – y reconoce una instancia "horizontal" de debate que le es propia, con la única condición de buscar incansablemente

164

¹⁵⁶ A Mons. Maccarone le fue encomendado por sus pares del Episcopado "estar cerca" para una suerte de asesoramiento cuando los constituyentes así lo requirieran; de ahí el valor de su opinión, ya que siguió muy de cerca los debates de la reforma.

la verdad por medio de una idónea argumentación y respetando siempre el límite que impone la caridad.

Además se empeñaron las mejores energías de los católicos – laicado y jerarquía – en orden a esclarecer y proponer ideas en torno a la Carta magna que regula la vida de y en la sociedad. Como pocas veces en la historia de la Iglesia argentina de los últimos 50 años, los católicos se ocuparon de algo tan esencial a la vida pública como es la Constitución.

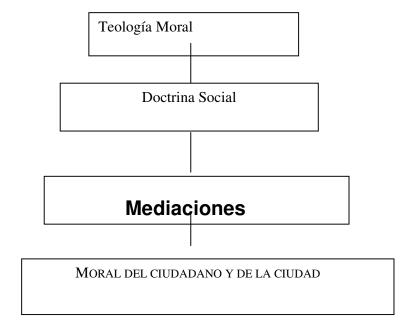
CONCLUSIONES

A lo largo de nuestra investigación hemos puesto de manifiesto algunos aspectos de la integración de nuestra reflexión teológica con la producida desde otras disciplinas: historia, filosofía, ciencias políticas, sociología, en un intento por alcanzar el horizonte interdisciplinar.

Vamos ahora a proponer las conclusiones a las que hemos arribado.

Para ello comenzamos presentando un cuadro conceptual que refleja la articulada relación entre la teología moral y la pormenorizada reflexión sobre el ciudadano y su ciudad (la *polis* aristotélica), competencia de otras ciencias humanas.

Seguidamente desarrollaremos nuestra reflexión explicativa del cuadro.



A la luz del cuadro obtenemos en primer lugar, una clara definición del estatuto epistemológico de la 'doctrina social de la Iglesia''. Ésta no es una reflexión *a se stante*, sino que pertenece de modo natural a la ciencia teológica en el ámbito de la moral:

'La antropología cristiana es en realidad un capítulo de la teología y, por esa misma razón, la doctrina social de la Iglesia, preocupándose del hombre, interesándose por él y por su modo de comportarse en el mundo, 'pertenece al campo de la teología y especialmente de la teología moral'. La dimensión teológica se hace necesaria para interpretar y resolver los actuales problemas de la convivencia humana" (JUAN PABLO II, 1991: 55).

La doctrina social de la Iglesia propone los principios morales que procuran "interpretar y resolver los actuales problemas de la convivencia humana". Justamente porque dichos "problemas actuales" mutan de día en día y de época en época, no basta conocer y enunciar los principios de la teología moral y aquellos de la doctrina social de la Iglesia. Más bien, desde los principios es necesario entrar en diálogo con las "mediaciones racionales" que imp lementan dando realidad dichos principios:

'La doctrina social ... tiene una importante **dimensión interdisciplinar**. Para encarnar cada vez mejor, en contextos sociales económicos y políticos distintos, y continuamente cambiantes, la única verdad sobre el hombre, **esta doctrina entra en diálogo con las diversas disciplinas que se ocupan del hombre**, incorpora sus aportaciones y les ayuda a abrirse a horizontes más amplios al servicio de cada persona, conocida y amada en la plenitud de su vocación" (JUAN PABLO II, 1991: 59).

So pena de hacer totalmente ineficaz el magisterio eclesial sobre la moral cristiana, se debe pues, entrar en diálogo con las "mediaciones racionales" que brindan las "diversas disciplinas que se ocupan del hombre".

Respecto del hombre en sociedad, respecto de la sociedad de los hombres, el Estado o la Nación, las dos mediaciones racionales fundamentales son: el derecho positivo en lo político y la moneda en lo económico. Son como las "dos Constituciones": para constituir un Estado nacion al se requiere una Constitución política y una "Constitución" económica.

Nos parece fundamental que se reconozcan estas mediaciones racionales que constituyen el artesonado de la vida social. Al decir 'Constitución política' englobamos de modo emblemático, todas las instituciones que sostienen y dinamizan la vida pública y política del país: los tres poderes republicanos, los partidos políticos, la Constitución, etc. Al referirnos a la 'Constitución' económica – que simbolizamos emblemáticamente en la moneda – queremos aludir al mercado económico-financiero que moviliza bienes y servicios dentro y fuera del país; el sistema – y la cultura – impositiva, los planes y diversos factores económicos que favorecen o entorpecen la actividad productiva, etc.

La variedad y complejidad de todas estas instancias – con las propias disciplinas y sus respectivos estatutos epistemológicos, así como con sus propias leyes y mecanismos – impone a los principios

morales que animan la doctrina social de la Iglesia la necesidad de que sean **mediados** a través del diálogo serio y competente con esas instancias **racionales** que constituyen las mismas. El intento por optimizar las propuestas de planes y estrategias para la consecución del bien común de la sociedad no puede prescindir de la interacción con las mediaciones racionales.

Una reflexión moral, a partir de los principios enunciados por la doctrina social, en diálogo con las mediaciones racionales, dará por resultado una propuesta concreta y específica sobre la moral del buen ciudadano. En efecto, se trata de construir una reflexión sobre cómo debe ser y actuar el ciudadano para que se constituya un verdadero y consistente "capital social"; para que pueda funcionar una democracia sustantiva y no meramente formal.

Por eso continúa diciendo el Papa:

'Junto a la dimensión interdisciplinar, hay que recordar también la **dimensión práctica** y, en cierto sentido, **experimental** de esta doctrina [social]. Ella se sitúa en el **cruce de la vida y de la conciencia cristiana con las situaciones del mundo** y se manifiesta en los esfuerzos que realizan los individuos, las familias, cooperadores culturales y sociales, políticos y hombres de Estado, para darles forma y aplicación en la historia" (JUAN PABLO II, 1991: 59).

Es esa falta de interacción y diálogo con las mediaciones racionales donde se observa la principal carencia en el ejercicio magisterial y de gobierno del Episcopado argentino. Carencia que repercute en una omisión seria a la hora de dar una palabra iluminadora y situada sobre la moral del buen ciudadano. La Iglesia en al Argentina no ha asumido cabalmente que en una democracia el gobernante es el ciudadano.

La razón de esta carencia puede rastrearse hasta sus raíces teológicas y culturales en nuestro Episcopado. En la entrevista, Mons. Gera nos decía: "La Iglesia argentina es muy clerical; se mira hacia adentro. Todo lo que es 'hacia afuera' le cuesta: la universidad del Estado le cuesta; el mundo de la cultura; el mundo de la política. En el fondo le cuesta *Gaudium et Spes*, **la relación Iglesiamundo**. El Episcopado argentino desearía no tener que hablar de la problemática pública-política: la relación al mundo. Precisamente por su carácter excesivamente clerical, la Iglesia argentina ha minusvalorado la labor del laico, a quien cabe propiamente realizar en concreto esa relación Iglesiamundo. Sobre todo cuando se trata de decir una palabra razonada; poner argumentos que se pueden discutir, que se ofrecen como diálogo y no como una declaración, cuando hay que hablar más allá del 'estilo documento" (Entrevista a Lucio Gera, 22/IV/02).

Las raíces teológicas pues, en primer lugar, consisten en su dificultad para aprehender y realizar la relación Iglesia-mundo ampliamente desarrollada en la Constitución conciliar *Gaudium et Spes* y en el magisterio pontificio posterior a ella.

De los datos relevados en nuestra investigación parecería que esa primera dificultad hunde sus raíces en el conflicto más antiguo – pero todavía perdurable – entre el catolicismo y la modernidad; entre el primero y el liberalismo.

Tal vez sea éste el debate de fondo que aún nos debemos en la Argentina; probablemente pendiente porque cuando emerge en el escenario público de la sociedad despierta apasionadas tomas de posición a menudo lesivas del auténtico diálogo social y de la honesta búsqueda de la verdad.

Las raíces culturales, en segundo lugar, derivan del excesivo clericalismo con su consecuente no comprensión (si no minusvaloración) del estatuto y misión específica del laicado en la Iglesia. A la hora de reflexionar sobre la realidad, los Obispos argentinos y la mayoria del clero tienen serias dificultades para escuchar al laicado, sobre todo organizado en sus instituciones propias (Universidades, ONG, sindicatos, empresas, etc.) y someter el análisis a un abierto debate de las distintas opiniones del cual lograr una palabra adecuada a la situación de la realidad pormenorizada que se pretende iluminar.

Estas carencias del catolicismo local en general, a lo largo de las últimas cinco décadas aproximadamente, han impedido una colaboración consistente y fundamental de la Iglesia en cuanto actora y promotora de la vida social argentina.

Que la democracia avasallada por el golpe militar de 1966 y por el de 1976, fuera una mera democracia "formal", vaciada de legitimidad, inconsistente o no sustantiva, es también responsabilidad de la carencia del compromiso previo de la Iglesia para con la sociedad argentina y constituye otra faceta de su "deuda social": debió haber trabajado con compromiso y lucidez para que la democracia fuera saludable y vigorosa.

Hemos apuntado que la Iglesia en la Argentina fue siempre más sensible al problema social, en especial a la situación de los más pobres en nuestra sociedad. Pero esa preocupación ha llevado a la Iglesia (jerarquía y laicado) de modo recurrente a pensar la sociedad no desde lo político sino desde lo social. Este es un motivo más de explicación del silencio de los Obispos ante los quiebres del sistema constitucional desde antes de los '60, hasta el último golpe militar en 1976.

De alguna manera la Iglesia mira la situación de la gente antes que al sistema, de ahí que haya observado una cierta indiferencia respecto del régimen político de turno en nuestro país¹⁵⁷. Hay, pues, en nuestra Iglesia, una carencia gravísima respecto de pensar lo público desde lo político: "!La Iglesia no se planteó si está inserta en qué tipo de cultura y en qué sistema político; está inserta y ahí va! Pero no se ha planteado que ella de alguna manera con su conducta cumple un rol en la conducción de esta sociedad política; incluso preparando a sus fieles para que sean la levadura de ese germen" (Entrevista al Prof. N. Auza, 12/III/02).

Recién en torno a la década del '80, sobre todo durante el gobierno de Alfonsín, empieza a cambiar el 'sentir' del episcopado respecto a la democracia como sistema de gobierno 158. La experiencia vivida durante los años del proceso militar con su permanente trasgresión de los derechos humanos consagrados en la Constitución, junto con el desenlace bélico de dicho proceso, parecería haber despertado la conciencia de la Iglesia argentina por la necesidad de propender un sistema de gobierno basado en el pleno respeto de la ley y sus instituciones.

Hemos relevado ampliamente en nuestro trabajo cómo a partir de 1981 la temática de la democracia se instaló con fuerza en la agenda pública del Episcopado.

Asimismo, recorriendo la literatura y recogiendo los testimonios de informantes claves sobre la década de los '90, aparece claro en el horizonte de consideración de la Iglesia el deterioro moral que se instala en las instituciones de la democracia corroyéndolo todo y empujando la nación al abismo. La preocupación gira entonces en torno de una 'sana' democracia.

Un signo positivo del espacio que fue ganando la "opinión pública" en la Iglesia argentina de los 90, lo constituye el debate – fundamentalmente en disenso – acerca de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, al que ya nos hemos referido. El debate instalado, desde el punto de vista de la teología es muy saludable tratándose, como se trataba, de una cuestión opinable.

Por último quisiéramos insistir como resultado de nuestra investigación, que la dificultad de entablar un diálogo o interacción entre los principios de la doctrina social de la Iglesia y las que hemos dado en llamar "mediaciones racionales" no se debe a la carencia de reflexiones lúcidas sobre tal relación desde los sectores más pensantes del catolicismo argentino. Por el contrario,

¹⁵⁷ Esta indiferencia respecto de los sistemas de gobierno en pos de ocuparse primordialmente de la gente, llevó a la terrible experiencia vivida del terrorismo de Estado en la década de los 70. De esta manera la historia ha demostrado inequívocamente cuán erróneo sea suponer que uno puede "ocuparse de la gente" a desprecio del sistema de gobierno que rija la sociedad.

¹⁵⁸ Expresión de este cambio y preocupación resulta el documento 'Iglesia y Comunidad Nacional', de 1981.

hemos tenido oportunidad de leer abundantes y valiosísimos aportes de un ejercicio reflexivo y pormenorizado a lo largo de las décadas estudiadas desde publicaciones tales como *Criterio* y otras; como también hemos recogido a través de algunas entrevistas, la reflexión lúcida e idónea de laicos competentes interesados por la vida de la Iglesia en la Argentina y el diálogo de marras.

Es decir, no se trata de carencia de 'fecursos' humanos, intelectuales, idóneos en este sentido; sino más bien de operativizar mejor esa corriente de opinión pública al interno de la comunidad católica, que acarrearía el fruto precioso de una palabra relevante para la sociedad toda.

Los cambios en algunas políticas públicas y sus efectos

La presente sección está integrada por los siguientes subproyectos

- c. El 'Síndrome del sobreviviente' en la Administración Pública Nacional. (María José Ferrari).
- d. Una comparación de las políticas sociales argentinas y sus efectos, años '60 y '90. (Susana Freier)

EL SINDROME DEL SOBREVIVIENTE EN LA ADMINISTRACION PUBLICA LUEGO DE LA REFORMA DEL ESTADO DE LOS 90

Investigadora: Maria José Ferrari.

Consideraciones Preliminares¹⁵⁹

En el presente trabajo se abordará el tema de la Reforma llevada a cabo en el Estado argentino en la

década del 90, pero nuestra atención estará focalizada sobre los efectos psicológicos que la misma

pudo haber tenido en el personal estatal que permaneció en su puesto de trabajo. Se investigará,

especialmente, dentro de esos efectos, la existencia del "Síndrome del sobreviviente".

Para iniciar nuestra investigación, partimos de la siguiente hipótesis: La reducción de personal de

los 90 provocó consecuencias psicológicas en los agentes públicos, concretamente, el 'Síndrome

del Sobreviviente".

A continuación, haremos una descripción del mencionado síndrome.

Descripción del Síndrome del Sobreviviente

El concepto del 'Síndrome del Sobreviviente' (Lemire y Rouillard, 2000), en tanto que término

genérico, se ha originado en la literatura psicológica especializada en los desórdenes post-

traumáticos que experimentan individuos que sobrevivieron a grandes tragedias o accidentes

(Lifton, 1967), tales como el holocausto judío, las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki o la

caída de aviones. Si bien la escala del problema parece desproporcionada (grandes tragedias o

accidentes versus la pérdida del empleo), Brockner y Konovsky (1994) o Doherty y Horsted (1996)

han encontrado puntos de contacto entre los síntomas que experimentan los sobrevivientes de esas

grandes tragedias y los efectos psicológicos de los empleados que han pasado por una reducción de

personal o "downsizing". La aplicación por analogía en la sociología de las organizaciones,

permitió aplicar la noción de "sobreviviente" a ese campo de estudios. Los individuos que

sobrevivieron o que convivieron con eventos duros por un período de tiempo prolongado, muestran

Este informe es una versión reducida de la investigación completa del síndrome del sobreviviente en la

Administración Pública Argentina, disponible en la página web del Instituto para la Integración del Saber, UCA.

173

su psiquismo o su salud física fuertemente afectados por la experiencia. Los "sobrevivientes" de grandes tragedias o de duras reducciones de personal, muestran una alteración común en su comportamiento, pues nunca volverán a pensar de la misma forma ni a comportarse de la misma manera. Estos individuos han sido víctimas de un golpe emocional, de una experiencia traumática que implicaría la aparición de problemas sociopsicológicos.

En el campo de los estudios organizacionales, el "Síndrome del sobreviviente", como denominación, agrupa a un conjunto de comportamientos que presentan los individuos que superaron procesos de cambio organizacional que incluyeron una reducción de personal o "downsizing". Por ello, se los identifica como "so brevivientes", es decir, empleados que han "sobrevivido" a un proceso de recorte de personal (Brockner y Konovsky, 1994; Sutton y D´ Aunno, 1989; Rinfret et al., 1998, 2000 y 2001; Lemire y Rouillard, 2000).

Concretamente, se lo caracteriza por la alteración perceptible en el funcionamiento ocupacional de los empleados supervivientes (Manguelle y Rinfret, 2001). Según Lemire y Rouillard (2000 : 444) detallan una definición del síndrome: "...en virtud de las oficinas vacías, de los espacios desocupados, los sobrevivientes desarrollan una visión de destrucción global, que se traduce en una pérdida de espontaneidad y de placer, un sentimiento de inseguridad respecto del presente y del futuro, una disminución de la energía creativa, una voluntad esquiva al riesgo, un incremento de la irritabilidad, del cinismo, de los accesos de cólera, un incremento en la agresividad, del escepticismo, un repliegue sobre sí mismo, una pérdida de identidad y una dependencia del alcohol o de las drogas. Los sobrevivientes estarían igualmente sujetos al ahogo emotivo, a la depresión, al desorden y a la angustia, y pueden aparecer trastornos físicos como el insomnio o las cefaleas"

A continuación expondremos sus elementos principales, extractados de la literatura disponible:

a) El sobreviviente experimenta un fuerte sentimiento de injusticia organizacional. Los empleados creen haber sido tratados injustamente, no sienten que los dirigentes les hayan dado la posibilidad de expresar sus opiniones sobre las políticas de recorte. Cuestionan la legitimidad de los criterios que se tuvieron en cuenta para llevar a cabo la reducción del personal. También se cuestionan si los recortes eran verdaderamente necesarios, si las indemnizaciones a los despedidos de la organización fueron suficientes, si los responsables

- del achicamiento fueron éticos y respetuosos de sus relaciones con los empleados (Sutton y D'Aunno, 1989; Manguelle y Rinfret, 2001).
- b) Los sobrevivientes también experimentan sentimientos de culpa: En el caso de los trabajadores que sobreviven a una reducción de personal, se ha registrado un importante sentimiento de culpabilidad, ya que han conservado sus puestos de trabajo mientras que otros compañeros fueron despedidos; por lo que se sienten indignos de continuar en dichos puestos. (PSCC, 1996; Rinfret, Senécal y Tremblay, 1998)
- c) También se constata entre ellos, un débil sentimiento de pertenencia a su grupo de trabajo: La comunicación entre los compañeros y de éstos con el personal de los estratos superiores se ve interferida, la confianza dentro del grupo de pares se transforma en un recuerdo. (Brockner y Konovsky, 1994; Weinstein y Leibman, 2001)
- d) Aparece un sentimiento de inseguridad en cuanto a la continuidad en el puesto de trabajo, ya que cada vez es más frecuente la angustia del fin del trabajo. (PSCC, 1996; Lemire y Rouillard, 2000)
- e) La pérdida de compromiso y de lealtad hacia la institución es frecuente: Ya no sienten el orgullo de pertenecer a la organización ni cierta corresponsabilidad hacia sus objetivos.
 Experimentan enojo y la idea de renunciar es constante. (Rinfret, 2000; Lemire y Rouillard, 2000)
- f) Se sienten recargados de trabajo, ya que cuando se produce la reducción de fuerza laboral, la cantidad de tareas a desarrollar por los mismos puede permanecer constante, pero ahora son menos las personas que están disponibles para llevarlas a cabo. Así, la organización está sobreexigida al tener menos personal (Sutton y D'Aunno, 1989; Rinfret, Senécal y Tremblay, 1998).
- g) Los sobrevivientes no sólo se sienten sobreexigidos en sus labores, sino que también experimentan insatisfacción, dificultades para concentrarse, además de una fuerte desmotivación (Rinfret, 2000). En relación con esto último, los empleados que superan una reducción de personal, también suelen estar extenuados y frustrados (Rinfret, 2000). Lo primero se refiere a una situación donde el trabajador se encuentra emocionalmente exhausto y pierde el interés por su trabajo. Al estar extenuado tiende a quejarse de todo, se irrita con facilidad, etc. Mientras que la frustración resulta de la imposibilidad de alcanzar una meta propuesta o resolver un problema (Cortés, 2001).
- h) El sobreviviente experimenta angustia, depresión o estrés (Rinfret, 2000; Lemire y Rouillard, 2000): A raíz de la depresión, el sujeto carece de motivación para encontrar placenteras sus actividades, sufre de insomnio, sus pensamientos son pesimistas y los

sentimientos hacia sí mismo son cada vez más negativos. El estrés, es un concepto que hace referencia a la reacción del organismo frente a cualquier demanda, por ejemplo, un estado de fuerte tensión fisiológica o psicológica frente a un estímulo que supera el umbral de tolerancia del individuo para procesarlo. Es el comienzo de una serie de enfermedades (Cortés, 2001).

- i) Como consecuencia del clima laboral al que se ven expuestos los trabajadores sobrevivientes, se incrementa la ingesta de alcohol como también el consumo de antidepresivos y calmantes (Rinfret, 2000; Manguelle y Rinfret, 2001).
- j) El empleado sobreviviente no cree en el futuro, ni en las instituciones, ni en la acción comunitaria, ni invierte a largo plazo (Hopmann, 2000; Lemire y Rouillard, 2000).

A continuación, en el cuadro siguiente, se presentan las características más salientes del Síndrome del sobreviviente:

VARIABLES	COMPORTAMIENTO
Injusticia organizacional	Aumento
Calidad del desempeño	Descenso
Autonomía	Descenso
Representado por superior	Descenso
Sentimiento de pertenencia social	Descenso
Angustia	Aumento
Consumo de alcohol	Aumento
Consumo de calmantes	Aumento
Culpa	Aumento
Deseos de renunciar	Aumento
Inseguridad en el trabajo	Aumento

Cambio en carga horaria	Aumento
Motivación	Descenso
Nivel de estrés	Aumento
Depresión	Aumento
Vida social extra laboral	Descenso

A partir de la lectura del cuadro, se puede señalar que una persona que sufre síndrome del sobreviviente experimentará indicadores que demuestren una tendencia similar a la descripta. Pero esta enumeración detallada de las variables del síndrome nos lleva a la pregunta respecto del alcance de la afección. Según Lemire y Rouillard (2000, p 450) "...en promedio, el 23 % de los sobrevivientes no experimentan nunca todos los síntomas en conjunto, ahora bien, el 60 % manifiesta una buena parte de estos signos de una forma frecuente y sólo el 17 % los manifiesta muy frecuentemente o siempre...". Esta reflexión nos lleva a una comprensión del fenómeno que puede ser de baja intensidad, pero no por ello imperceptible o sin consecuencias. La bibliografía disponible sobre el síndrome no especifica que síntomas tienen que estar presentes indefectiblemente, en realidad la aparición de determinados síntomas, dependerá de la personalidad previa de los sujetos encuestados y los factores del contexto. No haría falta entonces, experimentar un 100 % de los Síntomas del síndrome del Sobreviviente para confirmar su existencia 160.

_

¹⁶⁰ En el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM IV) se estipula que para todas las patologías mentales, no necesariamente deben cumplirse todos los criterios que caracterizan a los trastornos. Es suficiente la existencia de, al menos, la mitad de los síntomas característicos posibles, para confirmar el diagnóstico de los distintos trastornos.

Material y Método

Para llevar adelante esta investigación se confeccionó una encuesta que fue administrada en todos los ministerios de la Administración Pública Nacional; a partir de la cual se intentó evaluar las variables del cuadro precedente.

Nuestra variable dependiente será el Síndrome del sobreviviente, mientras que nuestra variable independiente será la gestión de recursos humanos originada por la Reforma del Estado de los 90. Hemos desarrollado la presente investigación bajo un diseño de tipo cuasi-experimental, en virtud del cual, se formaron dos grupos, uno de control y otro experimental. El primero estuvo integrado por personal de la Secretaría de Hacienda (Ministerio de Economía) y el experimental se constituyó con empleados de todos los ministerios vigentes¹⁶¹ hacia julio de 2002, entre ellos: Jefatura de Gabinete, Economía, Defensa, Educación, Interior, Salud, Cancillería, Trabajo, Justicia, etc. El grupo de control se formó con el personal de Hacienda, debido a que allí las reformas no se dieron de manera tan drástica como en los restantes ministerios.

La muestra se compone, entonces, de 316 casos; 256 de ellos corresponden al grupo experimental y 60 al de control. Todos pasaron a integrar el nuevo escalafón SINAPA¹⁶² puesto en vigencia en 1991 por el Decreto N° 993/91. El universo de empleados incluidos en este escalafón es de 27.000 agentes, a diciembre de 2001. La cantidad de encuestas a administrar por ministerio, se calculó en base a una muestra que fuera representativa del conjunto, es decir, que si en el ministerio "A" se concentraba el 25 % de la población objetivo, el 25 % de nuestra muestra tendría que recogerse allí. También se tuvieron en cuenta los distintos niveles jerárquicos para la recolección de los datos. Podemos afirmar entonces, que nuestra muestra intentó ser un fiel reflejo del universo del personal del sector público escalafonado en el SINAPA.

Se utilizó un cuestionario pretesteado, con respuestas estandarizadas en base a una escala de Likert de 7 posiciones. Las preguntas (36) fueron en su mayoría cerradas, dejando dos casos para que los empleados expresaran su opinión libremente.

_

¹⁶¹ Se incluyó en la muestra también al personal dependiente de la unidad Presidencia de la Nación y sus Secretarías que revistaran en el SINAPA.

¹⁶² El escalafón SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) reemplazó al anterior escalafón Dec. 1428/73. Es una estructura que consta de Niveles (A, a la E) y grados (de 1 a 10). Al nivel se accede por concurso, mientras que se crece en los grados por una suma de evaluación anual y capacitación a través de cursos.

Presentación de los resultados obtenidos

En esta parte del trabajo se realiza un análisis comparado entre los resultados obtenidos en los dos grupos que forman parte de la muestra, el grupo de control (o GC) y el grupo experimental (o GE): Para nuestro análisis partimos de la variable "Sentimiento de justicia organizacional" entre los empleados públicos. Respecto de la misma, podemos ver:

Sentimiento de Justicia Organizacional

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	3.3	0.8
Totalmente Justas	1.7	1.2
Bastante Justas	18.3	8.5
Parcialmente Injustas	46.7	53.7
Totalmente Injustas	23.3	26.0
No sabe	6.7	9.7
Total	100.0 %	100.0 %

En este cuadro se constata que en los dos grupos encuestados el "Sentimiento de injusticia organizacional" resulta ser significativo, ya que para el grupo de control se obtiene un 70.0 % sumando las opciones 'parcialmente injustas" y "totalmente injustas" que aluden a las percepciones negativas sobre las reducciones de personal implementadas por la Reforma del Estado de los 90; mientras que sumando las mismas opciones en el grupo experimental obtenemos un 79.7 %. Si seguimos el mismo procedimiento en las opciones referidas a lo justas que consideran a las

reducciones del personal, encontramos que en el grupo de control, el 20.0 % las consideró justas; pero no sucede lo mismo en el experimental, ya que sólo un 9.7 % del total eligió las opciones relacionadas a la justicia. Este último dato se puede explicar teniendo en cuenta que las reformas no se dieron de una forma drástica en la Secretaría de Hacienda, lugar al que pertenece nuestro grupo de control.

Los resultados de este cuadro permiten entender los datos que se asocian al 'Sentimiento de culpa', cuadro que se presenta a continuación:

Sentimiento de Culpa

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	3.3	3.2
Sí	8.3	3.7
No	66.7	76.4
No sabe	20.0	16.7
Total	98.3	100.0
Perdidos Sistema	1.7	0
Total	100.0 %	100.0 %

Aquí se observa que en los dos grupos, la mayoría responde no sentir culpa por permanecer en su puesto de trabajo, mientras que otros compañeros tuvieron que abandonarlo como consecuencia de las reducciones de personal. Esto se explica, si se considera que el sentimiento de injusticia es tan significativo entre el personal, ya que dicho sentimiento implica que los empleados consideran que no se les ha informado con anticipación y claridad acerca de las intenciones de reformar la Administración Pública. Por lo tanto, es absolutamente comprensible que no experimenten culpa sobre un hecho en el que sólo han sido protagonistas pasivos.

Ante la pregunta sobre si las modificaciones efectuadas por el escalafón SINAPA influyeron en la calidad del desempeño del personal¹⁶³, se muestran los siguientes datos:

Calidad del Desempeño

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	3.3	1.6
Muy positivamente	5.0	1.2
Positivamente	25.0	11.9
Negativamente	30.0	19.5
Muy negativamente	5.0	6.5
No influyeron para nada	28.3	34.1
No sabe	3.3	24.8
Total	100.0	98.8
Perdidos Sistema	0	1.2
Total	100.0 %	100.0 %

De ello se infiere que si se tiene en cuenta el 35.0 % correspondiente a la opción 'negativamente' del grupo de control, y el 34.1 % de la opción 'no influyeron para nada' del grupo experimental; las

¹⁶³ El mejoramiento del desempeño y la profesionalización del empleado público fueron una parte importante de los argumentos que se utilizaron repetidamente durante el proceso de reforma del Estado, para explicar el cambio de escalafón de la Administración Pública Nacional.

reformas no parecen haber impactado de una forma favorable sobre los empleados del sector público.

En realidad, el impacto parece ser mayormente negativo si se consideran las sumas de las opciones negativas por un lado y las positivas por otro en cada grupo. Ya que en el grupo de control, la suma de las opciones "negativamente" (30.0 %) y "muy negativamente" (5 .0 %), da como resultado un 35.0 %. Y la suma de las mismas opciones en el grupo experimental, da un total de 26.0 %.

Con relación a la suma de las opciones positivas en el grupo de control, la misma arroja un total de 30.0 %; y la suma de esas opciones en el grupo experimental, da como resultado un total de 13,1 %.

Por otra parte, la diferencia notable entre los grupos al sumar las opciones referidas a lo "positiva" que resultaron ser las modificaciones introducidas por el nuevo escalafón se observa que: para el de control, la influencia es más "positiva" (30.0 %) que par el grupo experimental (13.1 %). Ello puede ser debido a que las reformas no se llevaron adelante de manera tan drástica en el grupo de control en comparación con lo sucedido en el experimental.

Estos datos se relacionarían con los resultados que se obtuvieron en las preguntas que hacían referencia a: 'Motivación para el trabajo', "Ascenso en el escalafón", y 'Cambios sugeridos''.

Con relación a la "Motivación", en ambos grupos se regist ra el mayor porcentaje en la opción "igualmente motivado", por lo que se concluye que las modificaciones introducidas por la Reforma, no han tenido un impacto significativo entre los funcionarios públicos; pero en aquellos que sí se produjo alguna reacción ante las reformas, la misma fue predominantemente negativa, ya que los empleados de ambos grupos han respondido que se sienten "menos motivado".

A continuación se presenta el cuadro respectivo:

Motivación para trabajar

RESPUESTAS	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
Más motivado	5.0	1.6
No responde	0	1.6
No sabe	0	1.6
Menos motivado	21.7	25.2
Igualmente motivado	60.0	64.6
Desmotivado	10. 0	4.9
Total	96.7	99.6
Perdidos Sistema	3.3	0.4
Total	100.0 %	100.0 %

Respecto a los "Ascensos en el esca lafón", la respuesta varía notablemente en ambos grupos, como se ve en el cuadro siguiente, marcándose una clara tendencia favorable en el grupo de control, en el que la mayoría de sus miembros (81.7 %), han reconocido haber tenido un ascenso en el nuevo escalafón, luego de la Reforma del Estado.

Ascenso en el escalafón

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	0	1.6
Sí	81.7	24.4
No	15.0	73.2
Total	96.7	99.2
Perdidos Sistema	3.3	0.8
Total	100.0 %	100.0 %

Estas respuestas podrían estar mostrando que en el grupo de control, habríase encontrado una cierta 'benignidad" en la aplicación del escalafón, mientras que en el grupo experimental, los ascensos han sido un recurso mucho más escaso.

En la próxima tabla, se registran coincidencias en ambos grupos acerca de los cambios sugeridos (ésta fue una de las preguntas abiertas). En la misma se observa que los integrantes de los dos grupos sugieren que se les devuelva el plus por antigüedad, que se cambie el sistema de cursos y que además se mejore la capacitación que se les brinda.

Cambios sugeridos

Repuestas	GRUPO DE	GRUPO
	CONTROL	EXPERIMENTAL
Cambiar todo el sistema	_	SÍ
Devolver la antigüedad	SÍ	SÍ
Cambio en el sistema de cursos	SÍ	SÍ
Mejorar la capacitación	_	SÍ
Agilizar ascensos	SÍ	_
Mejorar sistema de evaluación	SÍ	_

Por ser una pregunta de respuesta abierta, no se realizó un análisis cuantitativo de la misma, pero ello no obstó para que procediésemos a observar los grandes temas planteados por los respondentes. El reclamo por la antigüedad y el cambio en el sistema de cursos¹⁶⁴ ha sido una constante unificadora entre los dos grupos estudiados.

Al observar los datos de estas tres tablas, resultan entendibles los resultados de la referida a la 'Motivación para el trabajo", ya que si es tan disímil la oportunidad ascenso en el escalafón en los dos grupos y si ante los cambios sugeridos aparecen como respuestas, entre otras: que cambie todo el nuevo escalafón, que mejore el sistema de capacitación y el de evaluación; es evidente entonces, que las opiniones estarían mostrando una estrategia frente a estas rigideces en ambos grupos.

Todos estos datos permiten explicar el hecho que los empleados públicos, en su mayoría, consideren que el nuevo escalafón SINAPA no influyó para que se sientan más motivados, sino que en ambos grupos, como se mencionó antes, se sienten "igualmente motivados" para trabajar tras las reformas o, por lo menos, se sienten "menos motivados".

Al revisar los resultados del cuadro que alude a los "A scensos en el escalafón tras las reformas", se desprende que agilizar los ascensos no sería una solución que influiría de manera positiva en la motivación de los empleados. Ya que si se tiene en cuenta que los que sí tuvieron un ascenso en el escalafón luego de las reformas (81.7 %), forman parte del grupo de control, se evidencia que se sienten "igualmente motivados" en un 60.0 % y "menos motivados" en un 21,7 %; en contraposición con el grupo experimental que no tuvo un ascenso tras la reforma (73.2 %), los cuales, a su vez se sienten "igualmente motivados" en un 64.6 % y "menos motivado" en un 25.2 %.

Otra de las características del Síndrome del Sobreviviente es el decaimiento desde el punto de vista de las relaciones interpersonales del individuo. En tal sentido, se observan los siguientes datos:

-

¹⁶⁴ El SINAPA no remunera la antigüedad de los agentes públicos (como sí lo hacía el escalafón anterior Dec. 1428/73) y además establece un sistema de capacitación permanente, la que sumada a la evaluación anual, permite el ascenso del agente público.

Sentimiento de pertenencia social

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	1.7	1.6
Con mis compañeros de trabajo somos amigos	40.0	20.7
Ocasionalmente hablamos con mis compañeros de temas extra laborales	36.7	55.3
Tengo un trato amable y cordial con mis compañeros de trabajo, pero limitado a cuestiones de trabajo	21.7	19.9
El contacto con mis compañeros se limita a lo estrictamente laboral.	0	1.2
No sabe	0	0.4
Total	100.0	99.2
Perdidos Sistema	0	0.8
Total	100.0 %	100.0 %

En este cuadro se evidencia que en el grupo de control parece primar el sentimiento de amistad entre los compañeros de trabajo; mientras que ello sería diferente en el experimental. Esto se infiere debido a que en el primer grupo, el 40.0 % de los encuestados prefirió la opción "con mis compañeros de trabajo somos amigos" y sólo el 20.7 % eligió esa opción en el grupo experimental.

En este último grupo parecen ser predominantes los vínculos que implican un grado menor de intimidad, ya que si sumamos los porcentajes de las otras dos opciones presentes en el cuadro, se obtiene que el 75.2 % de los empleados del grupo experimental tienen vínculos cordiales y amables con sus compañeros de trabajo pero limitándose a temas laborales. En cambio en el grupo de control, el 58.4 % de los participantes eligió esas dos opciones.

Por lo tanto, podríamos concluir en que el sentimiento de pertenencia social, es menor en el grupo experimental que en el de control.

En cuanto a la vida social extra laboral de estos mismos trabajadores se registra el siguiente comportamiento:

Vida social extra laboral

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	5.0	2.8
Se incrementó fuertemente	8.3	2.8
Se incrementó levemente	10.0	2.4
Disminuyó levemente	18.3	5.3
Disminuyó fuertemente	3.3	5.7
No varió	50.0	77.2
No sabe	1.7	3.3
Total	96.7	99.6
Perdidos Sistema	3.3	0.4
Total	100.0 %	100.0 %

En los dos grupos se observa que el puntaje mayor lo obtuvo la opción "no varió": 50.0 % (grupo de control) y 77.2 % (grupo experimental).

Al sumar los porcentajes de las opciones que se refieren a la 'disminución de la vida social extra laboral', se evidencia una diferencia entre amb os grupos y a favor del grupo de control. Así se observa para este grupo que la vida social extra laboral disminuyó en un 21.6 %, mientras que para el experimental, esa disminución es del 11.0 %.

También se evidencia una diferencia al comparar la suma de los datos recogidos al sumar las opciones que aluden al "incremento de la vida social extra laboral". Por ejemplo, en el grupo de control la vida social extra laboral se incrementó en un 18.3 %, y para el grupo experimental el incremento fue del 5.2 %. Aquí la diferencia entre los datos de ambos grupos es mayor a favor del grupo de control.

De esos resultados se evidencia que para la mayoría de los empleados públicos sus relaciones interpersonales no tuvieron variación tras la reforma.

Pero se observa que en el caso de los participantes que sí reconocen haber tenido cambios en su vida de relación extra laboral, dicha modificación resultaría ir en desmedro de sus vínculos extra laborales, ya que comparando las opciones 'disminuyó" y "se incrementó" los porc entajes son mayores en los dos grupos en las opciones referidas a la disminución de la vida social fuera del trabajo.

Comparando ahora los datos de las tablas referidas a: "Sentimiento de pertenencia social" y "Vida social extra laboral", se observa, como ya se mencionó, que la suma de los porcentajes de las

opciones "se incrementó levemente" y "se incrementó fuertemente", en el grupo de control es mayor que en el experimental (18.3 y 5.2, respectivamente.)

A partir de ello y recordando que en el cuadro referido al "Sentimiento de pertenencia social" el grupo de control obtuvo un porcentaje mayor que el experimental en la opción "con mis compañeros de trabajo somos amigos" (40.0 % y 20.7 %, respectivamente), se puede concluir en que se vuelve a dar una mayor disposición para establecer vínculos interpersonales en el grupo de control. Habría que considerar aquí que la permanencia del personal en su puesto de trabajo en el grupo de control, tiene una probabilidad mayor que en el experimental, por ello el desarrollo de relaciones de amistad tendría un costo emotivo menor en el grupo de control.

Otra característica importante en el Síndrome del Sobreviviente es la pérdida de autonomía laboral de los individuos (autoinducida). Como no se sienten contenidos por la organización ni por sus jefes y en virtud de la sensación de frustración experimentada, los "sobrevivientes" comienzan a desarrollar conductas elusivas en cuanto a la toma de decisiones individuales y a la responsabilización personal, entonces, sería una estrategia permanente la recurrencia a un superior para decidir sobre su trabajo. Por ello introducimos la variable "Autonomía en el trabajo":

Autonomía en el trabajo

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	3.3	0.4
Toma una decisión de acuerdo a su criterio	31.7	6.9
Consulta a sus compañeros	8.3	12.6
Consulta a un superior	36.7	74.8
No hace nada al respecto	16.7	4.9
Otras	1.7	0.1
No sabe	0	0.3
Total	98.3	100.0
Perdidos Sistema	1.7	0
Total	100.0 %	_100.0 %

A partir de este cuadro se puede concluir en que los encuestados que integran el grupo de control serían más autónomos que los del grupo experimental. Esta idea se verifica a través de las opciones "consulta a un superior" y "toma una decisión de acuerd o a su criterio". En cuanto a la primera en el grupo de control se obtiene un 36.7 % contra un 74.8 % del grupo experimental.

Al considerar la opción 'toma una decisión de acuerdo a su criterio', se confirma la idea anterior, ya que la misma arroja un 31.7 % en el grupo de control, contra el 6.9 % del experimental.

Otro elemento del síndrome es la representatividad que los empleados les atribuyen a sus superiores luego de las reformas. Es por ello que introducimos la siguiente variable:

Representado por sus superiores

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	0	1.2
Constantemente	6.7	2.8
Frecuentemente	36.7	17.9
Raras veces	43.3	48.0
Nunca	13.3	29.7
Total	100.0	99.6
Perdidos Sistema	0	0.4
Total	100.0 %	100.0 %

En los dos grupos se ve que la mayoría de los empleados públicos 'faras veces" se han sentido representados por sus superiores (43.3 % para el grupo de control y 48.0 % para el experimental.)

En la opción "nunca" se obtiene un saldo más negativo en el grupo experimental, ya que el 29.9 % elige esta opción contra el 13.3 % del grupo de control.

Al analizar los puntajes de las dos opciones que se refieren al hecho de sentirse "frecuentemente" y "constantemente" representados por sus superiores, se observa que: sumando ambas opciones en el grupo de control se registra un porcentaje de 43.4, mientras que la suma en el experimental es de 19.7 %.

De esos resultados surge que al comparar en el grupo de control los porcentajes de la opción "raras veces" (43.3 %) y la suma de las opciones "frecuentemente" y "constantemente" (43.4 %), se obtiene un diferencia casi imperceptible entre ambos datos. Por lo que se puede concluir que en este grupo se han sentido, de alguna forma, representados por sus superiores y lo que variaría sería la calidad de dicha representación.

No sucede lo mismo al comparar esas mismas opciones en el grupo experimental, a saber: en la opción "raras veces" el porcentaje es de 48.0 y la suma de las opciones "frecuentemente" y "constantemente" es de 19.7 %; mientra s que en la opción "nunca" se obtiene un 29.7 %. De todo

ello se podría inferir que los miembros de este grupo consideran que las veces que se han sentido representados por sus superiores, la calidad de dicha representación tendería a ser negativa.

Otra de las cuestiones importantes en el síndrome es el aumento de la carga laboral que debe sobrellevar cada empleado, al haber disminuido la cantidad de gente. Al indagar acerca de si tras las reformas, se produjo algún cambio en la carga horaria¹⁶⁵, se evidencia que:

Cambio en la carga horaria tras las reformas

RESPUESTAS	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
Aumentó sensiblemente	26.7	2.8
Aumentó parcialmente	28.3	15.0
Disminuyó parcialmente	5.0	1.2
Disminuyó sensiblemente	1.7	0.4
No varió para nada	33.3	73.6
No sabe	0	4.1
No responde	1.7	2.0
Total	96.7	99.2
Perdidos Sistema	3.3	0.8
Total	100.0 %	100.0 %

Se produce una diferencia significativa en la opción "no varió para nada" entre los miembros de los dos grupos (grupo experimental, 73.6 % y grupo de control, 33.3 %.)

Se observa una diferencia también significativa al comparar los porcentajes de los empleados que consideran que luego de la reforma de la Administración Pública se produjo un aumento en la carga horaria. Así, sumando las opciones "au mentó parcialmente" y "aumentó sensiblemente" en el grupo de control se obtiene un total de 55.0 % que cree que se incrementó la carga horaria luego de la reforma, y considerando las mismas opciones en el grupo experimental la suma arroja un 17.8 %.

La diferencia vuelve a ser significativa al comparar la suma de las opciones "disminuyó sensiblemente" y "disminuyó parcialmente", a saber: en el grupo de control la suma da 6.7 %, y en el experimental 1.6 %.

¹⁶⁵ La reforma del Estado implicó en ciertos sectores una rigidización en los mecanismos de control de personal. Paralelamente se avanzaba con el achicamiento de personal, se implementaban sistemas de control de permanencia y acceso a los edificios públicos, que tenían como objetivo optimizar el uso de los recursos. No obstante la pregunta por la variación de la carga horaria creemos que apunta en el sentido correcto de saber si hubo un incremento de la carga laboral o en las horas extras.

El incremento del estrés entre los sobrevivientes es otra de las características del síndrome, en la literatura disponible, se constata que la sensación de deslealtad, vaciamiento emocional, angustia o estrés pueden marchar juntas; a tales efectos introducimos la siguiente variable:

Nivel de estrés tras las reformas

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	0	0.8
Se incrementó fuertemente	23.3	46.3
Se incrementó levemente	35.0	34.1
Disminuyó levemente	1.7	0.4
No varió	20.0	5.3
No sabe	15.0	12.2
Total	95.0	99.2
Perdidos Sistema	5.0	0.8
Total	100.0 %	100.0 %

Según los resultados de esta tabla se concluye que tras las reformas el nivel de estrés entre los empleados del Estado se incrementó. Pero se registra una moderada diferencia a favor del grupo experimental. De este modo, al sumar los porcentajes que pertenecen a las opciones 'se incrementó fuertemente" y "se incrementó levemente" en cada grupo, se obtiene que: para el 80.4 % de los participantes del grupo experimental el nivel de estrés se incrementó; mientras que para el 58.3 % de los empleados del grupo de control dicho nivel también aumentó. La mayor percepción de estrés entre el grupo experimental puede explicarse desde el punto de vista del impacto mayor que tuvo entre ellos el proceso de reforma del Estado.

Otra de las variables a analizar por nuestra encuesta es la referida al "Sentimiento de inseguridad en el trabajo", así en la tabla que se presenta seguidamente se registra que:

Inseguridad en el trabajo

Respuestas	GRUPO DE	GRUPO
	CONTROL	EXPERIMENTAL
No responde	0	0.8
Sí	23.3	63.0
No	73.3	33.7
No sabe	0	2.4
Total	96.7	100.0
Perdidos Sistema	3.3	0
Total	100.0 %	100.0 %

En esta tabla es significativamente notable la diferencia entre ambos grupos al responder si se han sentido inseguros respecto de la continuidad en su puesto de trabajo luego de las reformas. Aquí se registra que el grupo experimental ha experimentado un fuerte sentimiento de inseguridad en contraposición con el grupo de control (63.0 % y 23.3 %, respectivamente).

Este resultado podría deberse al hecho de que, a excepción de la Secretaría de Hacienda, en el resto de los ministerios las reformas se sucedieron de manera más drásticas.

Otro elemento innegable del síndrome es la sensación de inseguridad en el puesto de trabajo de los sobrevivientes. Es por ello que consideramos al sentimiento de inseguridad¹⁶⁶ como la siguiente variable:

Causas asociadas a la inseguridad

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	0	4.1
Cambio de función	3.3	6.1
Despido	6.7	46.3
Mala calificación	10.0	0.4
Otras	3.3	4.9
Total	23.3	61.8
Perdidos Sistema	76.7	38.2
Total	100.0 %	100.0 %

En esta tabla se registra que para la mayoría de los encuestados en el grupo experimental, el "despido" aparece como la causa más significati va del sentimiento de inseguridad. Mientras que el porcentaje de esa misma causa en el grupo de control es notablemente inferior y, en cambio, consideran a la "mala calificación" como la principal causa del sentimiento de inseguridad.

Por lo tanto, y partiendo de los datos arrojados por los dos cuadros precedentes, se concluye que el "sentimiento de inseguridad" es mayor en los funcionarios del grupo experimental y ese sentimiento es provocado por el temor a ser despedido de su trabajo.

Ese dato también confirmaría la idea de que el "sentimiento de inseguridad" es mayor en ese grupo, porque allí las reformas se implementaron con mayor dureza, incluyendo las reducciones de personal.

Algunas veces, el sentimiento de inseguridad en el puesto de trabajo lleva a un clima de insatisfacción o molestia en el agente que incrementa los deseos de renunciar para poner fin a una

¹⁶⁶ Esta pregunta estaba dirigida a los que respondían afirmativamente en la cuestión anterior, por ello es elevado el renglón de datos perdidos por el sistema, además podía ser abierta en el ítem "Otras" que no fue muy utilizado por los respondentes.

situación de incomodidad (Rinfret, 2000). A *contrario sensu* de la percepción teórica, y a pesar de la inseguridad de los funcionarios públicos, se observa que no tienen, en su mayoría, 'Deseos de renunciar" a sus puestos de trabajo.

Deseos de renunciar

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	3.3	2.0
Constantemente	1.7	1.6
Frecuentemente	8.3	5.3
Raras veces	33.3	32.9
Nunca	53.3	57.3
No sabe	0	0.8
Total	100.0 %	100.0 %

En el cuadro precedente se evidencia que el 57.3 % de los funcionarios del grupo experimental y el 53.3 % de los del grupo de control, respondieron que "nunca" habían tenido deseos de renunc iar.

El 33.3 % del grupo de control y el 32.9 % del experimental, respondieron que "raras veces" han experimentado ese deseo.

Sumando los porcentajes de las opciones 'frecuentemente' y 'constantemente' en cada grupo se obtiene que: en el de control, la suma es de 10.0 % y en el experimental es de 6.9 %.

De todo lo expuesto se concluye que, y considerando algunos datos de los cuadros precedentes, si bien los empleados públicos han experimentado un sentimiento de inseguridad en relación con la continuidad en su puesto de trabajo, esta situación insatisfactoria no se canalizaría por el deseo de renunciar.

Por ello se puede inferir que, a pesar de las reducciones de personal implementadas tras la Reforma del Estado y de la inseguridad subsiguiente, la Administración Pública aparecería como un lugar que proporciona cierta 'estabilidad' a sus integrantes, a pesar de ciertas condiciones de trabajo insatisfactorias 167.

¹⁶⁷ También jugaría un papel para nada desdeñable la elevada tasa de desempleo que desde 1995 se encuentra en valores superiores al 15 % con un pico de más del 20 % en 2002. Frente a esta dura realidad del mercado laboral, aquellos que gozan de un puesto de trabajo formal y en blanco -aunque sea insatisfactorio o malo- gozan de una ventaja casi infinita respecto de los excluidos del sistema.

También, el escaso deseo de renunciar, a pesar de las reformas, podría tener relación con la imagen desfavorable que tendría en la sociedad el empleado público, imagen que en los sectores empleadores de mano de obra se traduce en un rechazo, habida cuenta de la 'baja empleabilidad' que le imputan a los ex empleados públicos.

La angustia es otra parte importante del síndrome del sobreviviente. Es por ello que consideramos la siguiente variable:

Angustia¹⁶⁸

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO		
		EXPERIMENTAL		
No responde	5.0	4.1		
Sí	53.3	26.0		
No	40.0	61.0		
No sabe	1.7	8.5		
Total	100.0	99.6		
Perdidos Sistema	0	0.4		
Total	100.0 %	100.0 %		

En este cuadro se registra una diferencia moderada entre ambos grupos en la respuesta negativa, ya que en el experimental el 61.0 % de los encuestados eligió la opción "no", y en el de control el 40.0 % de los miembros.

La diferencia se hace significativa al comparar los porcentajes de las respuestas afirmativas. Aquí el 26.0 % de los miembros del grupo experimental respondió que 'sí" había sentido angustia; mientras que el 53.3 % de los encuestados en el grupo de control eligió esta opción.

Respecto del sentimiento de depresión se recogen los siguientes datos:

Sentimiento de depresión¹⁶⁹

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	1.7	2.0
Sí	26.7	26.0

¹⁶⁸ La pregunta formulada en el cuestionario estandarizado era la siguiente: "La reforma del Estado del 90/96 trajo aparejadas reducciones de personal en la Administración Pública, ¿le generó esto angustia?

¹⁶⁹ La pregunta era: "¿se ha sentido Ud. deprimido a causa de los cambios del período 90/96?

No	66.7	69.9
No sabe	1.7	2.0
Total	96.7	100.0
Perdidos Sistema	3.3	0
Total	100.0 %	100.0 %

En esta tabla observamos resultados similares en ambos grupos, ya que se registra una diferencia mínima entre ellos en la respuesta "no" (66.7 % para el grupo de control y 69.7 % para el experimental)

La tendencia se mantiene en la respuesta por el "sí" en la cual la diferencia entre ambos grupos es todavía menor que la existente en la respuesta negativa (26.7 % en el grupo de control y 26.0 % en el experimental.)

De los dos cuadros precedentes se infiere que, tras la Reforma del Estado, las modificaciones implementadas por el SINAPA no han influido de manera significativa en el estado anímico de los encuestados. Y en el caso del incremento del nivel de angustia en el grupo de control, se deduce que la misma puede ser más una respuesta asociada al incremento de la carga horaria. Mientras que el menor nivel de angustia que se registra en el grupo experimental, podría estar más asociado al sentimiento de inseguridad en cuanto a la continuidad en el puesto de trabajo.

En cuanto a la variación del consumo de alcohol, calmantes y antidepresivos entre los trabajadores estatales ¹⁷⁰ después de implementada la reforma de la Administración Pública se obtiene que:

Consumo de alcohol

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	5.0	3.2
Sí	8.3	9.8
No	30.0	8.1
No sabe	55.0	78.4
Total	98.3	99.6
Perdidos Sistema	1.7	0.4
Total	100.0 %	100.0 %

¹⁷⁰ Rinfret (2000) señala que como consecuencia de la reforma del Estado en Canadá se incrementó el consumo de alcohol y drogas antidepresivas en los empleados públicos que permanecieron en sus cargos.

En esta tabla se evidencia en ambos grupos un porcentaje mayor de encuestados que eligieron la opción "no sabe" (55.0, grupo de control y 78.4, experimental); este comportamiento puede ser explicado de dos maneras, a saber: puede ser que los participantes realmente no sepan si varió o no la ingesta alcohólica luego de las reformas.

Pero también, es una realidad, que el hecho de reconocer la conducta adictiva al alcohol no es un hecho "socialmente aceptado" y por lo tanto, emerge cierta resistencia a responder abiertamente la pregunta.

En la elección de la respuesta 'sí' se registra una diferencia mín ima entre los dos grupos. Y considerando este dato, particularmente, no se puede inferir que la implementación de las reformas con sus reducciones de personal hayan influido en la conducta alcohólica de los funcionarios públicos de manera significativa.

Considerando la opción "no" se observa una diferencia notable entre el grupo de control y el experimental (30.0 % y 8.1 %, respectivamente.) De lo que se podría pensar que la idea presentada en el párrafo anterior se ratifica, especialmente, en el grupo de control.

En lo que respecta a la pregunta sobre la variación en el consumo de calmantes y antidepresivos se verifica que:

Calmantes

Respuestas	GRUPO DE CONTROL	GRUPO EXPERIMENTAL
No responde	3.3	3.2
Sí	35.0	29.7
No	23.3	4.5
No sabe	36.7	62.6
Total	98.3	100.0
Perdidos Sistema	1.7	0
Total	100.0 %	100.0 %

En este cuadro se registra una diferencia significativa entre el grupo de control y el experimental (36.7 % y 62.6 %, respectivamente), en la respuesta "no sabe". Aquí, nuevamente pued en hacerse dos lecturas: puede ser que realmente gran parte de los miembros del grupo experimental no sepan si ha variado o no el consumo de calmantes y antidepresivos a partir de la implementación del SINAPA, o también, podemos estar frente a una respuesta defensiva a una pregunta incómoda.

Si se consideran los restantes resultados de la tabla, podríamos inclinarnos más por la primera idea presentada en el párrafo anterior, acerca de que realmente pueden no saber si la variación en la ingesta de medicación se produjo tras las reformas. Además, cabe aclarar que reconocer que se ingieren determinados medicamentos no suele provocar la misma resistencia que tener que reconocer que se consume alcohol en exceso.

Al comparar los porcentajes de las respuestas 'sí" (29.7) y "ho" (4.5) en el grupo experimental, vemos que la diferencia es mayor en éste que en el de control ('sí = 35; "ho" = 23.3.) En el grupo de control son más las personas que confirman consumir psicofármacos en comparación con las del grupo experimental (35.0 % y 29.7 %, respectivamente). De todos modos la diferencia entre esos porcentajes no es de gran magnitud.

El mayor consumo de calmantes y antidepresivos podría estar relacionado al incremento de la angustia en el grupo de control; y al incremento del sentimiento de inseguridad en el trabajo que expresaron percibir los miembros del grupo experimental.

También, esa ingesta se podría asociar al incremento del nivel de estrés y al cambio en la carga horaria que se dio en la Administración Pública luego de la implementación del SINAPA.

A continuación se reproduce un cuadro en el que intentamos mostrar de manera resumida cómo se comportan cada una de las variables estudiadas en cada grupo. A tales efectos hemos incluido una columna que le asigna un valor ponderado al desempeño de cada variable. Este índice del Síndrome del Sobreviviente puede alcanzar un valor máximo de 32 puntos, a los efectos de realizar una evaluación del fenómeno estudiado. Cabe recordar aquí las características enumeradas por Lemire y Rouillard (2000, p 447) "...contrariamente a lo sugerido por ciertos grandes discursos prácticos, las investigaciones empíricas sobre el Síndrome del Sobreviviente se caracterizan al mismo tiempo por su tenuidad y fragilidad. En efecto, estas investigaciones se agrupan en tres grandes categorías; a saber, aquellas que relevan simplemente argumentos anecdóticos, aquellas que reposan sobre la investigación experimental y los datos clínicos, y, aquellas que privilegian los criterios de muestreo y el análisis estadístico de datos recabados en base a cuestionarios aplicados a gerentes y empleados..."

Nuestra intención es la de posicionarnos con nuestro estudio en la tercer categoría mencionada por los investigadores canadienses.

Comportamiento de las variables del Síndrome del Sobreviviente

Variables	Grupo de control	Valor GC	Grupo Experime ntal	Valor GE
Injusticia organizacional	Favorable	2	Favorable	2
Desempeño laboral	Moderada	1	Moderada	1
Autonomía laboral	Escasa	0	Favorable	2
Representado por superiores	Moderada	1	Favorable	2
Sentimiento de pertenencia social	Moderada	1	Favorable	2
Angustia	Moderada	1	Escasa	0
Consumo de alcohol	Escasa	0	Escasa	0
Consumo de calmantes	Moderada	1	Favorable	2
Sentimiento de culpa	Escasa	0	Escasa	0
Deseos de renunciar	Escasa	0	Escasa	0
Inseguridad	Moderada	1	Favorable	2
Cambio en la carga horaria	Moderada	1	Escasa	0
Nivel Motivación	Moderada	1	Moderada	1
Nivel de estrés	Favorable	2	Favorable	2
Sentimiento de depresión	Moderada	1	Escasa	0
Vida social extra laboral	Moderada	1	Escasa	0
Total ponderación		14/32		16/32

Referencias del cuadro: **Favorable:** Implica que la variable es claramente representativa del Síndrome del sobreviviente. Le asignamos un valor de 2 puntos.

Moderada: Implica que la variable se comporta de manera moderada a favor de la existencia del síndrome. Le asignamos un valor de 1 punto.

Escasa: Implica que la variable no presenta variaciones significativas, por lo que no resulta ser lo suficientemente representativa como para afirmar la existencia del Síndrome del sobreviviente. Le asignamos cero punto.

De la lectura del cuadro y de su índice, encontramos que el Síndrome del Sobreviviente estaría presente con una fuerza mayor en el grupo experimental (16/32, o 0.5 sobre un máximo de 1) que en el de control (14/32, o 0.437 sobre un máximo de 1). Es decir, que en el universo de individuos representativo de nuestro estudio (agentes públicos del nivel federal escalafonados en el SINAPA) se constataría la presencia del Síndrome del Sobreviviente, hecho que implicaría la existencia de síntomas psicosociales característicos del fenómeno relevado.

Conclusiones generales

De los datos recogidos hasta aquí puede afirmarse la existencia del Síndrome del sobreviviente en los funcionarios de la Administración Pública; y que dicho síndrome se manifiesta en ellos a partir de la Reforma del Estado de la década del 90, como una respuesta a los cambios producidos por la implementación del SINAPA.

Ello se asocia a lo expresado por la OIT (1998), acerca de que cuando el objetivo principal de los programas de ajuste estructural es la reducción del déficit presupuestario, los recursos humanos son los primeros en sufrir las consecuencias.

Por lo tanto, de nuestra investigación se desprende que los cambios que se llevaron adelante durante la década del 90 con la Reforma del Estado argentino, no parecen haber tenido un impacto positivo desde el punto de vista psicosocial en los empleados de la Administración Pública del nivel federal. Con esto último se relaciona el tema de la motivación y el desempeño, pues constatamos que tras la reforma, una masa significativa de encuestados, responde que se siente 'figualmente motivado", y luego le sigue la opción 'menos motivado".

En cuanto al desempeño, se obtiene que los cambios implementados por la reforma 'no influyeron para nada", y en el caso de haber influido, esa influencia tiene una connotación negativa. Esto quiere decir que la percepción de los agentes públicos respecto de la bondad de los cambios es predominantemente negativa.

Además, la mayoría de los empleados de la Administración Pública consideran que las reducciones de personal que se produjeron tras la reforma estatal de la década del 90, se dieron de manera injusta. Encontramos coincidencias con lo expresado por Manguelle y Rinfret (2001), acerca de que los empleados sobrevivientes cuestionan la legitimidad de los criterios que se tuvieron en cuenta para llevar a cabo la reducción del personal, como también se cuestionan, si los responsables del achicamiento de la institución son éticos y respetuosos de sus relaciones con los empleados. Pero, por otro lado, aparece en nuestra encuesta el reclamo de los participantes por no haberse tenido en cuenta la calidad del personal en cuestión, sino sólo la cantidad, al momento de llevar adelante la reducción del personal.

Cabe recordar aquí lo manifestado por la OIT (1998), acerca de que uno de los efectos sociales negativos de los programas de reducción de gastos es la redistribución de los incentivos concedidos para la jubilación anticipada o el retiro voluntario, estos incentivos suelen atraer a los trabajadores más cualificados dejando dentro de la organización a quienes no tienen otros horizontes Así, las

organizaciones pueden caer en el Alzheimer institucional (Public Service Commission of Canadá, (1996), que se refiere a la pérdida de memoria corporativa que se constata cuando los empleados son despedidos de la institución, y de ese modo se llevan consigo todos sus conocimientos y su experiencia laboral, lo cual puede ser nocivo para el funcionamiento futuro de la institución.

De la encuesta también se desprende que la mayor parte de los trabajadores no experimentaron culpa por permanecer en sus puestos trabajo, mientras que otros compañeros eran despedidos. Ello puede entenderse si se tiene en cuenta que el sentimiento de injusticia es muy significativo entre el personal¹⁷¹.

Los empleados manifestaron que no fueron informados claramente acerca de las intenciones de reformar la Administración Pública. Por lo tanto, es comprensible que no experimenten culpa ante un hecho en el que, simplemente, fueron protagonistas pasivos.

Con relación al área de las relaciones interpersonales se registra un impacto entre los empleados estatales, tomando las variables 'sentimiento de perten encia social y "vida social extra laboral". De ellas se infiere que a mayores condiciones de estabilidad laboral, se confirma una mayor disposición para establecer vínculos de mejor calidad.

Lo expresado precedentemente se observa entre los compañeros de trabajo, pero varía al evaluar la relación de éstos con sus superiores. Ya que se observa que los empleados del sector público tienden a desvalorizar a las figuras de autoridad, experimentan un fuerte sentimiento de desconfianza hacia ellas, a quienes, a su vez, consideran que no son lo suficientemente idóneas para ocupar el cargo que tienen, y no se sienten representados por ellas.

Siguiendo con los empleados sobrevivientes, obtenemos que ante el hecho de no ser informados de manera clara sobre la reforma y ante el fuerte sentimiento de injusticia organizacional que experimentan, se registra entre ellos un significativo sentimiento de inseguridad en cuanto a la continuidad en sus puestos de trabajo.

Asociado a ello estaría el incremento del nivel de estrés entre los mismos empleados que sobrevivieron el recorte de personal. Pero también, dicho estado puede entenderse como una reacción lógica ante el aumento de la carga horaria.

_

¹⁷¹ Una de las características que más nos asombró durante el relevamiento del trabajo de campo, era la respuesta ante la pregunta de la justicia organizacional. Evidentemente, no existe un criterio de justicia organizacional entre los empleados públicos, porque tampoco existiría entre la población argentina en general. La falta de un sistema judicial eficiente se notaría en la carencia de una idea de justicia enraizada en todos los sectores sociales.

Sin embargo, y a pesar de las reducciones de personal implementadas por la Reforma del Estado y de la inseguridad subyacente, la Administración Pública aparecería como un lugar que otorga cierta "protección" y "estabilidad" a quienes permanecen dentro de ella, debido a que se observa entre sus miembros un escaso deseo de renunciar a ella.

También, ese escaso deseo de renunciar, a pesar de las reformas, podría tener relación con la imagen desfavorable que los trabajadores perciben tener en el resto de la sociedad o la elevada tasa de desempleo. Lo cual, a su vez, traería como consecuencia para ellos, una mayor dificultad de ser absorbidos por el sector privado y entonces tendrían como única salida recurrir al trabajo independiente de incierta calidad.

Si comparamos en cada una de los grupos, cómo se comportaron las variables mencionadas anteriormente y que caracterizan al Síndrome del sobreviviente, observamos que en el grupo de control encontramos: 2 variables favorables en cuanto a la existencia del mismo, 10 son moderadas y 4 escasas.

En lo que respecta al grupo experimental: 7 variables son favorables para confirmar la presencia del Síndrome del sobreviviente, 2 se comportan de manera moderada y 7 resultan ser escasas para afirmar la existencia del mismo.

Por lo expuesto hasta aquí se evidencia que el Síndrome del sobreviviente se presenta con más fuerza en el grupo experimental; mientras que en el grupo de control se puede hablar de la existencia del síndrome, pero de manera más moderada. Ello sería esperable debido a que, como ya se mencionó, los cambios de la Reforma del Estado no se dieron de la misma forma en cada grupo, ya que en el grupo de control se llevaron adelante con menos dureza que en el resto de los ministerios, y por lo tanto el impacto no es tan significativo como en los demás ministerios, incluyendo el resto del Ministerio de Economía.

En estos últimos, las variables que describen el Síndrome se comportan, en su mayoría, de manera favorable para afirmar la existencia del fenómeno.

A partir de los datos recogidos en nuestra encuesta, concluimos que los grandes cambios que se implementaron en la Administración Pública habrían provocado un impacto psicológico y/o físico sobre sus integrantes, que puede repercutir en el área laboral, la afectividad y en las relaciones interpersonales..

Antes de pasar a las propuestas, incluiremos algunos comentarios finales.

- Si bien los teóricos de la administración identifican algunos efectos positivos del achicamiento en las organizaciones, esto no parece ser tan así en la práctica concreta, ya que, por ejemplo, los despidos masivos demuestran tener efectos nocivos sobre las organizaciones, como por ejemplo, los efectos negativos que se registran en los empleados que permanecen en la organización.

- En nuestro caso concreto, obtenemos como un efecto negativo desde el punto de vista psicológico, la existencia del Síndrome del sobreviviente en los empleados que han conservado sus puestos de trabajo tras la Reforma del Estado. Esto coincide con lo que expresa Duduchark (2001), acerca de que las recalificaciones del personal han tenido un impacto significativo en el "contrato psicológico" que determina la relación de los empleados con la organización de la que forman parte. Ante un cambio del contrato, hay un cambio en el comportamiento, dato central para entender el síndrome.

El mencionado síndrome puede entenderse como una reacción de los sujetos ante una situación de cambio que pone en riesgo su estabilidad laboral. Y si esa reacción es subestimada, mal manejada, o negada, las consecuencias en la institución pueden ser serias, porque aparecerán como un obstáculo al cambio que se desea obtener dentro de la organización.

"Comparación de las Políticas Sociales Argentinas: años '60 y '90."

Investigadora: Susana Freier

1. MARCO TEÓRICO

En el marco del proyecto de investigación "La deuda social Argentina", nos proponemos contribuir a determinar cuáles son las políticas sociales más eficaces y equitativas para nuestra sociedad.

Primero, expondremos los conceptos clave para nuestra investigación. Definimos a las "Políticas públicas" como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran como prioritarios (Sáez Tamayo, 1997), y a las 'Políticas sociales' como las acciones u omisiones del Estado, que operan en el campo de la redistribución del ingreso y comparten con el resto de las políticas públicas, las funciones de acondicionar el contexto para el desarrollo de la sociedad capitalista, impedir el conflicto social y lograr consenso político (Isuani, 1989). Coincidimos con Bustelo¹⁷² (2000) en que la política social puede ser concebida como la política destinada a "construir una sociedad" y sobre todo, a cómo construir democráticamente una sociedad justa.

Concepto de pobreza: distintas interpretaciones

Históricamente, en el campo de las políticas sociales se han tomado como parámetro para determinar la pobreza, tres conceptos fundamentales: subsistencia, necesidades básicas y pobreza relativa. El concepto de subsistencia 173 hace referencia al ingreso que una familia debe obtener para

La política social, desde su origen y su desarrollo histórico, está identificada con la idea de fortalecer a la sociedad y de tratar de encontrar los equilibrios relativos y/o relaciones más simétricos entre los distintos sectores sociales que la componen. Es política porque se realiza en el ámbito de intereses, transacciones, acuerdos y luchas entre las distintas formas organizativas de una sociedad particular.

¹⁷³ Este concepto ha sido muy resistido porque sólo considera las necesidades materiales y no las sociales. Las personas no son sólo individuos que necesitan una dieta mínima para satisfacer requerimientos de su energía física. Ellas también son 'personas sociales', dado que la sociedad les demanda determinados roles como trabajadores, miembros de una familia y como ciudadanos. Además, las personas necesitan no sólo bienes, sino también servicios, especialmente individuales y públicos. La cantidad y el costo de una canasta básica de alimentos varían según los roles que desempeñan las personas, según su cultura alimentaria, según haya o no auto-producción en la familia y según sea la disponibilidad de los bienes en el mercado. La estimación de estos costos puede ser tan dificultosa como incluir otros ítems relacionados a la satisfacción de necesidades no materiales

satisfacer sus necesidades tradicionales y así mantener su eficiencia física. Este concepto es consistente con una política económico-social conservadora, por su énfasis en el individuo y por sus escasas implicancias económicas si se implementan reformas sociales.

El concepto de necesidades básicas¹⁷⁴ es una extensión del concepto de subsistencia e incluye el conjunto de necesidades¹⁷⁵ requeridas por una comunidad como un todo y no sobre la a necesidades individuales o de las familias para su supervivencia física. Implica considerar la estructura de servicios universales y públicos con que una comunidad puede contar particularmente en salud y educación.

La lucha contra la pobreza requiere de una combinación de medidas, entre las que se incluirían el crecimiento económico, una redistribución del ingreso y de la riqueza, y una mayor eficiencia y participación de las instituciones democráticas.

El concepto de pobreza relativa incluye indicadores sobre necesidades materiales e inmateriales y su relación con el ingreso. Abarca también un análisis de la relación cambiante entre la privación relativa y el ingreso a lo largo del tiempo y entre los distintos niveles de ingreso. ¹⁷⁶ Son pobres, tanto aquellos que son víctimas de una mala distribución de los ingresos y de la riqueza como aquellos a quienes sus recursos materiales e inmateriales no les permiten cumplir con las demandas y hábitos sociales que como ciudadano se les exige.

Respecto del tema, Isuani, Lo Vuolo y Tenti Fanfani (1991) nos recuerdan que en las primeras fases del Estado-nación moderno predominaba una concepción exclusivamente moral de la pobreza, lo que sustentó un conjunto de acciones públicas claramente orientadas a incidir sobre el plano de las mentalidades y conductas de los pobres. La lucha contra la pobreza¹⁷⁷ se basaba, en dos paradigmas teóricos: culturalista y situacionista. El paradigma culturalista sostiene que la pobreza

203

_

El concepto de necesidades básicas representa un avance con respecto al de subsistencia, puesto que incluye la idea de servicios públicos mínimos universales, particularmente en salud y educación. Se incluyen las necesidades que emanan del trabajo, de las obligaciones de la familia, de la participación política, de la ciudadanía y, en general, de mayores niveles de igualdad social.

Tra Pero definir el "conjunto de necesidades" de una comunidad forma parte de la dificultad del concepto, ya que resulta difícil determinar cuáles son los criterios para escoger y caracterizar los bienes y servicios a ser incluidos. Por lo tanto, necesitaríamos contar con investigaciones cualitativas y cuantitativas especiales acerca de la pobreza y de su estructura para poder luego diseñar las medidas de política social adecuadas para combatirla.

¹⁷⁶ Las sociedades modernas están pasando a través de procesos de intensos y rápidos cambios de manera que no es realista mantener constante la relación entre necesidades y nivel de ingresos. Por ejemplo, durante un período corto de tiempo, nuevos productos entran en el mercado; las costumbres y hábitos sociales se transforman, las relaciones laborales y la situación de empleo cambian dramáticamente; la distancia social entre ricos y pobres puede ampliarse, etc.

¹⁷⁷ En el contexto norteamericano.

está relacionada con la manera de ser de los pobres, a las actitudes y valores comunes que los distinguen del resto de la población. La causa principal de la pobreza sería la orientación centrada en el presente y no la falta de ingreso o bienestar¹⁷⁸. Para el paradigma situacionista, los valores y prácticas de los pobres son un conjunto de respuestas racionales a las distintas situaciones de la vida de los individuos. Sus conductas, en tanto pobres, no estarían dictadas por una serie de valores, sino que serían resultado de una deliberación, esto es, de una respuesta racional a la situación.

Los dos paradigmas analizados son sistemas explicativos que eluden una explicación estructural del fenómeno. La coincidencia entre ambos es que consideran a la pobreza como un fenómeno individual. Ésta era considerada como un fenómeno que afectaba a ciertos individuos que no estaban en condiciones de integrarse al sistema capitalista¹⁷⁹. Ambas explicaciones tienden a hablar de la pobreza como si ésta fuera un objeto que puede definirse por sí mismo y no como un elemento dentro de una estructura.

Principales ideas en la evolución del pensamiento de la Política Social

Es en la obra Marshall (1997) donde el concepto de ciudadanía aparece como un punto central en una formulación de derechos que intenta superar lo puramente formal y procedimental. La ciudadanía moderna es un estatus social que atribuye derechos y deberes a los nuevos estratos sociales que surgieron en la Revolución Industrial a partir de la segunda mitad del siglo XVII. Este autor distingue tres componentes y fases en el desarrollo de la ciudadanía: civil, política, y social. La ciudadanía civil atribuye al individuo una serie de derechos asociados a la libertad: la libertad física, la de palabra, la de pensamiento, la de religión; el derecho de poseer títulos de propiedad y de firmar contratos; y el derecho a una justicia independiente a partir del principio de igualdad ante la ley. La ciudadanía política se desarrolla en el siglo XIX, y consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político, a elegir y ser elegido, al sufragio general y la participación política. La ciudadanía social se afirma durante el siglo XX y consiste en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y de seguridad social, según los estándares prevalecientes en la comunidad política de referencia.

¹⁷⁸ La pasividad, el fatalismo, el irracionalismo, la imprevisión, la falta de interés en el trabajo y otros valores similares y asociados ('vicios') caracterizarían la cultura de los p obres.

¹⁷⁹ La organización racional del mercado no aseguraba la subsistencia del conjunto de la población. Debido a ello, se diseñó una estrategia que combinaba caridad privada con beneficencia pública, y que tendió a definir la relación entre el que daba y el que recibía como una relación de tutela, basada en el derecho (o el deber) del que otorga el auxilio y no en el derecho de quien lo recibe.

Según Marshall la distinción entre los tres tipos de ciudadanía -todas asociadas al principio de la libertad- es su tensión respecto de la igualdad. La ciudadanía social sería el núcleo del problema, dado que ésta está limitada por el sistema de estratificación social que proviene del capitalismo y debilita su desarrollo. La extensión de los derechos sociales, expresados en un sistema de servicios sociales (salud, educación, habitación, etc.) no puede tener como objetivo la igualdad de los ingresos. Los derechos sociales brindan una mejor calidad de vida, pero no pueden modificar el sistema básico de estratificación social que se deriva de la lógica del mercado.

Dentro de la evolución de la seguridad social¹⁸², consideramos relevantes los aportes efectuados por Bismark, Beveridge y Titmuss.

Diferentes teorías en torno a la equidad

Existiría cierto consenso en las estadísticas internacionales respecto de que América es la región menos equitativa del mundo. Esta realidad no sólo se presenta en el plano de la distribución de ingresos, sino que también afecta a otras áreas como el acceso al crédito, las posibilidades de educación, la salud, etc. Por eso nos interesa analizar las diferentes teorías sobre la equidad y que se relacionan con las políticas sociales que tendrán como correlato o respuesta.

Al respecto, Osvaldo Giordano (2000) sostiene que el punto de partida para la equidad es el de una sociedad organizada bajo los parámetros de la democracia y el capitalismo y en la cual el eje es la búsqueda del equilibrio entre la máxima libertad individual posible y la ayuda social estrictamente necesaria, con el fin de evitar que la lucha contra la pobreza se convierta en un dispositivo distribucioncita que ponga en peligro la libertad individual y los frutos del esfuerzo de las personas que no son pobres. Identifica tres corrientes de pensamiento con relación a la equidad.

1) La que le da mayor importancia a la libertad individual (la más estrictamente liberal¹⁸³). Para esta corriente¹⁸⁴, las intervenciones del Estado no deben ir en contra de las inclinaciones humanas y

¹⁸⁰ Marshall consideraba al capitalismo y a la lógica del mercado como un sistema de desigualdad. Se preguntaba: ¿Cómo puede estabilizarse un sistema social cuando desde la base hay una oposición radical entre los principios de igualdad y de la libertad?

¹⁸¹ Marshall pensaba que los derechos civiles no entran en contradicción con la lógica del mercado: no sólo no entran en contradicción sino que tienen un efecto sinergético. En lo que se refiere a la ciudadanía política, admitió que en un comienzo representaba algún peligro potencial al ampliar las bases para que grupos anteriormente excluidos, como la naciente clase obrera, participasen de la lucha política. Pero fue por esta misma posibilidad que la ciudadanía política abrió paso al reformismo social y a la exclusión de la vía revolucionaria violenta a través de la afirmación de los derechos políticos y de la igualdad durante las luchas sociales del siglo XX.

¹⁸² Para ver este punto en detalle ver el informe en poder del I.I.S.-U.C.A., mimeo 2002.

deben reducirse a lo mínimamente necesario. El derecho de propiedad es el único derecho que merece ser considerado un derecho y desempeña un papel clave en la formulación de las recomendaciones de política sobre cómo debe ser la intervención del Estado, quién debe concentrarse en la protección contra la apropiación injusta, y que el intento de forzar a cualquier persona a contribuir con una parte de sus legítimas pertenencias al bienestar de los demás es una violación de los derechos fundamentales de la propiedad. En síntesis, la lucha contra la pobreza debería limitarse a las conductas altruistas de la sociedad.

2) Un enfoque que relativiza la preponderancia absoluta de la libertad individual dando lugar al concepto de garantía de un mínimo decente. El punto de coincidencia con la posición anterior es la libertad de cada individuo de tener una vida digna gracias a su propio esfuerzo, pero se distancia al sostener que si a alguien no le resulta posible tener una vida digna, esa parte de los recursos debe ser conseguida a través de la ayuda de la comunidad. Este enfoque propone ayudar a cada persona, brindándole lo que le falta para vivir decentemente¹⁸⁵.

En estas dos corrientes de pensamiento, el eje gira en torno a otorgar preeminencia a las libertades individuales por sobre los objetivos igualitarios.

3) Otra corriente del pensamiento incorpora aspectos de igualitarismo dentro del marco libertario¹⁸⁶. La noción de que la preocupación de la sociedad debe estar al servicio de un requerimiento básico de igualdad en el bienestar neto de los individuos, o al menos de igualdad en la posibilidad de alcanzarlo.

Con respecto a la justicia, Rawls adopta una concepción a la que denomina "justicia con equidad"¹⁸⁷. Nino (1988) explica que "según esta posición los principios de justicia son los principios que eligirían personas libres y puramente racionales, que sólo se preocuparan por su propio interés, si estuvieran en una posición de igualdad. Siendo las condiciones de esta elección *fair* (equitativas o imparciales) cualesquiera que fueran los principios que resultaran elegidos serían *los* principios de la justicia". Rawls sostiene que estas personas terminarían eligiendo por unanimidad estos dos principios de justicia: Primer principio: Cada persona debe tener un derecho igual al sistema total más extenso de libertades básicas (de conciencia, de palabra, contra

¹⁸³ Años ´ 70. Gran desarrollo con Reagan en EE.UU. y con Thatcher en Reino Unido.

¹⁸⁴ Nozick (1980) es el referente contemporáneo más importante de este enfoque.

En esta perspectiva, Fried (1978), considera que la beneficencia debería ser considerada como un deber, no obstante, aclara que la condición para la ayuda es que la persona no pueda procurarse ese mínimo decente por sí misma, con un esfuerzo razonable.

¹⁸⁶ Rawls (1973) y Sen (2000)

¹⁸⁷ Justice as fairness.

detenciones arbitrarias, de voto, etc.) que sea compatible con un sistema similar de libertades para todos. Segundo principio: Las desigualdades sociales y económicas deben ser dispuestas de modo tal que ellas satisfagan estas dos condiciones: 1) ellas deben ser para el mayor beneficio de los que se encuentran en la posición social menos aventajada (el denominado 'principio de diferencia'), y 2) ellas deben adjudicarse a funciones y posiciones abiertas a todos bajo condiciones de una equitativa igualdad de oportunidades.

Coincidimos con Nino en que 'Rawls defiende una regla de *prioridad* entre estos dos principios, según la cual, cuando se traspasa un cierto nivel mínimo de desarrollo económico (lo que da lugar a una concepción 'especial" de justicia), el primer principio tiene absoluta prioridad 'lexicográfica" sobre el segundo, lo que quiere decir que debe satisfacerse completamente antes de pasarse a satisfacer el segundo. Una libertad menos extensa no puede justificarse por la obtención de beneficios económicos y sociales sino sólo en aras de fortalecer el sistema total de libertades (en cambio, cuando no se ha pasado un umbral mínimo de desarrollo económico, rige la teoría de la justicia "general", según la cual todos los bienes -libertades, oportunidades, riquezas, etc.- están en un mismo nivel y pueden intercambiarse unos con otros." Cuando Rawls hace referencia a las libertades no considera solamente a aquellas establecidas por las normas jurídicas, sino también la posibilidad de su ejercicio efectivo 188.

Sen (2000) rediseña la estructura conceptual de las nociones filosóficas liberales. Sostiene que las libertades individuales, las oportunidades sociales, los servicios económicos, las garantías de transparencia y la seguridad constituyen aspectos instrumentales de un fin más trascendente, que es la libertad de los individuos de vivir como les gustaría. Las mayores condiciones para el pleno desarrollo de las personas se dan en los países desarrollados 189. Observa que, en cambio, los países latinoamericanos no cuentan con cada uno de los cinco aspectos instrumentales, y que, si bien adoptaron en las dos últimas décadas transformaciones políticas en pos de garantizar las libertades individuales y las transformaciones económicas, fueron dejados de lado los aspectos relacionados con las oportunidades sociales, la transparencia de los actos de gobierno y la seguridad, obteniendo como resultado que las condiciones para el desarrollo individual sean menores y más precarias que

_

¹⁸⁸ Lo que Rawls llama *valor de la libertad*.

¹⁸⁹ Es justamente en estos países donde se presentan en forma más acabada los cinco aspectos instrumentales señalados, es decir: están garantizadas las libertades individuales, existen las mayores oportunidades sociales en términos de nutrición, salud, educación básica y vivienda, funcionan más eficientemente los servicios económicos, hay mayor transparencia en los actos de gobierno, y hay una mayor preocupación por la seguridad de la gente por parte de los dirigentes.

las que prevalecen en los países desarrollados. Los elementos fundantes¹⁹⁰ para brindar las condiciones de bienestar son: la democracia, la economía de mercado, las instituciones políticas de control ciudadano y la igualdad de oportunidades¹⁹¹. Los cinco aspectos instrumentales de Sen deben estar presentes en forma concurrente¹⁹². Se considera que la lucha contra la pobreza no debiera entenderse como la distribución de recursos en orden a igualar a desiguales; sino como la generación de las fuerzas correctoras para garantizar las libertades individuales, la eficiencia de la economía, el control ciudadano y la igualdad de oportunidades¹⁹³.

Políticas sociales implementadas en la Argentina de los años ´ 60 y ´ 90

En los años ´ 60, en Argentina, el Estado tuvo un papel central tanto en inversiones productivas como en infraestructura y en la expansión de bienes y servicios de uso colectivo para la satisfacción de los trabajadores en general. Se aplicaban políticas sociales que aspiraban a ser universales, con una fuerte intervención del Estado en la producción, en el campo regulatorio y en el pleno empleo. Los programas implementados giraban en torno al trabajador protegido por la legislación, el que constituía el sujeto de los derechos sociales, así se convertía en un sujeto colectivo y de esta forma se insertaba e integraba a la sociedad nacional.

La educación se convirtió en un derecho universal en el sentido genuino, en tanto igualaba individuos como ciudadanos, cualquiera fuera su lugar en la estructura social. La responsabilidad socializadora asumida por el Estado Nacional en materia educativa se relacionaba con el carácter de bien público y socialmente necesario de la educación.

Con respecto a la salud, el carácter universal del sistema se derivaba de su constitución junto con la expansión del trabajo formal y su alcance a una extensa gama de categorías ocupacionales, que dieron base a la calificación de "trabajador". La cobertura de salud se dio por medio de obras sociales, ligadas a la integración del mercado formal de trabajo.

-

¹⁹⁰ Con igual grado de importancia.

¹⁹¹ Entendiéndose por igualdad de oportunidades las políticas tendientes a brindar a aquellos ciudadanos que no pueden conseguir por sus propios medios, la infraestructura básica para vivir, la nutrición, la salud y la educación básica.

¹⁹² No sirve tener democracia sin eficiencia económica o tener democracia y eficiencia económica sin la posibilidad de acceder a los frutos de la libertad y el crecimiento.

¹⁹³ La teoría de la equidad dibuja el marco sobre el cual debe asentarse una organización social que busque el progreso con equidad. Sus principales aristas son: la democracia, la propiedad privada, la economía de mercado, la igualdad de oportunidades y los mecanismos republicanos de control social.

Se propone un cambio en las estrategias de intervención en asistencia y promoción social, que supone un avance en términos de responsabilidades directas (no sólo financiamiento) del Estado. Entra en vigencia, de la mano de la ideología de la Alianza para el Progreso, el denominado "desarrollo de comunidades" (Tenti, 1989; Goldbert, 1996). En ese momento, la unidad de intervención pasó del individuo a la comunidad sobre la que había que intervenir para concientizar a la población y movilizar, a los efectos de constituir a los sectores más desfavorecidos en actores sociales capaces de conformarse como "agentes de su propio desarrollo" (Tenti, 1989). En el campo de la política social, el sujeto estuvo constituido por los grupos vulnerables desde el punto de vista biológico. La asistencia hacia estos grupos no era sistematizada y quedaba en manos de iglesias u organizaciones de beneficencia, que atendían las necesidades de la población marginal en forma voluntaria, discontinua, con discrecionalidad de la acción distributiva y dependencia del receptor. Golbert y Tenti Fanfani (1994) destacan que, en los años '90, ante el vertiginoso proceso de globalización que hace ilusoria una estrategia de desarrollo al margen del capitalismo mundial, y frente a las transformaciones profundas que se producen en las sociedades organizadas en torno al trabajo, los rasgos más significativos que ofrece la experiencia latinoamericana y en especial la argentina, son la creciente desigualdad social, el aumento del desempleo, la precarización laboral y la extensión y profundización de la pobreza. En este contexto y como principal política frente a la pobreza, se desarrolló el concepto de "focalización", que consiste en dirigir el gasto público social hacia los sectores más pobres y eliminar todo subsidio público directo o indirecto destinado a los sectores medios. Según Hintze (2000), desde la reforma del Estado, las políticas sociales se caracterizan por la privatización, la universalidad restringida y el aumento del peso de las políticas asistenciales. 194

Gasto Social durante la década del '90

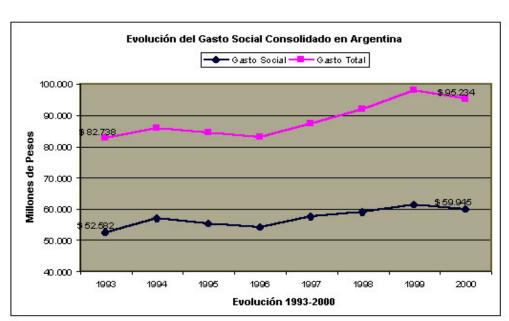
De los componentes del gasto social se desprende la proporción que se destina para combatir a la pobreza, pero no cuánto de ese gasto corresponde a la asistencia social, entendiéndose como tal, la ayuda directa a quienes viven por debajo del umbral de ingresos de la pobreza. Para localizar este

_

En cuanto a la "privatización", se profundiza la separación público -privado y se postula que la producción debe desenvolverse fundamentalmente en este último ámbito. El Estado debe hacerse cargo solamente de aquello que no entra en el amplio campo del mercado. Con respecto a la "universalidad restringida", para las políticas que se siguen considerando de naturaleza universal, se realizan modificaciones de grado, sólo atención primaria de la salud, educación básica, etc. Las intervenciones serán "focalizadas" en aquellos que realmente las necesitan. Y finalmente un "aumento del peso de las políticas asistenciales", consideradas como compensatorias del ajuste estructural, que pierden su carácter residual y adquieren mayor centralidad.

gasto es necesario indagar un poco más y aproximar la cifra que corresponde a los 'programas sociales". Los programas sociales son el conjunto de acciones que el Estado ejecuta para combatir la vulnerabilidad social de ciertos segmentos de la población, dentro de los que está la pobreza. Tienen la particularidad de ser focalizados en función del segmento al que se pretende llegar y no son derechos adquiridos, por lo cual presentan una gran flexibilidad en su formulación.

Según Giordano (2000), estos montos fueron estimados bajo el supuesto de un gasto provincial en programas sociales por \$ 600 millones. En el ámbito del Estado Nacional existieron en los años ´ 90 entre 57 y 60 programas que representaron un gasto anual de \$ 2.400 millones ¹⁹⁵. De estos programas, una proporción muy importante fue ejecutada a través de entidades intermedias, como los municipios, sindicatos, sindicatos, ONG y entidades religiosas. Algunos cuentan con financiamiento de organismos internacionales (BID y Banco Mundial, entre los más importantes) mientras que otros se financian exclusivamente con recursos propios.



Cuadro Nº 1

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del INDEC y de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Ministerio de Economía (2001).

Del cuadro Nº 1 surge claramente la rigidez del Gasto Social con relación al Gasto Total. El gasto social es pro-cíclico, y por lo tanto no cumple eficientemente la función de estabilizador; para lograrlo debiera ser anticíclico, ya que en momentos de caída de actividad debería brindar protección a aquellos que han quedado desprotegidos.

_

¹⁹⁵ No se incluye el gasto en vivienda (FONAVI) dentro de los programas sociales nacionales.

Podemos inferir que el aumento de la marginalidad económica y social en medio de la expansión, convivió con la paradoja de que el gasto consolidado del Estado Nacional y las provincias aumentó en forma sostenida. Dentro de los componentes del gasto, el social es el más importante. Éste se mantuvo durante los años de las reformas económicas por encima del 60% del gasto total (Giordano, 2000), pero resultó insuficiente para enfrentar la exclusión creciente de los sectores que quedaban fuera del mercado laboral. El gasto social del Estado se supone razonable a niveles internacionales. Aún así, la pobreza se fue multiplicando.

Nos preguntamos, al igual que Castel (1997) si discutir sobre políticas sociales implica, analizar y decidir cómo prevenir y contrarrestar los procesos de vulnerabilidad y desafiliación, o bien implica discutir cuál es el papel que debe cumplir el Estado en la definición e implementación de una política social inclusiva.

2. OBJETIVO GENERAL

Analizar y comprender los modelos de políticas sociales implementados en los años ´ 60 y ´ 90, teniendo en cuenta el carácter tecnocrático o participativo de las mismas.

La tecnocracia

Como introducción al desarrollo de lo que son las políticas sociales tecnocráticas, explicaremos lo que significa la tecnocracia, que en las condiciones políticas clásicas, se refiere a un sistema de gobierno en que los expertos gobiernan en virtud de su conocimiento especializado ocupando posiciones jerárquicas en las instituciones políticas y económicas dominantes. Pareciera que para los tecnócratas, la promoción de economías de mercado abierto, la competitividad internacional y la estabilidad financiera se antepondrían a las políticas a las que les atañe la formación de consenso, el manejo de conflictos y la equidad social. En algunos contextos, los tecnócratas asocian la democratización con demandas de corte populista que pudieran subvertir sus visiones y sus planes macroeconómicos, es así como en muchas de las democracias nuevas en las que se están tratando de aplicar reformas económicas, se tiende a relegar residualmente y a un segundo plano a las políticas sociales, en vez de hacerlas más abarcativas y de avanzada.

Fisher (1994) afirma que, los tecnócratas y los promotores de la tecnocracia creen que la democracia es un sistema inapropiado para tomar decisiones. Agrega que la tecnocracia ha tomado diversas formas, y que incluso en un mismo país ésta ha variado en diferentes escenas institucionales. Por esa razón sostiene que no hay una única teoría de la tecnocracia, pero que hay un grado de acuerdo general respecto al uso de la "especialización técnica". Puede organizarse la

especialización para servir a diferentes funciones e intereses y da lugar a una teoría de formación y decisión gubernamental diseñada para promover las soluciones técnicas a los problemas políticos, se apoya en un proyecto político que defiende a los expertos como la base dominante para la organización del poder político. Advierte que la coherencia histórica que define el pensamiento tecnocrático es una profunda animosidad asentada hacia la política. La misión común de este proyecto de racionalidad es 'rescatar' la política públic a de las irracionalidades e indignidades de los políticos, esperando dirigirlo con métodos racionales, analíticos y científicos. Los tecnócratas, según Fisher, ven a la política como un problema en vez de como una solución. En el contexto Occidental, esta visión se manifiesta en una creencia en que las crisis de malestar presupuestario contemporáneas, la inflación, la polución, la pobreza, la escasez de energía, el declive educativo, el crimen y así sucesivamente, se deben atribuir principalmente a la manera en que la formación de decisión es organizada en los gobiernos democráticos estructurados.

Según Kliksberg (1994), la tecnocracia es un sector socio cultural que atraviesa el ámbito estatal y el privado, e incluso se mueve con comodidad entre ambos. Sus calificaciones profesionales son decisivas y, en general, están ligadas a la administración y al management. Éstas han invadido a la gestión pública y a la privada.

Debería ser destacado que al Estado se lo ha privado de una "racionalidad pública" para introducirlo en una imitación de los modelos de administración privada, que facilita la utilización del aparato estatal al servicio de intereses particulares. Las finalidades sociales que siguen a cargo del Estado pierden alcance, convirtiéndose en una débil red de seguridad, imposibilitada de figurar en agenda alguna, reduciéndose la acción social a mero asistencialismo.

Patrimonialismos modernos y políticas tecnocráticas

Según la distinción de Peter Evans (1996) entre 'Estados Predatorios" y 'Desarrollista s", si bien el caso argentino es expuesto como predatorio, los latinoamericanos se ubicarían en una posición intermedia, diferenciándose por el modo en que se obtienen los cargos públicos, las amplias facultades del ejecutivo para designarlos a su arbitrio en detrimento del mérito, los modos de relacionarse con la sociedad y la orientación de sus políticas.

En relación a los patrimonialismos modernos, Oszlak (1980) sostiene que en los procesos sociales bajo un modelo patrimonial-desarrollista, las decisiones las toma el poder político, que ocupa el centro de la estructura burocrática y que es quien define cuáles son las cuestiones o los problemas

sociales que va a atender el Estado. El conformar la agenda significa una definición política sobre la cuestión, que desencadena a su vez dos procesos que también controla: uno, hacia adentro de la burocracia, y otro hacia actores privilegiados de la sociedad civil, a quienes decide beneficiar. Esto implica individualizar las relaciones, refiriéndose a las establecidas entre grupos de industriales y burócratas, cuyas finalidades son optimizar sus intereses particulares. Esto muestra un aparato estatal con una autonomía enraizada parcialmente en términos de Evans frente a una sociedad que se convierte en espectadora de un proceso de cambio social que se legitima a partir de la transformación alcanzada.

El patrimonialismo moderno configura una categoría analítica, rescatada de las tipologías de dominación de Max Weber (1983) construidas para describir las relaciones de poder en las sociedades precapitalistas basadas en la tradición. Un caso especial es la 'patrimonial', donde el que gobierna no es un 'superior', sino un señor personal y su cuadro administrativo no está constituido por 'funcionarios', sino por 'servidores ''. La designación de funcionarios es el elemento clave parra transformar a los Estados en el gobierno privado de quienes poseen el poder necesario para el ejercicio de la dominación. ¹⁹⁶

Según Márquez y Godau (1985), la evolución de la teoría de la burocracia ha llevado a que actualmente se comprenda su accionar inserto en la dinámica de un proceso social, lo que permite visualizarla como escenario de luchas o la "arena", donde convergen diferentes grupos y fracciones de la sociedad que integran las coaliciones dominantes. A su vez los aparatos estatales constituyen importantes instrumentos de acción: como *mecanismos* para llevar a cabo proyectos gubernamentales y *como marco y freno* a la participación política.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos sobre las particularidades que asumen los actores sociales en estos patrimonialismos modernos. En términos de Arendt (1958) la capacidad de romper con procesos predecibles depende de la acción, ya que es la actividad humana exclusiva de los hombres encargada de introducir lo novedoso. Esto es porque que la presencia del actor social posibilitaría modificar el rumbo de la historia. Sin embargo, en sociedades de tipo tradicional y dependientes del Estado, el ejercicio personalista del poder produce una acción desmovilizadora que impide la constitución de actores con las capacidades antes mencionadas.

¹⁹⁶ Las categorías weberianas también pueden ser útiles para analizar formas combinadas de dominación patrimonial y carismática, que le otorgan un mayor grado de complejidad a estos fenómenos modernos. Los rasgos característicos de la forma patrimonial son: falta de competencias fijas según las normas objetivas; jerarquía racional fija de un sistema de nombramientos y ascensos regulados; de formación profesional; de sueldo fijo o de sueldo pagado en dinero.

En relación con la participación de los tecnócratas en las políticas sociales, Isuani (1991) percibe que se produce una especie de división del trabajo que dificulta la comprensión de la marcha de un programa. Considera que las poblaciones objeto consolidan el poder de los planificadorestecnócratas gracias al desarrollo de los medios de recolección, almacenamiento y análisis de la información (lo que da lugar a implicaciones políticas) y entonces se produce una disociación entre el diagnóstico y el tratamiento de un determinado programa social. Hace hincapié en el nivel macrosocial, en el que se desarrollan formas de control y se tratan de asignar destinos diferentes a los individuos en función de la capacidad de cada uno de asumir las exigencias de la competitividad y de la rentabilidad. Este fenómeno conduciría a una sociedad dual o en dos velocidades: por un lado un sector competitivo de alta productividad y tecnología que obedece a las reglas inexorables del mercado y por el otro un campo de actividades que constituyen en refugio para los marginales (educación 'ho formal', atención 'primaria de la salud', empleo 'especial', vivienda 'mínima').

En los regímenes patrimonialistas, el ejercicio de la violencia simbólica tiende, en el campo de las políticas sociales, a operar en dirección a diluir la auto-representación del sujeto como portador de derechos; planteando un conflicto entre el ciudadano autónomo y el cliente.

La institucionalización de las relaciones clientelares es funcional a este tipo de dominación, en la medida que la fortalece: hay un sujeto de acción (el gobernante) y otro objeto de la misma (los gobernados). La desigualdad es minimizada al nivel de enunciaciones discursivas que apelan a la pertenencia a una misma comunidad, a compartir los mismos orígenes, a "ser uno más del pueblo". Al plantearse estas relaciones como de intercambio recíproco, permanece oculta su dimensión simbólica o cultural que se produce a través del proceso de aprendizaje del clientelismo que posibilita su reproducción, constituyendo al dominado en cómplice de esa dominación.

Políticas sociales participativas

En las sociedades latinoamericanas, se está dando un crecimiento continuo de abajo hacia arriba de la presión por estructuras de participación y también hay una exigencia sobre el grado de autenticidad de esas estructuras. La población demanda participar. ¿Por qué esa necesidad? Según Kliksberg y Tomassini (2000) la población busca respuestas que no encuentra. Ante una región caracterizada por ser la más desigual del mundo, donde se observan severas inequidades en la distribución de los ingresos, inadmisible en sistemas democráticos alcanzados después de largas luchas; la experiencia, muchas veces frustrada o de resultados limitados, en las políticas de enfrentamiento a la pobreza e inequidad, ha dejado como uno de sus saldos favorables la

constatación de que en la participación comunitaria puede haber potencialidades de gran consideración para obtener logros significativos y al mismo tiempo mejorar la equidad.

Las políticas sociales participativas fueron objeto de grandes controversias. Poco a poco, se está produciendo un nuevo consenso. Así podemos observar cómo los organismos internacionales de mayor peso la están adoptando como estrategia de acción en algunos casos y en otros como política oficial.

La participación tuvo en América Latina una legitimidad de carácter moral, como derecho básico de todo ser humano, con apoyo en las cosmovisiones religiosas y éticas predominantes en la región. También tuvo una legitimidad política, con el apego de dicha propuesta al ideal democrático. Ahora, la participación tiene también una legitimidad macroeconómica y gerencial. Es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación con las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas. Aparece la participación, no como 'imposición de algún sector, sino como una oportunidad''.

Se advierte entonces, una participación inducida desde abajo, orientada a la construcción de identidades basadas en estilos de vida y de consumo. La participación es entendida como generación de procesos de empoderamiento de individuos y comunidades, que mediante la construcción de mecanismos participativos permitan a los ciudadanos detectar sus necesidades y fortalecer su autonomía para informar y negociar las demandas de políticas y sociales ante el Estado y también ante el mercado. Como toda oportunidad, enfrenta fuertes resistencias de diversa índole. Esto es evidente si se observa la brecha que separa el "discurso" sobre la participación, de sus realidades de implementación concretas. En el discurso, el consenso parece total y la voluntad de llevar adelante la participación parece potente. En la realidad, el discurso no ha sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de implementación.

Kliksberg (2000) propone seis tesis no convencionales sobre participación, de gran ayuda para comprender cómo, según él, la participación fortalece a las políticas sociales. Son ejemplos los 121 proyectos de dotación de agua potable a zonas rurales efectuados en 49 países de Asia, África y América Latina; el caso de Villa Salvador en Perú; el de las ferias de consumo familiar de Barquisimeto y el presupuesto municipal participativo de Porto Alegre.

Cuadro Nº 2 Comparativo entre políticas tecnocráticas y participativas

	Políticas Tecnocráticas	Políticas Participativas
Visión de la política	Aislada	Contextualizada
Visión de la sociedad	Excluida	Incluida

Visión del estado	Mínimo	Complementario
Visión del mercado	Fin	Instrumento
Visión del beneficiario	Imposición	Negociación
Visión de las p. públicas	Funcionales (respecto de su	Participativas
	orden)	
Visión de los derechos	Ciudadanía restringida	Ciudadanía plena
Visión de los individuos	Objeto (Clientes)	Sujetos (Activos)
Visión de la organización	Gerencia pública	Organización por
		Proyectos

Las políticas tecnocráticas se guían por el criterio de eficacia en pugna con las corrientes políticas doctrinarias a las que aisla por considerarlas emotivas y procedentes de intereses personales o grupales. El mal social estaría dado por la escasez que puede vencerse a través de nuevas tecnologías. La revolución gerencial ha asegurado que las instituciones dominantes de la nueva sociedad también tendrán un carácter intelectual, donde los especialistas podrán integrar sus acciones para optimizar los resultados de los programas, mientras los sujetos, meros espectadores de los cambios por venir y objetos pasivos de las imposiciones que los expertos consideren eficientes para concretar sus propios intereses.

Las políticas participativas son las que ayudan a realizar las detecciones de las necesidades reales, aportan un control social en tiempo real de su ejecución. La sociedad integrada es tanto un objetivo como una condición de existencia donde los derechos sociales son los que permiten a la ciudadanía moderna la búsqueda de mayores márgenes de equidad mediante la construcción de un espacio común y la constitución de sujetos sociales autónomos y activos, pueden hacer aportes e involucrarse en la comunidad. Con el concurso de todos se podrán organizar por proyectos las políticas que surjan de un censenso legitimador.

El individualismo de la Argentina en los años ´ 60 y ´ 90

De los años '60 a los '90, se observa una tendencia cada vez más pronunciada hacia el individualismo. Se diluye '10 público", que es percibido como ajeno.

Coincidimos con Arendt (1958), quien afirma que es crucial que no se evada la pertenencia de la política social a la "esfera pública", en términos de una preocupación superior por el conjunto, por

el funcionamiento de complementariedades y por la idea de derechos acoplada a la de responsabilidades públicas.

En Argentina, a partir de una economía abierta, de una retirada del Estado, de la difusión y promoción a través de los sistemas de comunicación masiva, de los valores relacionados al interés individual, de la primacía del ámbito privado y de la importancia del consumo personal, parecen haberse debilitado los sistemas de solidaridad, los hábitos de cooperación y el altruismo.

Una de las características más fuertes de la cultura moderna pareciera estar dada por el individualismo, lo que hace complejo el desarrollo de virtudes cívicas, públicas y democráticas que son las que presuponen el planteo de expansión de la ciudadanía.

La reacción al individualismo

A partir de la transición democrática, en Argentina ha surgido paulatinamente un sector de organizaciones no gubernamentales (ONG)¹⁹⁷ dedicadas a una variedad de temáticas (derechos humanos, medio ambiente, mujer, salud, etc.). Durante la última década, adquieren principal importancia las que están comprometidas con las problemáticas relacionadas al aumento de la pobreza y de la exclusión social.

Estas organizaciones constituyen un conjunto heterogéneo que incluye, principalmente: Fundaciones privadas, ONG de Desarrollo y Promoción integrada por equipos de profesionales, y ONG de base. Éstas últimas representan la voluntad de los pobres para superar su condición. Se conforman con un reducido núcleo de miembros organizadores, una estructura interna simple, un ámbito de acción eminentemente local y una orientación hacia problemas concretos de la comunidad. Dependen, generalmente de recursos externos para su financiamiento (que obtienen primariamente del Estado). También mantienen relaciones de diferente naturaleza con la esfera gubernamental, instituciones como la Iglesia Católica y otras organizaciones del ámbito no gubernamental.

Las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil

¹⁹⁷ Entendemos por ONG a las asociaciones sin fines de lucro, legalmente constituidas, que brindan servicios, movilizan intereses, alientan la autonomía y actúan como propulsoras para mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de los ciudadanos. (Reilly, 1995).

La relación entre una Sociedad Civil relativamente fuerte y el desarrollo de las instituciones políticas y económicas, es analizada por Putnam (1993) retomando las reflexiones de Tocqueville. Putnam analiza las relaciones entre el norte y sur de Italia: la región norte tiene un mayor desarrollo político, económico y social que la región sur, caracterizada por relaciones sociales y políticas verticales, donde predomina la desconfianza mutua, la corrupción, el no creer en las leyes, la criminalidad, etc.

Analizando el caso argentino, advertimos una diferencia con las percepciones de Tocqueville y de Putnam. En Argentina, al igual que gran parte de los países de América Latina, se percibe una tendencia opuesta a la descripta anteriormente, dado que hay un desequilibrio hacia el lado del Estado con una debilidad en general muy fuerte de la sociedad civil. Nos preguntamos si la razón de la preferencia por el Estado estuvo dada por su característica de patrimonialista, ya consolidado de esta forma durante el modelo agro-exportador, con dueños de clientelas tradicionales y controlado por una fuerte autoridad central y con relaciones "patronales -caudillescas". Pensamos que, con distintos matices, esto es lo que heredamos de nuestra historia y que continúa en el presente. La relación de autoridad "caudillo -patrón" evoca una dimensión paternal -vertical relacionada al ámbito familiar y a la responsabilidad no sujeta a reglas, de proteger a los súbditos a cambio de la lealtad a quien ejerce la autoridad. Al caudillo se le tolera la transgresión, se le obedece y tributa lealtad, aboliéndose la posibilidad de una "legalidad" basada en titularidades de derechos y obligaciones recíprocas, la deslealtad es interpretada como "traición" y quien la practica es excluido de la relación. Los súbditos tienen acceso a algunos beneficios otorgados como "gracia" por el patrón, pero sólo en virtud de la fidelidad prometida a su caudillo. La lealtad es el camino de ascensión en la escala de responsabilidades que el patrón pudiese delegar y en ausencia de un sistema que reconozca otros méritos, a mayor lealtad incondicional al caudillo, mayores recompensas. Aquí es donde pueden reconocerse las bases sociales del "servilismo" polí tico. El estilo de mando vertical autoritario parece haber perdurado hasta nuestros días marcando las relaciones entre Estado y Sociedad Civil.

3. HIPÓTESIS

Tanto en los años ´ 60 como en los ´ 90, la implementación de políticas y programas sociales en Argentina, se realizó en forma "tecnocrática", donde el experto definía las necesidades del beneficiario y "no participativa", donde los beneficiarios de los programas fueron actores pasivos de las decisiones que afectarían su destino. Esto trajo como consecuencias democracias de baja

intensidad, débiles y sociedades con escaso grado de asociatividad y de capital social y dificultad para participar activamente en la construcción de un proyecto colectivo de Nación.

4. METODOLOGÍA

Las características peculiares de las políticas sociales, su objeto de estudio, la realidad de los procesos de implementación y los rasgos particulares de las organizaciones públicas requieren de metodologías que no recaen en un sólo tipo de diseño, ni en una sóla técnica de recolección de datos. Por lo expresado, utilizaremos diferentes enfoques disciplinarios: predominantemente cualitativo, y, cuantitativo, cuando sea necesario.

Para cumplir con el objetivo central de la investigación, trabajamos con un enfoque predominantemente cualitativo, la estrategia implementada fue el "estudio de caso". En los años 90, Yin (1994) define al estudio de caso como la estrategia de investigación preferida cuando las preguntas que se van a realizar responden al "cómo" y al "por qué". Se dan cuando el invest igador tiene poco control sobre los eventos y cuando el foco de atención reside sobre fenómenos contemporáneos. El estudio de caso sería generalizable a un instrumento teórico y no a uno de tipo empírico. De esta manera se pretenden obtener "generalizacion es analíticas" respecto de un cuerpo teórico. También introduce la variante del estudio de caso múltiple comparado, con el cual el investigador puede probar una "generalización analítica" de una cierta idea ya que pudo demostrar tres o más casos que se apoyan en una cierta teoría.

Mediante el uso del estudio de caso múltiple comparado donde cada programa seleccionado es un caso, hemos analizado:

El diseño, implementación y modelo de gestión de cada programa seleccionado

Normativas, documentos e informaciones secundarias como estudios socio-sanitarios, informes presupuestarios, etc.

Tomamos en cuenta los siguientes programas sociales: Programa Materno Infantil ('60), Programa Materno Infantil ('90), Programa Materno Infantil Nutricional ('90), Programa de At ención a Grupos Vulnerables ('90) que nos resultaron paradigmáticos. Cada uno de ellos será para nuestra investigación un estudio de caso a comparar con el resto de los programas.

Programa Materno Infantil (PMI)

El PMI fue seleccionado por su origen, la Ley Nacional 12.341/37, único programa social con institucionalización formal que perduró en el tiempo, lo que nos permitió compararlo en las décadas del ´ 60 y del ´ 90.

El PMI respondería a una política que implicaría acelerar el descenso de las cifras de mortalidad materna e infantil y disminuir las inequidades existentes entre jurisdicciones y grupos poblacionales. Su principal aporte en los ´ 60 y ´ 90 fue la distribución de leche.

Cuadro Nº 3: Comparativo del PMI ('60) y PMI ('90)

PROGRAMA	PMI ('60)	PMI ('90)
Marco Legal	Ley № 12.341/36	
Fuente de financiamiento	Fondos propios – Presupuesto Nacional	
Tipo de intervención	Universal	
Localización	Territorio Nacional	
Duración	Desde 1936 – actualidad (permanente)	
Objetivo	Alcanzar la cobertura de promoción y atención de la salud de las mujeres y niños.	
		Incorporar a los adolescentes
	Centralizada	
Modelo de gestión		Ejecución Descentralizada
_	_	Mujeres embarazadas, puérperas y nodrizas
Beneficiarios (Población Objetivo)	Mujeres embarazadas y niños hasta los 6 años	Niños hasta 2 años y desnutridos hasta 6 años.
		Adolescentes
Componentes	Cuidado de la salud Materno Infantil Complementación Alimentaria (dación de leche)	
		Entrega de medicamentos
Subcomponentes	No posee	Actividades de capacitación
		Normatización y Asesoramiento Técnico

Como se advierte, el PMI de la década del ´ 60 con el tiempo fue evolucionando, encontrándose en la década del ´ 90 con una ampliación de la población objetivo mediante la incorporación de la atención adolescente, modificación del modelo de gestión centralizada con el agregado de una ejecución descentralizada (acorde a los lineamientos de la época), incorporación de la entrega de medicamentos a la tradicional dación de leche, incorporación de actividades de capacitación, normatización y asesoramiento técnico.

Programa Materno Infantil Nutricional PROMIN

Seleccionado por consolidar un modelo de atención a la familia basado en la programación de la demanda a través del cuidado y promoción de la salud. Para ello se procuró la rehabilitación del primer nivel de atención, el puesto del Centro de salud, con una orientación hacia la planificación local participativa. También procuró mejorar la infraestructura física, equipamiento y la incorporación de los recursos humanos adicionales necesarios.

Cuadro Nº 4: Comparativo del PMI ('60), PMI ('90) y PROMIN ('90)

PROGRAMA	PMI (60)	PMI (90)	PROMIN (90)
Marco Legal	Ley № 12341/36		Decreto PEN 443/93
Fuente de Financiamiento	Fondos propios – Presupuesto Nacional		Contrapartida Internacional – Banco Mundial (convenio de préstamo internacional)
Tipo de intervención	Univ	ersal	Focalizada
Localización	Todo el Territorio Nacional		Zonas Urbanas con más del 30% de la población con NBI
Duración	Desde 1936 – actualidad (permanente)		Desde 1993-2003 (transitorio)
Objetivo	Alcanzar la cobertura de la salud de las mujeres y niños.	Alcanzar la cobertura de la salud de las mujeres y niños y adolescentes	Disminuir la tasa de mortalidad materno infantil y aumentar la capacidad de los Centros de Salud (Primer Nivel de Atención)
Modelo de	Centralizada		
Gestión		Ejecución descentr	alizada
Beneficiarios (Población Objetivo)	Mujeres embarazadas y niños hasta los 6 años	Mujeres embarazadas, puérperas y nodrizas Niños hasta 2 años y desnutridos hasta 6 años Adolescentes	Según criterios: - Geográficos - sociales (zonas con hogares de alto nivel de pobreza) - Socio-demográficos (dentro de estas zonas madres y menores de 6 años)
Componentes	-Cui materno-infantil -Des -Asis -Interinfra equi		-Cuidado de la salud materno-infantil -Nutrición -Desarrollo infantil -Asistencia técnica -Intervenciones en infraestructura y equipamiento
Subcomponentes	No posee	-Entrega de medicamentos -Actividades de capacitación -Normatización y asesoramiento Técnico	No posee

De la comparación entre los PMI de los años ´ 60 y ´ 90 con el PROMIN del ´ 90 destacamos en principio el origen, apareciendo en los ´ 90 la baja instituci**n**alización formal, ya no son producto de una ley nacional, sino de decretos del PEN, además el PROMIN es financiado por organismos internacionales de crédito, con una parte de contraprestación nacional. Nos parece importante destacar que se trata de programas con objetivos concurrentes que responden a diferentes líneas de acción y de obtención de recursos. El cambio de intervención, que pasa de la universalidad de la

prestación a la focalización, también conlleva una transitoriedad en la concepción de las prestaciones (con tiempos de inicio y finalización determinados) dando a suponer que la legitimación del programa culminaría con la obtención de los resultados esperados para los que fue concebido. Dado que la focalización implicaría una mayor eficiencia en el gasto. 198

El PROMIN dedicó sus esfuerzos a apoyar la atención de la población de mujeres y niños en mayor riesgo en los sectores más pobres y con peores indicadores socio-sanitarios. El programa plantea como prioritario la reducción de la mortalidad infantil y materna mediante el apoyo a la estrategia de atención primaria, la capacitación de los integrantes de los equipos de salud y el fortalecimiento de la gestión de los servicios del primer nivel de complejidad.

Planes Trabajar I, II y III, del '90

Seleccionado por ser el principal programa de ayuda económica a las personas que se encontraban en situación de desempleo, mediante la entrega de una suma no remunerativa. Constituyó un instrumento de financiamiento de mano de obra para la realización de proyectos comunitarios que desarrollen obras de infraestructura social y económica orientadas a satisfacer necesidades relevantes de la población con menores recursos.

¹⁹⁸ El análisis de los documentos del programa está ampliado en la investigación homónima en poder del

Cuadro N^o 5 Comparativo de los Planes Trabajar I, II y II

PLANES	TRABAJAR I	TRABAJAR II	TRABAJAR III
--------	------------	-------------	--------------

Marco Legal Año de funcionamiento	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Res.: MT y SS Nª 327/98	Seguridad Social Res. :MT y SS N° 240 /97	y ·
Fuente de financiamiento		Banco Mundial	
Illiancialliento	Transitoria - Período máximo: 6 meses - Contraprestación: 6 h. de trabajo /día.		
	Ayuda económica mensual no remunerativa de \$160.	Ayuda económica mensual no remunerativa de \$180.	Ayuda económica mensual no remunerativa de \$200
Tipo de prestaciones			Para jefes de
			hogar
			desocupados:
			Seguro para cubrir riesgos de accidentes y una cobertura de salud.
	Cobro con DNI, por	r ventanilla del Banco Nación	
		Para municipios con dificulta de infraestructura se destinó para la provisión de material	un aporte económico
Modelo de Gestión	Centralizada, ejecución descentralizada: asumiendo el carácter de organismos ejecutores - A través de organismos públicos provinciales o municipales - A través de ONGs		
	No percibir Seguro de Desempleo		
Beneficiarios (población objetivo)	Estar desocupado: el 50% de los beneficiarios debían ser único sostén de la familia y estar por debajo de la línea de pobreza.	Trabajadores /as desocupados /as	Jefes de hogares pobres que estén desempleados con baja calificación
		No participar de otros progra capacitación laboral	amas de empleo o

Estos planes se proponían brindar ocupación transitoria a trabajadores / as desocupados / as en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares y atender situaciones de emergencia ocupacional provocadas por desajustes en los mercados de trabajo de los '90.

Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)

Seleccionado por presentar características novedosas al introducir un modelo participativo de gestión social. Por medio de Talleres de Planificación Participativa se elaboraron los proyectos que luego fueron seleccionados por el PAGV para su financiamiento. Procuró potenciar la capacidad de los grupos vulnerables para demandar y acceder a servicios sociales esenciales y coordinar a los participantes para generar y ejecutar proyectos barriales.

Cuadro Nº 6 Descriptivo del Programa de Atención a Grupos Vulnerables

PROGRAMA DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES (PAGV)			
Marco Legal	Decreto Presidencial N° 72/98		
	BID- Contrato de Préstamo: 60 millones de U\$S		
Fuente de Financiamiento	N° 1021 / OC-AR y N° 996/ SF-AR		
i dente de i manciamiento	-Contrapartida Nacional:		
	22 millones de U\$S		
Tipo de Intervención	Focalizada		
p	Chaco-Buenos Aires-Córdoba-Tucumán y Santa Fe		
Localización	para la implementación de Planes Barriales.		
	Componente de atención a la población indígena:		
	Salta- Jujuy- Chaco y Formosa		
Duración	1998-2002		
	-Contribuir a disminuir la exposición a riesgos		
	sociales y mejorar la calidad de vida de los grupos		
Objective	vulnerables.		
Objetivo	Implementar un madale de gestión participativa		
	-Implementar un modelo de gestión participativa en el ámbito local, la articulación con iniciativas		
	comunitarias y el fortalecimiento de las		
	organizaciones locales públicas y de la sociedad		
	civil		
	Participativo		
Modelo de Gestión	Integral		
	Descentralizado		
	- Jóvenes (de 14 a 24 años)		
	-Mujeres jefas de hogar (solas con hijos menores		
Panaficiarias (Pahlasián Obietiva)	de 14 años a cargo)		
Beneficiarios (Población Objetivo)	-Ancianos (mayores de 60 años de edad) -Discapacitados (con discapacidades físicas y		
	mentales)		
	-Grupos indígenas		
	-De Viabilización del acceso a Servicios Sociales		
Componentes			
-	(VASS)		
	- De atención a la población Indígena (CAPI)		
	-De diseño participativo:		
Subcomponentes	Procesos de Planificación Participativa (PPP)		
	. Talleres de Planificación Participativa (TPP)		
Actoreo que porticiparen del Dregress	Municipalidad de San Fernando (MSF)		
Actores que participaron del Programa	(caso investigado) ONG técnica como Organización de Apoyo (ODA)		
	Onganizaciones de la Sociedad Civil (OSC)		
	Organizaciones de la obciedad Oivii (OSO)		

Fuente: Cuadros propios realizados sobre la base de las leyes o los documentos que les dieron origen. 199

El PAGV de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación se propuso contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y a la disminución de la tasa de riesgos sociales de los grupos vulnerables, facilitando su acceso a los servicios sociales a través de la implementación de un modelo de gestión innovadora que apuntó a fortalecer las redes sociales, ampliar las bases de participación comunitaria y hacer transparentes los recursos públicos en el nivel local.

_

¹⁹⁹ Detallados en el trabajo homónimo que está en poder de UCA. I.I.S.

Los factores de riesgo remiten al escaso o casi nulo capital social de los grupos vulnerables; al limitado acceso de los mismos a los servicios sociales universales (salud, educación, vivienda, previsión social, etc.). Falencia que no fue lo suficientemente compensada por las políticas sociales que los tuvo como destinatarios y a los crecientes problemas relacionados con el empleo.

La estrategia de intervención consistió en el desarrollo de un proceso de Planificación Participativa que convocó a los grupos vulnerables de la comunidad, a las organizaciones de la sociedad civil, de base y técnicas y a las autoridades locales para el diseño de proyectos que, en su conjunto, conformaron Planes Barriales. Estos Planes se basaban en un diagnóstico participativo e incluyeron proyectos que se articularon entre sí para responder a las necesidades identificadas y priorizadas por la comunidad así como proyectos orientados al fortalecimiento institucional. Fueron el resultado de una instancia de trabajo descentralizado que reflejó el consenso comunitario alcanzado en el proceso de planificación.²⁰⁰

Visión de los programas desde el punto de vista de los efectores

Teniendo en cuenta el carácter tecnocrático o participativo de las mismas. Se realizaron 14 entrevistas semi-estructuradas a funcionarios nacionales, municipales y efectores de programas, considerados referentes clave a los fines de esta investigación.

Visión de los programas seleccionados desde el punto de vista de los beneficiarios.

Observamos, respecto de los programas sociales elegidos, la eficacia²⁰¹ que tuvieron, para acercarnos al impacto social, que es donde probablemente mejor se observan los programas sociales desde el punto de vista de los beneficiarios.

Se tuvieron en cuenta los testimonios de 29 beneficiarios e información secundaria (estadísticas socioeconómicas, información presupuestaria, de prestaciones y beneficios atendidos).

Nuestro estudio de campo sobre los programas a investigar fue llevado a cabo en la Provincia de Buenos Aires, Partido de San Fernando (seleccionado al azar), lo que nos permitió ver los resultados a través de las respuestas de los beneficiarios receptores dentro de una misma población.

²⁰¹ Eficacia: congruencia de los resultados obtenidos en términos de impacto social de los fines perseguidos.

S.

²⁰⁰ Para el funcionamiento de los programas en el Partido de San Fernando remitirse a la Investigación en poder del I. I. c

5. CONCLUSIONES

-Durante el llamado Estado de Bienestar de los años ´ 60 se produjo la legitimación del modelo desarrollista, lo que trajo aparejado la expansión de derechos sociales y el desarrollo de la legislación protectora del trabajo. Se dieron políticas de corte universal, donde el eje fue la incorporación del trabajador al mercado laboral, a través del cual consigue la protección de la salud, la seguridad social y la educación.

-En cambio, en el modelo de los años '90, los derechos sociales van perdiendo entidad y la concepción de la ciudadanía se restringe, se profundiza la separación público-privado, la legislación laboral se mercantiliza y por lo tanto existe una mayor desprotección del trabajador. Las legitimaciones se reducen a una ampliación del asistencialismo²⁰². Las transformaciones de los ´90 se centraron en un concepto de Estado minimalista, la política social se convirtió en un mero paliativo a los efectos de la macroeconomía, centrándose en aspectos financieros, técnicos u operativos. Además, la mayor diferenciación y heterogeneidad social, producto de las reformas económicas, hizo tambalear las bases del Estado de Bienestar construido sobre el supuesto de homogeneidad de beneficiarios. En este contexto y como principal política frente a la pobreza se extendió la estrategia de focalización y determinación de población objetivo, que consiste en dirigir el gasto público social hacia los sectores más pobres y eliminar todo subsidio público directo o indirecto destinado a los sectores medios. Así a los marginales de los años \(^{6}\)0 se les suman los "excluidos" de los '90. El marco institucional en que se desarrolló la política social durante la década de los '90 presentaba una serie de características particulares: a) la bajainstitucionalización formal (y por lo tanto informal), cuyo principal indicador fue la existencia de marcos legales difusos, sobre todo en la asignación de fondos y prestaciones, en la falta de evaluaciones de resultados, ausencias de premios y castigos; b) la orientación a resultados rápidos y visibles; c) la alta rotación de programas y funcionarios y d) la transferencia de responsabilidades a terceros con capacidad de control.

-En nuestro país, la política social genera espacios de poder, maneja importantes recursos, por lo que conseguir y otorgar los diferentes programas, permite hacer un uso clientelar de la política social. Lo que alguna vez fue un derecho adquirido en calidad de "ciudadano", se convierte en una oferta dirigida a quienes poseen el título de "merecedores" potenciales, en calidad de población

⁻

²⁰² En su libro *Crisis de acumulación*, O' Connor analiza los gastos del Estado y elabora un esquema clasificatorio. Distingue allí los "gastos sociales" (educación, consumos colectivos, etc.), a los que les asigna la condición de gastos indirectamente productivos, de los "gastos en legitimaciones", no productivos. Incluye en estos últimos los gastos en represión y asistencia social.

objetivo. Así, se es vulnerable, pobre estructural o empobrecido y como tal se debe ser evaluado para ser beneficiario del programa, por quienes administran discrecionalmente el manejo de los mismos. La política social, en las décadas comparadas estuvo dirigida a controlar el orden más que a consolidar un derecho. Así se determina quienes van a ser los "merecedores" de programas, que se diseñan con una estrategia de recorte de la población, localización, modelos de gestión, etc. La misma matriz para programas que se desarrollarían en países diferentes, con poblaciones y culturas distintas, pero con necesidades básicas insatisfechas, ése sí, era el común denominador sobre el que se montaban agencias, tecnócratas, burócratas, lobystas, políticos, asesores, consultores, infraestructura y (si quedaba algo) beneficiarios. Como se desprende de nuestra investigación, los programas de asistencia focalizados en la población excluida han ido adquiriendo una importancia creciente y se convierten en la única forma legítima de acceder a recursos que permitan la mera subsistencia. De esta manera las estrategias de subsistencia en nuestro país se legitiman en programas focalizados para los excluidos: microemprendimientos, huertas comunitarias, capacitación elemental, transferencias económicas, viviendas precarias, educación y salud de baja calidad. Así se incorpora el concepto de desarrollo de habilidades y prácticas para la subsistencia, con el fin de que puedan coexistir pacíficamente con la sociedad moderna, más que para integrarse a ella.

- De las entrevistas realizadas a efectores, la mayoría opina que estos programas son financiados por los organismos internacionales de crédito como complemento y salvaguarda de las medidas de ajuste económico en prevención de situaciones de desborde social. Los programas funcionan por medio de operaciones técnicas (manuales operativos), nunca cuestionadas, con reglamentos rígidos, que no tienen la menor posibilidad por parte de los beneficiarios de una posible reflexión sobre la acción y cuyos resultados puedan ser objeto de recomendaciones para tomar futuras decisiones que permitan mejorarlos. El reglamento operativo no puede ser cuestionado por quienes reciben el beneficio. Los profesionales que diseñan los programas, desconocen por completo el impacto de los mismos sobre la población, a la que incluso temen (ante cuestionamientos o razonables demandas), razón por la que son reacios a evaluaciones de beneficiarios, las explicaciones no suelen ser dadas a quienes las demanden.

-En lo que respecta a la Salud materno- infantil y a la nutrición, pudimos observar en nuestra investigación (a través de los diferentes programas analizados) una superposición de objetivos y poblaciones, lo que trajo aparejada una duplicación de costos administrativos, baja cobertura y calidad. Privilegiándose la asistencia y no la promoción y prevención. Todo esto digitado por quienes, técnicamente decidieron que esa metodología era la adecuada para enfrentar la situación de

riesgo por la que se atravesaba. Surgen nuevos programas con financiamiento internacional, el Programa Materno infantil Nutricional PROMIN con incumbencias similares al PMI y con la misma pertenencia institucional (Ministerio de Salud y Acción Social). Al indagar acerca del porqué de esa separación, la respuesta de algunos actores involucrados coincidió en remarcar la necesidad de contar con una estructura dinámica, altamente profesionalizada y no burocratizada definida por oposición al PMI- para intervenir rápida y eficazmente en las zonas focalizadas. Esta tendencia, a la luz de la proliferación de programas sociales con objetivos y poblaciones concurrentes, es el típico caso de generar estructuras paralelas a las burocracias estatales, promocionadas por los organismos multilaterales de crédito como alternativas focalizadas "eficientes". Así, se generaron tensiones entre los dos programas. Los movimientos de transferencia de responsabilidades a las provincias de programas de alcance supuestamente universal tienen una contrapartida en el surgimiento de programas focalizados en el ámbito nacional, de gestión centralizada y ejecución descentralizada. Es como el caso del PROMIN, cuyo impacto mayor se muestra a través de obras de infraestructura (hospitales, centros de atención primaria de la salud, centros de desarrollo infantil). Merece destacarse que, en la política social Argentina, no hay un sistema unificado de vigilancia nutricional que dé cuenta de la situación y provea insumos para el desarrollo de acciones que puedan intervenir sobre las patologías prevalentes. El PROMIN preveía la realización de una Encuesta Nacional Nutricional, que daría cuenta de situaciones de carencias. Sin embargo, la misma no se realizó.

-Respecto de los Planes Trabajar, las acciones se plantearon bajo un supuesto de transitoriedad del fenómeno, brindando ayuda económica en forma parcial y temporal a una población afectada por el desempleo estructural. Fue una propuesta del Banco Mundial aceptada por nuestros funcionarios, pero la transitoriedad de los Planes -así como la de los proyectos- no se correspondió con la "no transitoriedad" del desempleo, origen mismo de los Planes. Las condiciones del empleo no transitan, sino que permanecen, se profundizan y amplían, como consecuencia, los beneficiarios que necesitaron de estos Planes en un primer momento luego lo necesitaron con mayor intensidad, al mismo tiempo que no sólo lo necesitó el beneficiario original, sino que más integrantes del grupo familiar desearon recurrir a este programa. Tampoco pudo evitarse la introducción de formas clientelares, poco transparentes -cuando no ilegales- tanto de distribución de los recursos como de asignación de los beneficios. No existieron bases de datos completas y confiables y se percibió la necesidad de tener "amistades" en el gobierno para acceder al beneficio. En determinadas ocasiones, los Planes fueron una forma de contención de desbordes sociales y de negociación política en el ámbito provincial y municipal. Resultaron ser políticas ineficientes a la hora de

resolver la problemática del desempleo y el subempleo, produciéndose una selección descarnada que provocó un enfrentamiento de pobres contra indigentes.

-El análisis del Programa de Atención a Grupos Vulnerables y del análisis de los Procesos de Planificación Participativa que se desarrollaron en San Fernando, nos permitió inferir algunas conclusiones que pueden resultar de utilidad para comprender la repercusión de este tipo de programas sociales. Observamos que se lanza un proceso participativo en el cual aparecen una serie de necesidades que desde el inicio se conoce no podrán ser satisfechas por el Programa. Así como también se impulsan otras que, no apareciendo como prioritarias para la comunidad, tienen alta probabilidad de ser financiadas. En síntesis, parecería que la priorización de los problemas a los fines de la elaboración de los proyectos estuvo menos ligada a las necesidades reales de las comunidades que a los criterios de elegibilidad impuestos por el Programa para otorgar financiamiento.

El intento del PAGV de superar el desbalance político -políticas meritocráticas- característico de la mayoría de los programas sociales a través de la estrategia de la implementación de los Talleres de Planificación Participativa que implicaba el acceso de amplios sectores a la formulación de proyectos sociales, se dio en un marco de participación limitada.

-A lo largo de la investigación y analizando los diferentes programas sociales podemos concluir en que nuestra hipótesis ha sido confirmada por la evidencia empírica. Tanto en los años ´ 60 como en los ´ 90, la implementación de políticas y programas sociales en Argentina, fue realizada en forma 'tecnocrática', donde el experto definía las necesidades del beneficiario y "no participativa", donde los beneficiarios de los programas fueron actores pasivos de las decisiones que afectarían su destino. Esto es demostrativo de una democracia débil y una sociedad con escaso grado de asociatividad, capital social y dificultad para participar activamente en la construcción de un proyecto colectivo de Nación. ²⁰³

-Las políticas sociales más eficaces y equitativas para nuestra sociedad serían las participativas, donde los ciudadanos, en su calidad de actores y protagonistas de su propio destino fueran quienes diseñaran el modelo de sociedad y de convivencia dentro de un marco institucional democrático.

Sin duda, la pobreza y la exclusión social serán los temas prioritarios de la agenda política del Siglo XXI, no sólo porque afectan la gobernabilidad del sistema, sino también porque su superación es un

_

²⁰³ Esto se puede verificar en las investigaciones de I. Labaqui y G. Hasperué. UCA.IIS (mimeo 2002).

requisito para consolidar el sistema democrático y además es la condición de inversión en capital social que redundará en crecimiento y desarrollo social y económico.

Conclusiones generales del proyecto

Una de las características de esta investigación ha sido la de reposar sobre nueve subproyectos, agrupados en tres perspectivas diferentes²⁰⁴, los que alumbraron sus conclusiones parciales. El desafío de estas conclusiones generales será el de partir de las parciales e integrarlas con una intención de síntesis superadora.

En nuestro marco teórico, conceptualizamos al Estado como una relación social, lo que implica que todo lo que se predique respecto del Estado, puede ser aplicado a la sociedad civil. Creemos que las ideas de Peter Evans (1996), quien en su libro "Embedded Authonomy" trata el caso argentino como "Estado predatorio²⁰⁵", nos permitirían afirmar que estaríamos en presencia de una sociedad civil de tipo "predatoria" también. El Estado depreda a la sociedad y viceversa. El Estado lo hace a través de su falta de apego a ciertas reglas básicas de una democracia capitalista, y la sociedad lo hace mediante su anomia y falta de valores respecto de la "cosa pública".

Estaríamos en condiciones de afirmar que hemos encontrado patrones que se repiten a lo largo de las tres perspectivas que habíamos propuesto para abordar esta investigación. Es por ello que creemos pertinente recurrir a la imagen de un círculo vicioso, es decir, un patrón que se repite de una forma constante. Por ello podremos hablar de un círculo vicioso "político", otro de tipo "económico" (visto desde la noción de "lo público"), y otro de tipo "social"

Si bien todo modelo implica una cierta simplificación de la realidad, creemos que el utilizar la metáfora de un círculo vicioso, nos permite referirnos a un conjunto de elementos que interactúan

1. los cambios en la política y el ordenamiento institucional

3. los cambios en algunas políticas públicas y sus efectos

²⁰⁴ Nuestras tres perspectivas han sido:

^{2.} los cambios en la sociedad y en su cultura política

²⁰⁵ Evans considera que los ejemplos de Estados predatorios serían Zaire y Argentina. En el caso zaireño, ejemplifica que ciertos sectores del Estado (p.e. el ejército) salen a "depredar" cuando piden contribuciones "compulsivas" a la población en virtud de la falta de pago, o simplemente, como forma de complementar los ingresos que reciben usualmente.

de una forma permanente para provocar un efecto determinado. El círculo implica que este patrón recursivo no tiene necesariamente un origen único, pero sí que sus sus elementos se interrelacionan y que pueden ser mucho más complejos que los cuatro que nosotros hemos establecido.

El círculo vicioso político

Los modelos inacabados y los consensos inestables parecen ser una constante del caso argentino. Habría una relación estrecha entre lo "inacabado" de los dos modelos de Estado y lo inestable de los consensos sociales y políticos.

En la década del 60 la inestabilidad política y la proscripción del justicialismo, transformaban a cualquier empresa política en una cuestión de difícil resolución. En ese sentido creemos que el "modelo de Estado de Bienestar o de Desarrollo" que se dio en el caso argentino, no pudo mostrar el grado de "finalización" que tuvieron idénticos casos en los países desarrollados, en donde el Estado de Bienestar Keynesiano fue una realidad indiscutible.

Entonces, podríamos encontrar un círculo vicioso que es el siguiente: como no existían los consensos necesarios para llevar adelante ciertas políticas, las cuestiones políticas no terminan nunca de plasmarse completamente en la realidad, y, por lo tanto se cae siempre en la mala finalización del modelo. Por otro lado, esta falta de consensos básicos lleva a la inestabilidad política que a su vez impide que se evalúen las decisiones políticas. La ausencia total de políticas de Estado, sería un excelente ejemplo de esta constatación.

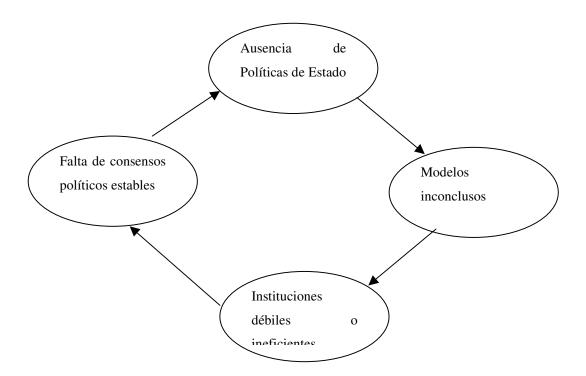
La ruptura de la estabilidad democrática, creemos que alimentó fuertemente esta "anemia de consensos" en la década del 60, mientras que en los 90 los acuerdos parecen haber sido conseguidos en base a un deterioro de la calidad institucional.

Esta imposibilidad de generar consensos sociales estables, creemos que juega un papel determinante en la baja calidad institucional argentina y en el bajo apoyo que concitó la democracia durante los 60. El sub-ciudadano²⁰⁶, es un excelente ejemplo de esta debilidad, que a nuestro criterio, aparece claramente reflejado en la noción de "realismo mágico" que explica J. J. Llach (1997). A continuación esquematizamos el círculo político:

tambien un victimario, porque no cumple los deberes que tendría que cumplir un ciudadano (pago de impuestos, controlar a las autoridades, participar en la vida política, etc) y le provee al sistema un insumo devaluado que vuelve a degradar el círculo.

233

²⁰⁶ El subciudadano es una imagen que utilizamos para ejemplificar al sujeto de la deuda social argentina. Es víctima y victimario al mismo tiempo. Es un actor que formalmente tiene los atributos de ciudadanía pero que, realmente, por la debilidad de las instituciones que respaldarían esa ciudadanía, se transforma en un "subciudadano", es decir, recibe un estándar de derechos mucho menor a lo establecido por la letra de la normativa. Por otro lado este "subciudadano" es tambien un victimario, porque no cumple los deberes que tendría que cumplir un ciudadano (pago de impuestos,



Este esquema, creemos que comienza por la falta de consensos políticos estables, que tienen como consecuencia la ausencia de políticas de Estado (que implementarían los resultados de los consensos) y que lleva al "modelo inconcluso". La experiencia argentina es un claro muestrario de "modelos inconclusos". Esta realidad, lleva, o influye fuertemente, en que las instituciones que surgirían de estos modelos sean débiles o ineficientes en sus funciones y tareas, porque son débiles en los consensos políticos sobre los cuales tendrían que reposar.

El círculo vicioso económico

Al principio de estas conclusiones hablamos del 'Estado predatorio" como una realidad en la cual la 'institución" depreda a su ciuda danía de recursos, y esta a su vez lo "depreda" a través del no pago de impuestos, de demandas clientelares, de agencias públicas "capturadas", etc. En esta mecánica recursiva, creemos que el persistente déficit fiscal, tanto en los 60 como en los 90 es una constante argentina. El argumento del déficit hace que la política argentina gire recurrentemente sobre proyectos economicistas o directamente fiscalistas. En este sentido se observa que la "urgencia" para salir de crisis económicas lleva a una falta de grandes metas de largo plazo, que a su vez, se entroncan con la debilidad de construcción de consensos.

El gran problema que podría estar emergiendo en este punto es la falta de un "modelo de país". En el caso argentino, desde los años 30, no hubo una definición respecto del perfil productivo y político que la ciudadanía, o al menos una parte mayoritaria de ella, desearía tener. Cuando un país define su perfil productivo y político, se comienza a construir un criterio de utilidad pública respecto de cuáles políticas son necesarias y cuáles no. Esta definición trae un efecto en cadena, puesto que cuando se clarifica el modelo de perfil productivo del país, se clarifica qué tipo de Estado le es funcional, qué tipo de burocracia, qué tipo de legislación, etc.

Creemos que es una realidad constatable la ausencia de una cultura tributaria. Si bien dijimos anteriormente que la ciudadanía argentina es de "baja intensidad", es decir que hay amplios sectores sociales sumergidos en prestaciones nulas o malas por parte del Estado, creemos pertinente señalar la ausencia de una cultura tributaria establecida. El continuo cambio de normas impositivas y la alteración en las reglas de juego, sumado al permanente déficit fiscal, habrían causado un profundo daño para que emergiera una cultura tributaria .

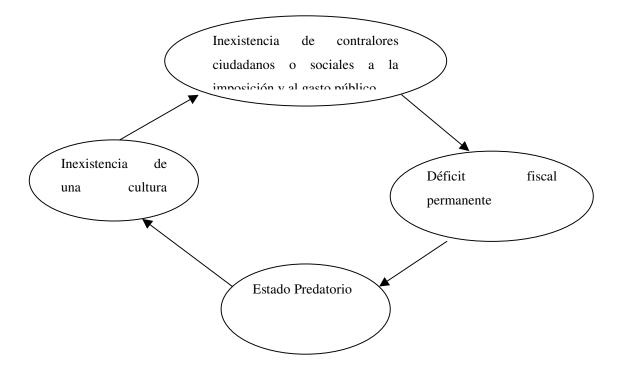
La idea de ciudadanía o subciudadanía, no aparecería ligada al concepto de responsabilidad tributaria. Ciudadano y contribuyente son dos ideas que en ambas décadas estudiadas, parecerían no ser conceptos equiparables.

La tendencia observada en el sistema tributario argentino en las décadas 60/90 parece ser la siguiente: los niveles de evasión elevados han sido un problema que casi nunca se ha podido controlar; se pasó de una estructura relativamente progresiva (años 60) a una más regresiva; la bandera de la simplificación tributaria de los 90 parece haberse debilitado hacia el 2000; existiría una inestabilidad en los criterios fiscales porque las retenciones a las exportaciones han sido reintroducidas para paliar el déficit fiscal; el Estado parecería en ambos períodos (salvo por un

breve período de los 90) nunca haber encontrado una forma de financiamiento permanente y sana en base a sus impuestos.

En lo que respecta a la coparticipación federal, estaríamos frente a un claro ejemplo de ausencia de reglas virtuosas o de incentivos positivos. En el caso argentino, la distribución de los ingresos tributarios entre la Nación y las provincias parecería ser un tema de difícil resolución. La tendencia observada ha sido, por parte de las provincias, otorgarle más facultades recaudatorias al Estado Nacional, y, por otro lado, no desarrollar sus capacidades recaudatorias propias. No se constituyó ningún sistema de incentivos positivo que llevara a las provincias a controlar sus gastos, porque estos no provenían de su propia recaudación sino de la coparticipación federal. Los sucesivos pactos fiscales de los 90 terminaron incrementando la discrecionalidad en el esquema.

A continuación introducimos el círculo económico:



En este esquema observamos que la inexistencia de una cultura tributaria argentina implica la ausencia de criterios ciudadanos de control social sobre el tipo de imposición o sobre el nivel de gasto público. Esta tendencia lleva al déficit fiscal persistente (sea por evasión o por aumento del gasto), que genera las condiciones para que el Estado se comporte de una forma "predatoria", es decir, que extraiga los recursos de la sociedad de formas imprevistas, no consensuadas y alterando las reglas de juego. Este Estado predatorio, termina por impedir el surgimiento de una cultura tributaria pues sus acciones están orientadas hacia el cortoplacismo fiscal y al quebrantamiento de las reglas capitalistas básicas (por el déficit) que a su vez, impediría la consolidación de una cultura tributaria estable y virtuosa.

El círculo vicioso social

Encontramos una paradoja en la sociedad argentina si comparamos los 60 con los 90, en cuanto a las condiciones de viabilidad de la democracia. Las opiniones que se constatan en nuestro estudio sobre la cultura política, mostrarían que en los 90 estaríamos frente a una sociedad más abierta, moderna y democrática que la de los años 60; y por otro lado los indicadores de equidad en la distribución del ingreso mostrarían que la década del 60 era mucho más equitativa que la del 90, en la que las distancias sociales (10 % más rico contra el 10 % más pobre) se habrían, -en promediotriplicado. Si aplicamos un razonamiento de sentido común, la democracia tendría una posibilidad de estabilidad mayor en una sociedad más equitativa que en una de tipo 'dualizada". Con lo cual, nos inclinaríamos a pensar que el problema de la democracia argentina no estaba afincado en la estructura social (por lo menos hasta ahora) sino en los valores de los actores, quienes en los 60 no opinaban a favor de la cultura democrática.

Creemos que el mayor espíritu democrático que se observaría en los 90, es resultado de un cierto "aprendizaje social" mediante el cual la sociedad civil argentina comenzó a valorar un orden constitucional estable, en el cual los gobiernos se alternaran en base al voto ciudadano, en virtud de las dolorosas experiencias vividas durante los gobiernos militares (desaparecidos, Malvinas, etc.). Habría aquí un dato, respecto del mecanismo de aprendizaje social²⁰⁷ de la Argentina, aparentemente, el mismo se basaría en una especie de ensayo y error con ciertas cuestiones muy dolorosas (p.e. violencia terrorista, desaparecidos, Malvinas, hiperinflación, hiperdesempleo, etc.)

En lo que respecta al capital social de los argentinos, se observa que el nivel de confianza interpersonal²⁰⁸ y la participación en asociaciones civiles sigue siendo baja entre las dos décadas comparadas, aunque, cabría agregar, que luego de los sucesos de diciembre de 2001 se estaría notando un incremento en el voluntariado y en la participación ciudadana en ciertos sectores de su interés.

_

²⁰⁷ Aldo Schlemenson, un reputado especialista en sociología de las organizaciones, en distintos escritos, señala que existe un mecanismo de aprendizaje en las organizaciones. La clave para buscar un cambio en una cultura determinada, residiría en encontrar el mecanismo de aprendizaje de la misma, para desde allí gestionar los cambios posibles.

²⁰⁸ El nivel de confianza interpersonal es un elemento indispensable para el desarrollo del capital social. Allí donde este nivel es elevado es donde se encuentran las mejores condiciones para el desarrollo (Fukuyama, 1999; Putnam, 1993; Grondona, 1999)

Con respecto a la idea de 'lo público", la misma ha sido débil tanto en los 60 como en los 90. Lo 'público" no existiría y se const ataría la fuerte persistencia de ideas de tipo individualista orientadas al 'rent seeking". La cultura política argentina muestra una matriz en la cual conviven en partes iguales ideas individualistas con ideas estatistas. Este "empate" lleva a que la cultura política argentina sea contradictoria, y por lo tanto se comporte de una forma "esquizofrénica" o controvertida. Por otro lado, aparecen como constantes la falta de apego a la ley o anomia, la afección a la improvisación, la tendencia al 'familismo" en lugar de un cierto 'civismo".

De nuestro estudio de las políticas sociales comparadas²⁰⁹, se desprende que los programas de tipo 'focalizado' de los 90 han acentuado o actuado sobre la idea de 'findigencia' antes que sobre la de 'ciudadanía', con lo cual se estaría reforzando una identidad que desiguala antes que la de ciudadanía que tendría un contenido –al menos formalmente- de igualación política²¹⁰. Los planes para paliar la indigencia se habían hecho bajo el presupuesto de su transitoriedad, ligada a la emergencia social, pero hoy creemos que es difícil pensar que se pueda intentar algún cambio en este sentido.

Otro dato sumamente interesante es la ausencia de una noción de justicia en la sociedad, que se observa claramente en el Síndrome del Sobreviviente que estudiamos en la administración pública nacional²¹¹.

En virtud de la baja calidad de las instituciones, no se habría desarrollado en la sociedad argentina una noción mínima de justicia. El cambio permanente en las reglas de juego, y la falta de sanción a las conductas disvaliosas, habrían llevado a un deterioro de la conciencia social respecto de la justicia. Esta característica se observa tanto en las opiniones respecto de la cultura política como en

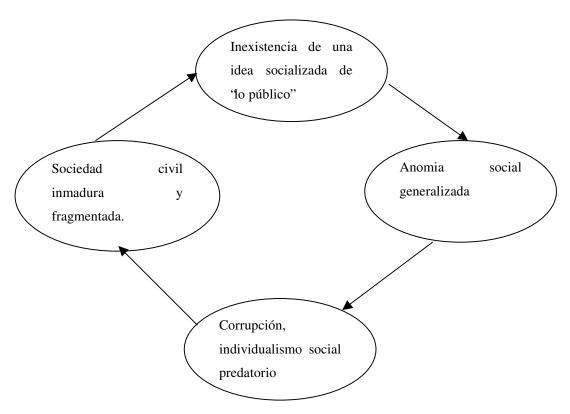
²⁰⁹ Según datos extraoficiales, los planes trabajar, hacia fines del 2001 eran 160.000 mientras que hoy, diciembre de 2002, los planes jefas y jefes de hogar llegarían a 2.000.000 de personas.

²¹⁰ La categoría de ciudadano tuvo una importancia central en la constitución del ideal democrático moderno, puesto que un ciudadano es igual a un voto. Al menos desde el punto de vista formal, la ciudadanía, como concepto es una idea mucho más integradora e igualadora que la de "Indigente" o "carenciado". Los programas sociales estudiados en esta investigación enfatizan respecto de la certificación de "Indigencia" que tiene que demostrar el beneficiario.

²¹¹ En este estudio nos resultó llamativo que los encuestados nos preguntaran qué se entendía por justicia ante nuestra pregunta sobre su percepción sobre el grado de justicia de las reformas administrativas de los 90.

el Síndrome del Sobreviviente. También esta opinión (necesidad imperiosa de seguridad jurídica) surge del estudio que realizamos sobre los empresarios.

Creemos que los elementos hasta aquí expuestos nos inclinarían a pensar que la sociedad civil argentina, dista de encaminarse hacia su madurez en el corto plazo, o hacia una mayor inclusión, pero, estarían apareciendo algunos signos positivos como el incremento del voluntariado, la participación en asociaciones civiles, el renacimiento de la solidaridad, una mayor reflexión ciudadana, el Diálogo Argentino²¹², etc. Por lo tanto, creemos que el elemento central de este círculo continúa siendo la sociedad civil inmadura y fragmentada:



La sociedad civil inmadura lleva a la imposibilidad de construir o desarrollar una idea de "lo público". Esta ausencia establece las condiciones para una anomia social de tipo generalizada, que acentúa los comportamientos individualistas de tipo predatorio, es decir que, si lo público no existe, es lícito "depredar" cualquier producto social, tendencia que a su vez incrementa el grado de inmadurez y fragmentación de la sociedad civil.

-

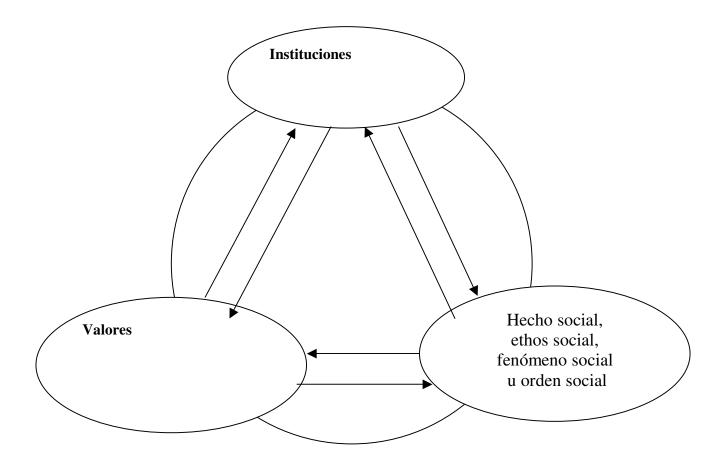
²¹² El Diálogo Argentino es una instancia nacional de búsqueda de consensos sociales que nació en diciembre del 2001. Actualmente se ha transformado en un movimiento de opinión que busca establecer por consenso social, una agenda de gobernabilidad para los próximos gobernantes, a los efectos de acortar la brecha entre representante y representado, además de buscar un mayor apego de los dirigentes a sus propuestas electorales.

Buscando el último círculo.

Es innegable que estos tres círculos viciosos están interconectados y que funcionan de una forma continua en la realidad argentina. Pero intentaremos buscar un único circulo explicativo de los anteriores.

Existirían tres visiones explicativas de cómo funcionan ciertos sistemas sociales, o si se quiere, políticos. La primera explicación, es la de tipo estructuralista, la que estima que los cambios sociales pueden explicarse siempre desde lo económico; los institucionalistas, por otro lado, creen que dicha explicación reside en el diseño institucional que tenga el sistema considerado; y los culturalistas creen que la clave explicativa reside en el sistema de valores que detentan los actores sociales del sistema considerado. La diferencia entre las tres corrientes, residiría en el "punto de inicio" a partir del cual se explica la relación entre los otros dos componentes.

Si graficásemos este esquema, quedaría constituido un triángulo con los contenidos siguientes:



Los elementos componentes de este esquema son tres, a) los valores o la ideología de los actores, b) las instituciones que actúan sobre el esquema (como organización o como regla) y, c) el 'hecho social" o "ethos social", que son los comportamientos o conductas sociales reales, en el cual interactúan todos los elementos y que se resumiría en la "vida política" o "juego político" observado. La deuda social²¹³, que es el objeto de estudio del Departamento de Investigación Institucional, se registraría en el vértice del 'fenómeno social".

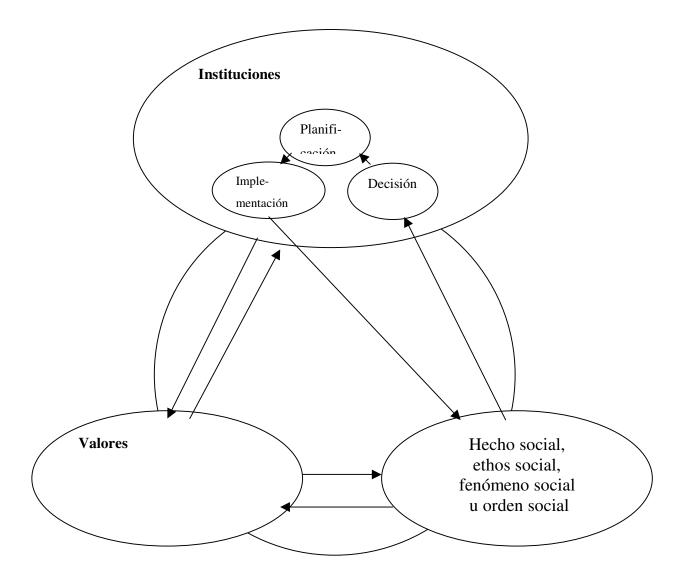
Si retornásemos ahora sobre las tres perspectivas de nuestro proyecto (política e instituciones, cultura política y consecuencias), la inclinación natural sería buscar la explicación a estos círculos desde el punto de vista institucional. Es decir, que pondríamos como elemento "variable independiente" a la perspectiva de "los cambios en la política y el ordenamiento institucional" y como "variable dependiente" a "los cambios en la sociedad y en la cultura política". Pero la experiencia acumulada por el proyecto, parecería indicarnos que no es la explicación más pertinente que podemos dar.

-

²¹³ Para una definición de la « Deuda Social » consultar el docuemento « Hacia un programa de Investigación Integral del Mundo Social" Instituto para la Integración del Saber, UC A, Mimeo, julio 2002.

Este proyecto comenzó poniendo su acento en el gran valor que tienen las instituciones, como contrapeso a las versiones economicistas que impulsaron las reformas del Estado de los 90 que no mostraban una gran preocupación por la variable institucional (Nunberg & Nellis, 1990; FIEL, 1996, Domeniconi et al., 1992, Estevez 2001). En este sentido, North (1993) señaló que el 'buen' comportamiento de los países desarrollados no se debe solamente a la pujanza de sus economías sino a algo previo, a las instituciones que dieron las reglas y la organización para que se produjera el desarrollo económico. Pero la evidencia empírica recogida por nuestro trabajo, sumada a los trabajos de Putnam (1993), Loewenstein (1965) y Prélot (1961), comenzó a inclinar lentamente la decisión de darle primacía explicativa a la cuestión valorativa que pasará a ser nuestra 'variable independiente' y las instituciones nuestra 'variable dependiente' . Entonces a nuestro criterio, serán los valores sociales los que explicarán el comportamiento de las instituciones (como organización y como regla) y consecuentemente el 'hecho o ethos social' (realidad social).

Es por ello que volvemos sobre el "último círculo" e introducimos una ampliación en la consideración de las instituciones, a saber:



En este esquema introdujimos una ampliación de la dimensión de lo "institucional" (como regla y como organización). Frente a una realidad social determinada, los actores adoptarán una decisión (entender la realidad, juzgarla y decidirse a obrar), que luego planificarán (establecer las mediaciones factibles para lograr lo que se propusieron en la decisión) pasando a la implementación (momento de la acción), circuito que a su vez, vuelve a influir sobre el "ethos o realidad social". La cultura, las ideas, las creencias, los valores subyacen, condicionan e influencian al nivel de acción.

Por su parte, la realidad social, influye en los valores o la cultura tanto como estos influyen en aquélla (a través del nivel de acción que hemos descrito).

Creemos entonces que esta ampliación de la explicación en cuanto a las "mediaciones racionales" de nuestro análisis, ha intentado incrementar el alcance explicativo del esquema.

Volviendo ahora sobre nuestra hipótesis de trabajo, la contrastaremos con los resultados obtenidos:

4. Las reformas del Estado no son neutras respecto del sistema social, institucional y económico en su conjunto. Creemos que la variable cultural es un fuerte condicionante del cambio.

Esta subhipótesis es parcialmente cierta, puesto que las reformas han tenido un fuerte impacto sobre el sistema social (las distancias sociales han crecido, o el desempleo se ha triplicado si tomamos el 6 % de 1989 y lo comparamos con el 18 % del 1997). En lo institucional también se observa un debilitamiento de ciertas instituciones (Parlamento, Sindicatos, Partidos Políticos, etc.) aunque no creemos que haya sido únicamente la reforma del Estado la causante de esta declinación. En la década del 90 se consiguió una aparente gobernabilidad mayor al costo de una caída en el nivel de institucionalización.

Por otro lado, y según lo ya expuesto, confirmamos que el elemento cultural, es decir "lo valorativo" es fuertemente explicativo y por lo tanto condicionante del resto del esquema.

5. Una reforma del Estado implica una serie de redefiniciones respecto de las "fronteras" entre el Estado y la sociedad que estarían condicionadas por la cultura política imperante.

Es cierto, a partir de la reforma, muchas decisiones que antes le correspondían al Estado y por lo tanto estaban en la esfera de "lo público", ahora caen bajo la decisión de los actores privados que en teoría, guían su accionar por principios del mercado. En este sentido podemos ejemplificar la inversión en servicios privatizados, o la decisión de exportar o no petróleo o gas, etc.

Las privatizaciones, implicaron a su manera, un relativo cambio de cultura en ciertos sectores empresarios que tuvieron que adaptarse a un contexto más competitivo. Pero, hay que reconocer que hay viejos sectores, ligados a la "patria contratista" o ci ertos grupos del empresariado tradicional, que no han modificado su "ethos" puesto que la lección del pasado les mostraba que en la Argentina, hay ciertas historias que vuelven a repetirse, por ejemplo, la devaluación o la expropiación de fondos previsionales y bancarios. Es evidente aquí que la cultura obró como condicionante.

6. Una reforma del Estado no es simplemente una decisión de tipo técnica, implica una redefinición de tipo política respecto del balance de poder entre distintos sectores en la sociedad

Completamente cierto, esta subhipótesis, es la "teoría Feigenbaum", quien argumentó que en los países que hicieron una reforma del Estado profunda se utilizó a las privatizaciones como un instrumento político para alterar el balance de poder que existía entre las clases sociales en el Estado de Bienestar Keynesiano. En el caso argentino esta teoría es particularmente cierta puesto que la reforma implicó no sólo la desaparición del Estado de Desarrollo, sino una pérdida de ciertos equilibrios sociales indispensables y un mayor peso para los sectores financieros (antes del default) y empresarios. En este sentido, la reforma también implicó una "desnacionalización" de ciertas empresas que eran de capital argentino y que ante la valuación elevada en dólares de sus activos, decidió vender y refugiarse en conductas "rentísticas".

Propuestas

Creemos que la clave para desmontar los círculos viciosos, o al menos morigerarlos, **reside en descubrir el mecanismo de aprendizaje social de nuestra sociedad.** Cuando se comprende este mecanismo, se comprende los lugares "clave" sobre los que habría que actuar. Sobre ellos habría que aplicar una analogía a la teoría de los fractales, es decir, producir cambios de una forma pequeña pero innovadora, en lugares clave, para que se obtenga el máximo impacto en otra parte del sistema (efecto mariposa). Por ello hay que conocer como están constituidos estos círculos viciosos y cómo funcionan. La esquematización que proponemos es un mapa rudimentario para la tarea.

Siguiendo con nuestro análisis de los valores como "variable independiente o explicativa" de las instituciones y del fenómeno social, las propuestas para enfocar la Deuda Social Argentina desde la perspectiva de nuestro proyecto, se centrarán sobre la forma de buscar un cambio en el nivel cultural.

Cuando se pretende generar cambios culturales²¹⁴, se recurre siempre al sistema educativo y los tiempos de implementación de estos cambios siempre están orientados al largo plazo, y, por la característica argentina de inestabilidad permanente, el mismo plazo los hace casi inviables. En este sentido creemos que la realidad argentina o 'Deuda Social" nos obliga a buscar un horizonte de intervención de corto plazo, sin excluir uno mediano o largo.

El operar sobre los valores, y especialmente sobre esa "matriz dual" en la cual conviven actitudes individualistas con grandes demandas de intervención estatal, creemos que tiene que ser el objetivo de la intervención. Se deben buscar cursos de acción que impliquen para la ciudadanía una puesta en evidencia de esta "contradicción estructurante". La clarificación -desde el debate público- se torna imperiosa. Si se es individualista, se pone fuertemente el acento sobre los logros personales, pero al mismo tiempo las demandas que se le formulan al Estado tienen que decrecer en intensidad y se debe esperar menos de él. Si esperamos mucho del Estado, entonces, los componentes individualistas tienen que ceder en aras del fortalecimiento de una mayor coordinación colectiva. Este "realismo mágico" se ve claramente en que estamos seguros de que el Estado tiene que

_

²¹⁴ Recordemos que en el estudio sobre valores y cultura política se deja constancia de que los cambios culturales son lentos y que generalmente, solo pueden lograrse metas pequeñas, pero una vez que se inició el proceso los resultados son permanentes.

intervenir, pero nos sabemos quién va a ser responsable de los mayores costos que esto genere, porque la noción de intervención estatal no está secundada por una idea de ciudadanía responsable y mucho menos la de una mayor responsabilidad fiscal.

Creemos que se debe implementar un claro 'sistema informal" de cambio en valores disfuncionales a la idea de ciudadanía responsable, que no debe estar basado únicamente en el sistema educativo que aparece también afectado por la profundidad de la crisis. Las instancias políticas son las que deben organizar la respuesta. Se podría establecer, mediante consensos voluntarios entre distintos actores sociales (públicos y privados), de los multimedios, organizaciones religiosas²¹⁵ y articulando con los distintos sistemas educativos, uno o dos valores al año, con los cuales se intentaría realizar una reflexión social. Se exhibirán películas que traten el valor en cuestión, los programas televisivos tendrán que hacer una reflexión constante del valor elegido y el periodismo en general deberá volcarse sobre el tema, los colegios y universidades lo tratarán en sus clases, como así también los gobiernos provinciales y el nacional, deberán coordinar grandes esfuerzos para premiar y castigar aquellas conductas que reflejen el valor que se quiere enfatizar. La imagen que queremos transmitir es la de toda una sociedad trabajando sobre una o dos ideas, a los efectos de 'establecerla socialmente ²¹⁶".

Los valores cambian cuando el mecanismo de aprendizaje social muestra que ha habido un cambio. Si se establece claramente que el valor "estabilidad en las reglas de juego" va a ser mantenido por los distintos actores durante un tiempo prolongado (se pueden firmar pactos de estabilidad en las normas para ciertos sectores sociales, mediante los cuales el Estado se compromete a no introducir cambios y los principales actores a no demandarlos y a respetar el ordenamiento vigente) creemos que el valor no tarda en transformarse a favor del sistema. En el sector minero argentino, hubo a mediados de los noventa un "pacto" referido a la estabilidad impositiva para el sector por treinta

-

²¹⁵ Las organizaciones religiosas argentinas deberían trabajar fuertemente la idea de que un buen ciudadano es un buen religioso. Uno de los "llamativos" divorcios que se observan en la cultura política argentina es la separación que hay entre buen creyente y buen ciudadano. Este disociación sería impensable en una cultura como la norteamericana, en la cual, según los testimonios de M. Weber o A. De Tocqueville, la noción de 'buena" ciudadanía tiene un correlato con la idea de 'buen feligrés".

²¹⁶ Las dos ideas o valores que se tendrían que trabajar son, por un lado, el poner en claro las actitudes individualistas nocivas que cohabitan con una demanda de mayor intervención estatal, sin que ello implique ninguna responsabilidad individual. La otra idea a establecer es la de relacionar ciudadanía con responsabilidad tributaria.

años. Cuando una provincia quiso cambiar esta regla, se planteó una cuestión judicial que fue saldada a favor de la estabilidad. Para transformar los valores en una cierta dimensión se necesita trabajar tanto sobre los consensos básicos como sobre la estructura de incentivos.

La búsqueda de consensos mediante acuerdos tipo el Pacto de la Moncloa, o agendas para la gobernabilidad como intenta establecer el Diálogo Argentino, creemos que son los ejemplos idóneos para mostrarnos el camino a seguir en esta "campaña" de cambio cultural. En España, existía una cultura impositiva tan evasora como la argentina, pero los consensos sociales tornaron indispensable, para ser miembro de la Unión Europea, el tener un cumplimiento tributario acorde a los países desarrollados. Se comenzó por establecer reglas claras y luego se penalizó en forma pública a los infractores al sistema buscando aquellas figuras que tuvieran un fuerte impacto social, como artistas, granes empresarios, etc.

La restricción externa suele funcionar a favor de una racionalidad mayor del sistema, por algo Juan Bautista Alberdi exhortaba a firmar tratados internacionales para instalar definitivamente ciertos temas en la cultura política argentina. La iniciativa que busca implementar "Twinnings Projects" o "proyectos gemelos" en nuestro país nos parece sumamente acertada. En el caso Europeo se la aplica en los países que quieren ingresar en la UE que deben mostrar una certificación de calidad institucional en diversas áreas. A tales efectos se firma un convenio de "auditoría externa" con el organismo de un país desarrollado que será el encargado de velar y propender por el establecimiento de un cierto estándar institucional a su imagen y semejanza. Tal es así que los organismos tributarios de países como Eslovenia o Hungría decidieron firmar "Twining Projects" con países como Alemania o Francia para mejorar su estándar institucional al respecto. Si los cambios no se certifican, no se ingresa a la UE. Nuestra intención es la de establecer un convenio similar al "Twinning Project" que apunte a pequeños cambios culturales en sectores determinados. Creemos que el monitoreo externo sobre las condiciones en las que estamos implementando "el sistema de capacitación informal de valores" es un buen paso a seguir, para acceder a algún crédito internacional, o para que se nos abran ciertas posibilidades de integración con bloques económicos como la UE o el ALCA. También podría acordarse con nuestro vecino más grande del MERCOSUR la estructuración de un sistema informal de cambio de valores, mediante una auditoría recíproca inspirado en el sistema de "proyectos mellizos".

Es evidente que esta propuesta apunta al corto y mediano plazo. Para el largo, creemos que es indiscutible el rol de un sistema educativo orientado al fomento de ciertos valores estratégicos para

el desarrollo social, valores que surgirán cuando se rompa esa dificultad para establecer consensos mínimos.

Anexo bibliografico²¹⁷

²¹⁷ A los efectos de tener una visión integral del proyecto, hemos incluido la bibliografía completa de los informes finales de los subproyectos, los que, están disponibles en la pagina web del IIS.

Bibliografía del Marco Teórico y la perspectiva de los cambios en la política y el ordenamiento institucional

- Ackerman, Bruce (2000) "The new separation of powers", Harvard Law Review Vol. 113
 N° 3, January.
- Acosta, María Elena (1993) "Gobierno y oposición en el Congreso durante la presidencia de Illia (1963-1966)" Documento de Trabajo Nº 120. Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos Hugo (1995) "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina), en La nueva matriz política argentina, Carlos H. Acuña (compilador), Nueva Visión, Buenos Aires.
- Adrogué, Gerardo y Melchor Armesto (2001) "Aun con vida. Los partidos políticos argentinos en la década del 90" en *Desarrollo Económico*, vol. 40, n° 248, enero-marzo. IDES, Buenos Aires.
- Agapito Serrano, Rafael de (1989) Libertad y división de poderes. El "contenido esencial" del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu, Tecnos, Madrid.
- Alfonsín, Raúl Ricardo (1996) "Conferencia inaugural sobre la reforma de la Constitución Nacional", en La Constitución reformada, Ministerio del Interior.
- Altimir, Oscar (1986) "Estimaciones sobre la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980" en Desarrollo Económico, v.25, n°100, enero-marzo. IDES, Buenos Aires
- Altimir, Oscar y Beccaria, Luis (2000) 'Distribución del Ingreso en América Latina" en <u>La</u>
 Argentina de los Noventa. Eudeba, Buenos Aires
- Altimir, Oscar y Beccaria, Luis (2001) "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina" en Desarrollo Económico, v.40, n°160, enero-marzo. IDES, Buenos Aires
- Altimir, Oscar, Beccaria, Luis y González Rozada, M. (2000) "La evolución de la distribución del ingreso familiar en la argentina. Un análisis de sus determinantes". Buenos Aires
- Anderson, Cristopher J. y Kathleen M O' Connor (2000) "System Change, Learning and Public Opinion about the Economy", British Journal of Political Science, vol 30.

- Andreski, Stanislav (1973) Las ciencias sociales como forma de brujería, Ed. Taurus, Madrid.
- Ardant, Philippe (1992) "Dyarchie", en Dictionnaire Constitutionnel, Olivier Duhamel e Yves Mény (eds.), París, PUF.
- Arendt, Hannah (1988) Sobre la revolución, Alianza, Madrid.
- Arias Pelerano, Francisco (2002) "El fallo de la Corte", El Derecho del 14/02/2002.
- Aron, Raymond (1992) Las etapas del pensamiento sociológico, Tomo I, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires.
- Artana, Daniel y Moskovitz, Cynthia (1999) "Efectos de la Política Fiscal Nacional sobre la Distribución Regional y Personal del Ingreso". FIEL, Buenos Aires
- Avril, Pierre (1986-a) "Le Président et le parti non présidentiel de la majorité", en Les Régimes Semi-Présidentielles, Maurice Duverger (ed.), Presses Universitaires de France, París.
- Avril, Pierre (1986-b) Essai sur les partis, París, LGDJ.
- Avril, Pierre (1995) "La fabrique politique", en La France Presidentielle, L' influence du suffrage universel sur la vie politique (N. Wahl y J-L Quermonne, dir.), París, FNSP.
- Avril, Pierre: "Ce qui a changé dans la Ve République", Pouvoirs N° 9, pág. 59-60.
- Badeni, Gregorio "Reflexiones sobre el proyecto de reforma de la Constitución Nacional",
 El Derecho, Tomo 157.
- Badeni, Gregorio (2001-a)"Limitaciones para delegar facultades legislativas", La Nación, 18/05/2001.
- Badeni, Gregorio (2001-b) "Límites de la delegación legislativa", Diario La Ley del 23/08/2001.
- Badeni, Gregorio (2002) "El Poder Judicial, en resguardo de la propiedad privada", La Nación del 04/02/2002.
- Barra, Rodolfo C. (1994) "Los límites de la Convención Constituyente", Ámbito Financiero del 16/02/94.
- Barra, Rodolfo C. (1999) "Reglamentos Administrativos", La Ley, Tomo 1999- B.
- Barra, Rodolfo C. "Caso Polino: la Corte ratifica su papel constitucional", El Derecho, Tomo 157.
- Barra, Rodolfo C. (1995) El jefe de Gabinete en el Constitución Nacional, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

- Barraza, Javier Indalecio y Fabiana H Schafrik, (1999) El Jefe de Gabinete de Ministros,
 Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Bassi, Franco (1965) "Il principio della separaziones dei poteri (evoluzione problematica)",
 Rivista Trimestrale di Diritto Publico, Año XV, Nº 1.
- Bea, Emilia, Carmen López Terrada y otros (1988) "El asociacionismo judicial en España, hoy. Notas para un trabajo de sociología de los jueces", Sociologia del diritto Nº 2.
- Belorgey, Gerard (1967) <u>Le gouvernement et l'administration de la France</u>. Armand-Colin;
 Paris.
- Beltrán de Felipe, Miguel (1989) Originalismo e interpretación: Dworkin vs. Bork: una polémica constitucional, Ed. Civitas, Madrid.
- Bergalli, Roberto (1977) "Sistema político y Constitución. ¿Por qué y para qué un Consejo de la Magistratura", Nueva Doctrina Penal 1997/A.
- Berman, Marshall (1988) Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Bianchi, Alberto B "Toda la legislación delegada está por caducar: ¿qué hacemos con la disposición transitoria octava?", El Derecho, Tomo 182.
- Bianchi, Alberto B "Una primera aproximación a la reforma constitucional", El Derecho,
 Tomo 159.
- Bianchi, Alberto B (1990) La delegación legislativa. Teoría de los reglamentos delegados en la Administración Pública, Editorial Abaco, Buenos Aires.
- Bianchi, Alberto B (1994) "Horizontes de la delegación legislativa luego de la reforma constitucional", Revista de Derecho Administrativo Nº 17, 1994.
- Bianchi, Alberto B (1996-b) "La delegación legislativa luego de la reforma constitucional",
 Jurisprudencia Argentina, diario del 6-XI-1996
- Bianchi, Alberto B.(1996-a) "El Consejo de la Magistratura", Prudentia Iuris Nº 42, noviembre 1996, págs. 93-108.
- Bidart Campos, Germán "La ley 24.309 y la fijación del temario de reforma de la Constitución", El Derecho, Tomo 156.
- Bidart Campos, Germán (1995) Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino,
 Tomo V: La reforma constitucional de 1994, Ediar, Buenos Aires.
- Bielsa, Rafael (1999) "Debilidades y fortalezas de las leyes 24.937 y 24939", en Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires.

- Bielsa, Rafael y Eduardo Graña (1996) Justicia y Estado. A propósito del Consejo de la Magistratura, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Bielschowsky, Ricardo (1998) "Evolución de ideas de la CEPAL". En: Revista de la CEPAL. Número Extraordinario. CEPAL Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe. Santiago de Chile; octubre.
- Blair, Tony (1998), "The third way. New Politics for the new century", Ed. Fabian Pamphlet
 588 Fabian Society, UK.
- Blandford, John B. (1961) 'Racionalización de la Administración en el Gobierno nacional'.
 En: Revista de Administración Pública N°1. Buenos Aires, abril-junio.
- Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci y Pasquino G. (1991) <u>Diccionario de Política.</u> Siglo XXI Editores. México.
- Bonifacio, José Alberto (1994) "La institución presidencial en la Argentina". (mimeo).
 Buenos Aires.
- Bonifacio, José Alberto y Eduardo Arturo Salas (1985) "Diseño organizacional de la presidencia en la Argentina entre 1943 y 1983 (Cambios organizacionales e instituciones de formulación de políticas)". INAP, Dirección General de Investigaciones; Buenos Aires.
- Bosch, Jorge Tristán (1944) Ensayo de interpretación de la doctrina de la separación de poderes (La doctrina de la separación de poderes en la obra de Montesquieu, en la Convención de Filadelfia de 1787 y en la Asamblea Constituyente Francesa de 1789-91), Buenos Aires.
- Boston, Jonathan et John Martin et June Pallot (1996) <u>Public management : the New</u> Zealand model, Oxford University Press.
- Botana, Natalio R. y Ana María Mustapic (1991) "La reforma constitucional frente al régimen político argentino", en Reforma Institucional y Cambio Político, Dieter Nohlen y Liliana de Riz (compiladores), Legasa, Buenos Aires.
- Boudreault, François (1999) "Temps, démocratie et constitution: la dialectique de la stabilité et du changement", Revue Interdisciplinaire d' Etudes Juridiques, N^a 43.
- Bourgeault, Jacques; Maurice Demers & Cynthia Williams (1997) <u>Public Administration</u>
 and Public Management experiences in Canada. Ed. Les Publications Du Québec. Canada.
- Bozzo, María Cristina y Beatriz Hebe López (1999) "En busca de los equilibrios perdidos.
 Estado y aparato estatal en la Argentina 1880-1999". Ponencia presentada en las IV
 Jornadas Internacionales Estado y Sociedad, II Jornadas Internacionales sobre Estado,
 Política y Administración. La Reforma Estatal Pendiente. Desafíos para el Siglo XXI.

- Bresser Pereira, Luis Carlos (1997), "State Reform in the 90's: Logic and Control Mechanisms", Ed. Mare, Brazil.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998) 'La reforma del Estado de los años 90. Lógica y mecanismos de control", en *Desarrollo Económico* Vol. 38, N°150, Julio-Septiembre. IDES, Buenos Aires.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) 'La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control'. En: *Desarrollo Económico*, vol. 38, N° 150 (julio-septiembre).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) "Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...". En: *International Journal of Political Studies*, N° 3; 143-166.
- Buchrucker, Christian (1988) 'Unidad y Diversidad en las Corrientes Internas del Justicialismo' en Miguens, J. y Turner, F. (Eds.) <u>Racionalidad del Peronismo: Perspectivas</u> <u>Internas y Externas que Replantean un Debate Inconcluso</u>. Editorial Planeta, Buenos Aires
- Burdeau, Georges (1959) "La conception du Pouvoir selon la Constitution Française du 4
 Octobre de 1958", Revue Française de Science Politique.
- Burdeau, Georges, Francis Hamon y otro (1995) Droit Constitutionnel, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris (24° ed.).
- Burdman, Julio (1997) 'Estrategias de ballotage y sistemas de partidos (si 1999 fuera hoy)"
 en Desarrollo Económico vol. 37, N° 147, octubre-diciembre. IDES, Buenos Aires.
- Burki, Shahid & Guillermo Perry / World Bank (1998) Más allá del consenso de Washington; la hora de la reforma institucional, Ed. World Bank, Washington.
- Calvino, Italo (1999) Por qué leer los clásicos, Tusquets Fábula, Barcelona.
- Carril, Bonifacio del (1970) El problema político, Emecé, Buenos Aires.
- Cassagne, Juan Carlos (1994) "En torno al Jefe de Gabinete", La Ley, Tomo 1994-E.
- Castello, Emilio (1987) <u>La Democracia Inestable. 1962-1966.</u> (2 tomos) Ediciones La Bastilla, Buenos Aires.
- CEPAL (1987) "Antecedentes estadísticos de la Distribución del Ingreso en la Argentina,
 1953-1982". Series de Distribución del Ingreso. CEPAL, Santiago de Chile
- Charih, Mohamed & Daniels Arthur (1997) <u>Nouveau Management Public au Canada</u>, Ed. Enap-IPAC, Canada.
- Charih, Mohamed & Kenneth Kernaghan (1997 b) The challenges of change; emerging
 issues in contemporary public administration, Ed IPAC-Canadian Public Administration,
 Canada.

- Charlot, Jean (1978) Los partidos políticos en Francia, Madrid.
- Cheresky, Isidoro (1999) "La experiencia de la reforma constitucional", en Marcos Novaro (comp.): Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Cianciardo, Juan (2002) "Una aplicación cuestionable del principio de razonabilidad", La Ley del 14/03/2002.
- Cimillo, Elsa (1999) "Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino", Buenos Aires
- Colautti, Carlos E. (1994) "Reflexiones acerca de la ley que declaró la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional", La Ley, Tomo 1994-B.
- Colautti, Carlos E. (2001) "La delegación de facultades legislativas. Reflexiones con motivo de la Ley 25.414", La Ley, diario del 14/08/2001.
- Colautti, Carlos E. (2002) "La Corte Suprema como poder del Estado", La Ley, Tomo 2002-A.
- Cole, Alistair y Peter Campbell (1989) French Electoral Systems and Elections since 1789,
 Aldershot.
- Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (2002) "La experiencia de los abogados en el Consejo de la Magistratura", Cuaderno de Doctrina Nº 23, Buenos Aires.
- Colliard, Jean Claude (1987) Les régimes parlementaires, París, FNSP.
- Comadira, Julio R. (2001) "Los reglamentos delegados", Jornadas sobre Acto Administrativo y Reglamento, Universidad Austral, 01/06/2001.
- Comadira, Julio R. y Fabián O. Canda "Administración general del país y delegaciones administrativas en la reforma constitucional", El Derecho, Tomo 163.
- Comadira, Julio R. y Fabián O. Canda "El consejo de la magistratura: órgano de garantía del Poder Judicial", Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública Nº 210, págs. 5-35.
- Conferencia Episcopal Argentina (1994) La Iglesia Católica y la reforma constitucional,
 Oficina del Libro, Buenos Aires.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986) Dictamen preliminar, Eudeba, Buenos Aires.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1987) Segundo dictamen, Eudeba, Buenos Aires.

- Coppedge, M. (1996) 'Venezuela: The Rise and Fall of Partyarchy' en Dominguez, J. y
 Lowenthal, A. (Eds.) <u>Constructing Democratic Governance in Latin America and the
 Caribbean</u>, John Hopkins, Baltimore.
- Corrales, Javier (2002) 'Legislative Oversight of New Technocracies: The Argentinean
 Case' paper presentado en la Midwest Political Science Association, Chicago, Mayo 2002
- Crozier, Michel (1993) <u>Estado Moderno</u>, <u>Estado Modesto</u>; <u>estrategias para el cambio</u>, Ed.
 Fondo de Cultura Económica, México.
- Crozier, Michel (1993) <u>Estado Moderno, Estado Modesto; estrategias para el cambio,</u> Ed.
 Fondo de Cultura Económica, México.
- Cruz Villalón, Pedro (1987) La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Cuadernos para la Reforma de la Justicia (1997) UNAM, México.
- Dahrendorf, Ralf (1993) Ley y orden, Civitas, Madrid.
- Dahrendorf, Ralf (2000) "Afterword", en Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries?, Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), Princeton University Press, Princeton.
- Datta-Mitra, Jatayi & Ebrahimi Farah, (ed) (1997), "Lessons of Fiscal Adjustment; selected proceedings from a World Bank Seminar", Ed. World Bank, USA.
- Debré, Michel (1959) "La nouvelle Constitution", Revue Française de Science Politique.
- desafíos del Frepaso y de la Alianza. Losada, Buenos Aires..
- Di Pietromica, Viviana Cecilia (2001) "La delegación de facultades legislativas en la esfera del derecho tributario sustantivo", Antecedentes Parlamentarios Nº 5, junio.
- Di Tella, Torcuato S.(1998) "De opciones racionales y confabulaciones", Desarrollo Económico, Vol. 38, N° 150, julio-septiembre.
- Domeniconi, Héctor, Ricardo Gaudio y Guibert, A. (1992) 'Hacia un Estado moderno: el Programa de Reforma Administrativa''. En: *Boletín Techint* Nº 269. Enero-marzo.
- Dorado Porras, Javier (1997) El debate sobre el control de constitucionalidad en los Estados Unidos. Una polémica sobre la interpretación constitucional, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas"- Universidad Carlos III de Madrid -Dykinson, Madrid.
- Downs, Anthony (1960) Inside Bureaucracy, Ed. Waveland Press, USA.
- Dromi, Roberto J y Eduardo Menem (1994) La Constitución reformada, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires.

- Dromi, Roberto J. (1994) "La refoma constitucional: más y mejor república", en Reforma Constitucional, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Duhamel, Olivier (1984) "Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième République", Revue Française de Science Politique.
- Duhamel, Olivier (1987) "Remarques sur la notion de régime semi-presidentiel", en Droit,
 Institutions et Systèmes Politiques- Mélanges en hommage a Maurice Duverger-, París,
 P.U.F.
- Duverger, Maurice (1978) Echec au roi, París, Albin Michel.
- Duverger, Maurice (1959) "Les institutions de la Cinquième République", en Revue Française de Science Politique
- Duverger, Maurice (1980) "A new political system model: semi-presidential government", European Journal of Political Research, Vol. 8.
- Duverger, Maurice (1986): "L' experience française du régime semprésidentiel", en Les Régimes Semi-Présidentielles, Maurice Duverger (ed.), Presses Universitaires de France, París.
- Egüés, Alberto José (1994) "La soberanía de la Convención Reformadora de 1994", La Ley, Tomo 1994-B.
- Elgie, Robert (1992) "The Prime Minister's Office in France: A Changing Role in a Semi presidential System", Governance, Vol 5, N° 1.
- Elgie, Robert (1996) "The French Presidency: conceptualizing presidential power in the fifth republic", Public Administration Vol. 74.
- Elgie, Robert (1997) "Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes", Political Studies Vol. XLV, N° 2, June.
- Elster, Jon (1997) "Ways of constitution-making", en Democracy' s victory and crisis: Nobel symposium N° 93, Axel Hadenius (ed.), Cambridge University Press, Cambridge.
- Elster, Jon (1999) "Argumentos en pro de la elección constitucional: reflexiones sobre la transición al socialismo", en Constitucionalismo y Democracia, J. Elster y Rune Slagstad (eds.), Fondo de Cultura Económica, México.
- Elster, Jon (2001-a) "La deliberación y los procesos de creación constitucional", en Jon Elster (compilador): La democracia deliberativa, Gedisa, Barcelona.
- Elster, Jon (2001-b) "La deliberación y los procesos de creación constitucional", en La democracia deliberativa, Jon Elster (compilador), Gedisa, Barcelona.

- Emeri, Claude (1984) "Les déconvenues de la doctrine", Revue Française de Science Politique, Nº 5/6.
- Epstein, David F. (1991) La teoría política del Federalista, Centro Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Esping-Andersen, Gosta. (1993) <u>Los Tres mundos del Estado de Bienestar</u>. Edicions Alfons El Magnanim, Valencia.
- Estevez, Alejandro (2001) 'La consultocracia como emergente organizacional de los noventa". Ponencia presentada ante el Primer Congreso Argentino de Administración Pública. Rosario 30-10- al 1-11 de 2001.
- Evans, Peter y James Rauch (1999) "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis on the effects of 'Weberian' state structures on economic growth" En: *American Sociological Review*, N° 64. October.
- Feigenbaum, Harvey et Jeffrey Henig et Chris Hamnett (1999) Shrinking the State: the political underpinnings of privatization, Cambridge University Press, USA.
- Ferejohn, John; Jack N. Rakove y otro (2001) Constitutional Culture and Democratic Rule,
 Cambridge University Press, Cambridge.
- Ferreira Rubio, Delia y Matteo Goretti (1995) "La Reforma Constitucional Argentina: ¿un presidente menos poderoso?", Contribuciones 1/95.
- FIEL (1993) <u>Hacia una organización del federalismo fiscal en a Argentina</u>. Editorial Manantial, Buenos Aires
- FIEL (1998) La Reforma Tributaria en la Argentina, FIEL, Buenos Aires
- Filmus, Daniel (1997) "La descentralización educativa en la Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto". Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y la República Dominicana. San José de Costa Rica; noviembre.
- Fisher, Louis (1985) Constitutional conflicts between Congress and the President, Princeton.
- Fleitas Ortiz de Rozas, Abel (1995) "El Jefe de Gabinete de Ministros: perfiles e interrogantes", La Ley, Tomo 1995-C.
- Floria, Carlos (2000) "VI Conferencia de la Unión Industrial". Mar del Plata, 11 al 13 de octubre. www.politica.com.ar/crisis_politica/Floria.htm
- Fraga, Rosendo (1997) "Se fracturó la coalición menemista?" en *Clarín*, 15/10.
- Fraga, Rosendo, con María Eugenia Tesio y Julio Burdman (1995) <u>Argentina en las Urnas</u>
 1916-1994. Colección Análisis Político, 12. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

- Frías, Pedro J. (1994) "La reforma constitucional y los nuevos actores", La Ley actualidad, del 22/03/94.
- Friedman, Lawrence M. (1992) Ahora elijo yo. La república de las opciones infinitas.
 Derecho, autoridad y cultura en el mundo contemporáneo, Grupo Editor Latinoamericano,
 Buenos Aires.
- Fucito, Felipe (2002) ¿Podrá cambiar la justicia en la Argentina?, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gallardo, Roberto Andrés y Mario Justo López (h) "El jefe de gabinete en la Constitución Nacional reformada", El Derecho, Tomo 161.
- Gallo, Orlando J. (1996) "El Consejo de la Magistratura: ¿Una creación paradojal?",
 Prudentia Iuris Nº 42, noviembre, págs. 113-118.
- Garapon, Antoine (1997) Juez y democracia, Ediciones Flor del Viento, Barcelona.
- García de Enterría, Eduardo (1991) La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, Civitas, Madrid.
- García Delgado, Daniel (1998) <u>Estado-nación y globalización</u>. Ariel, Argentina.
- García Fernández, Javier (1995) El Gobierno en acción, Centro de Estudios Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- García Lema, Alberto (1995) 'El Consejo de la Magistratura y el jurado de enjuiciamiento de jueces en la teoría de la división de poderes", La Ley, diario del 26/04/95.
- García Lema, Alberto M. "La delegación legislativa y la cláusula transitoria octava", El Derecho, Tomo 182.
- García Lema, Alberto M. (1994) La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional, Planeta, Buenos Aires.
- García Lema, Alberto M. (2001) "Un nuevo caso de delegación legislativa. La ley 25.414",
 El Derecho, suplemento de Derecho Constitucional, 18/05/2001.
- García Lema, Alberto M. (2002) "El fallo es para un caso pero sienta un precedente", La Nación del 02/02/2002.
- García Morillo, Joaquín (1997) "El Parlamento en la era global", Cuadernos de Derecho Público, Nº 1.
- García Pelayo, Manuel (1991-a) "Derecho Constitucional Comparado", en Obras completas,
 Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- García Pelayo, Manuel (1991-b) "Sobre las autorizaciones legislativas", en Obras Completas, T. 3, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

- Gargarella, Roberto (1996) "Instituciones y valores: Réplica a Catalina Smulovitz y Ana María Mustapic", Agora Nº 4, Verano.
- Gargarella, Roberto (1996) La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial, Ariel, Buenos Aires.
- Garrorena Morales, Angel (1991) Representación política y Constitución democrática, Civitas, Madrid.
- Garrote, Angel Fermín (1999) "Inserción institucional del Consejo de la Magistratura en el Poder Judicial y relaciones con la Corte Suprema de Justicia de la Nación", en Jornadas Internacionales sobre el Consejo de la Magistratura, Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires.
- Gaya, Raúl Marcelo y Rocha, Jorge Sebastián (2001) "Propuesta metodológica para la evaluación de las transferencias entre niveles de gobierno en un sistema federal". Mimeo
- Gelli, María Angélica (1993) "Los discursos sobre el consenso en la reforma constitucional", La Ley, Tomo 1993-D.
- Gelli, María Angélica (1994-a) "La Convención Reformadora: ¿Otra promesa incumplida del proceso reformador?", La Ley Actualidad, 19/04/94.
- Gelli, María Angélica (1994-b) "Reforma constitucional, control judicial y proceso democrático", La Ley, Tomo 1994-C.
- Gelli, María Angélica (2002) "El caso Smith (o la razonabilidad cuestionada)", La Ley del 20/02/2002.
- Gelli, María Angélica: "Cuestiones de la delegación legislativa", El Derecho, Tomo 182
- General Accounting Office (GAO) (june 2000), "Customs service, Information on the design of the Self-Inspection Program", Ed. GAO, USA.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (1998) El ciclo de la ilusión y el desencanto. Editorial
 Ariel, Buenos Aires
- Gerscovich, Carlos G. (2002) "Sobre la inconstitucionalidad del "corralito" declarada por la Corte", Jurisprudencia Argentina del 20/02/2002.
- Gervasoni, Carlos (1998) 'Estructura y evolución de las coaliciones electorales en la Argentina: 1989 y 1995". Mimeo
- Gicquel, Jean (1995) "Droit constitutionnel et institutions politiques", Paris, Ed.
 Montchrestien, 14° ed.
- Giddens, Anthony (1987) Las nuevas reglas del método sociológico, Buenos Aires, Amorrortu.

- Giddens, Anthony (2000) <u>Un mundo desbocado</u>. <u>Los efectos de la globalización en nuestras</u> vidas. Editorial Taurus
- Giner, Salvador (1990) Historia del pensamiento social, Ariel, Barcelona (7° ed.).
- Giulani, Enrico Maria (1991) Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtá istituzionali,
 Lalli Editore, Milán.
- Gomez Sabaini, Juan Carlos y Santiere, Juan José (1994) "¿Quién paga los impuestos en la Argentina?" Documento de Trabajo N°1073. Centro Interamericano de Estudios Tributarios, Buenos Aires
- Gómez Sanchís, Daniel (1995) "La reforma de la Constitución y el Jefe de Gabinete", en Derecho Constitucional de la Reforma de 1994, Tomo II, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales, Depalma, Mendoza.
- Greenstein, Fred I. (1978) "Change and continuity in the modern presidency", en The New American Political System, ed. Anthony King, Washington D.C., American Enterprise Institute.
- Guarneri, Carlo (2000) "Disegno costituzionale e apparati amministrativi: l' indipendenza della magistratura in prospettiva comparata", en Istituzioni, Amministrazione, Politica, edición a cargo de Luca Lanzalaco, Edizioni Scientifique Italiane, Napoli.
- Guarneri, Carlo y Patrizia Pederzoli (1999) Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia, Taurus, Madrid.
- Guerrieri, Sandro (1991) "Regime semipresidenziale e forma-partito: il PS nel sistema politico della Quinta República", en Politica Europea, Annali 1990/1, Ed. Franco Angelli.
- Hagopian, Frances (1997), "Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline" en Agüero y Stark (Eds.) <u>Fault Lines of</u> <u>Democracy in Post-Transition Latin America</u>, North South Centre Press, University of Miami.
- Hakim, Peter y Abraham Lowenthal (1991) "Latin America's Fragile Democracies", Journal of Democracy, Summer.
- Hall, Peter A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The case of Economic Policymaking in Britain", Comparative Politics vol. 25 No 3, abril.
- Hall, Peter A.y Rosemary C. R. Taylor (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms", Political Studies, Vol. XLIV.

- Hamilton, Madison y Jay (1943) El Federalista. Los ochenta y cinco ensayos que escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana, Fondo de Cultura Económica (traducción de Gustavo R. Velasco), México.
- Haro, Ricardo (1996) "El poder judicial en la reforma constitucional argentina: el conejo de la magistratura", en La reforma de la Constitución Argentina en perspectiva comparada, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Hauriou, André (1980) Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Ed. Ariel, Barcelona.
- Helleiner, Eric (1994) <u>States and the reemergence of global finance</u>. From Bretton Woods to the 1990s. Cornell University Press.
- Herschel, Federico (1965) 'Política Fiscal en la Argentina''. Mimeo
- Hirschman, Albert O. (1986) Interés privado y acción pública, Fondo de Cultura Económica, México.
- Horton, Sylvia et David Farnham (1999) <u>Public management in Britain</u>, St. Martin´s Press, USA.
- Huntington, Samuel P. (1998) [1968] El orden político en las sociedades en cambio. Paidós,
 Buenos Aires.
- Ibarlucía, Emilio A (1995) "Sobre el Consejo de la Magistratura y el enjuiciamiento de magistrados", El Derecho: Temas de Reforma Constitucional, 29/06/95.
- Ibarlucía, Emilio A. (2001) "De los "superpoderes" a una delegación legislativa "más razonable", Suplemento de Derecho Constitucional de La Ley, 15/06/2001.
- Inglehart, Ronald (1997), <u>Modernization and Postmodernization</u>, <u>Cultural</u>, <u>Economic and Political change in 43 societies</u>. Ed. Princeton Paperback, USA.
- Isuani, Ernesto, Rubén Lo Vuolo y Tenti Fanfani, E. (1991) El Estado Benefactor: un paradigma en crisis. Miño y Dávila, Bs. As..
- Jeanneret de Pérez Cortés, María (1995) "El Consejo de la Magistratura, la independencia del Poder Judicial y la prestación del servicio de justicia", en Estudios sobre la reforma constituiconal, Juan Carlos Cassagne (dir.), Depalma, Buenos Aires.
- Johnson, James (2001) "Inventing Constitutional Traditions: The Poverty of Fatalism", en Ferejohn, John; Rakove, Jack. N y Riley, Jonathan: Constitutional Culture and Democratic Rule, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jones, Mark P.(1996) "Assessing the public's undestanding of constitutional reform: Evidence from Argentina", Political Behavior, vol. 18, No 1.

- Kemelmajer de Carlucci, Aida (1995) "El Poder Judicial en la Reforma Constitucional", en Derecho Constitucional de la Reforma de 1994, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales, Depalma, Mendoza, Tomo II.
- Keynes, John Maynard (1936) Teoría general sobre la ocupación, el interés y el dinero.
- Kischel, Uwe "Delegation of legislative power to agencies: A comparative analysis of United States and German Law", Administrative Law Review, Vol. 46.
- Klages, Helmut y Jürgen Nowak (1971) "The mastering of complexity as a problem of the social sciences", Theory and Decision Vol. 2.
- Klein, Peter G. (2000) "New Institucional Economics", en Encyclopedia of Law & Economics, Boudewijn Bouckaert y Gerrit De Geest (eds.), E. Elgar/University of Ghent.
- Klimovsky, Gregorio y Cecilia Hidalgo (1998) La inexplicable sociedad, A-Z Editora, Buenos Aires.
- Krelove, Russell "General Equilibrium Incidence of Taxes"
- Kvaternik, Eugenio (1978) 'Sobre Partidos y Democracia en la Argentina entre 1955 y 1966" en Desarrollo E conómico, vol. 18, N° 71, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- La Nación (02/08/1999) 'Menem proclamará a Duhalde'
- Lane, J.E. (1997) <u>Public sector reform: rationale, trends and problems</u>, Ed. Sage Publications, USA.
- Lanzalaco, Luca (1998) "Dimensione giuridico-formale e analisis delle istituzioni: problemi, concetti e ipotesi", Teoria politica, N° XIV, 1.
- Larraín, Felipe B. (2001) 'Política Fiscal y rol del Estado en América Latina" en <u>Hacia un</u> nuevo Estado en América Latina. CIPPEC, Buenos Aires
- Lebreton, Gilles (1989) "Les alternances sous la Ve République", Revue du Droit Public.
- Lemieux, Vincent (1995) <u>L'Étude des Politiques Publiques : Les acteurs et leur pouvoir</u>, Presses de L' Université du Laval, Canada.
- Lerda, Juan C. (1999) "La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasi-fiscal" en Reforma y Democracia, n°14, junio. CLAD, Caracas
- Lijphart, Arend (1994) 'Presidentialism and Majoritarian Democracy' en Linz, Juan y
 Arturo Valenzuela (Eds.) The failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives.
 John Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend (1997) "Trichotomy or dichotomy?", European Journal of Political Research, vol. 31, N° 1-2
- Linz, Juan (1991) [1978] La quiebra de las democracias. Alianza Universidad, Madrid.

- Linz, Juan (1994) 'Presidential or Parlamentary Democracy. Does it Makes a Difference? en Linz, Juan y Arturo, Valenzuela (Eds.) Op. Cit.
- Linz, Juan José (1994) "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a
 Difference?", en The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1: Comparative Perspectives,
 J.J. Linz y Arturo Valenzuela (eds), The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Llach, Juan José (1997) Otro Siglo, Otra Argentina. Editorial Sudamericana, Argentina.
- Llanos, Mariana (1998) 'El Presiden te, el Congreso y la Política de Privatizaciones en la Argentina (1989-1997)" en *Desarrollo Económico* Vol. 38, N° 151, octubre-diciembre. IDES, Buenos Aires.
- López Guerra, Luis (1996-a) "Algunas consideraciones sobre los consejos de la magistratura", en La reforma de la Constitución Argentina en perspectiva comparada, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- López Guerra, Luis (1996-b) "Democracia y división del poder", en La democracia postliberal, José Félix Tezanos (ed.), Editorial Sistema, Madrid.
- Lozano, Luis Francisco (1994) "¿Hasta dónde llegan los poderes implícitos de las Convenciones Constituyentes?", La Ley, Tomo 1994-B.
- Luhmann, Niklas (1995) "Glosario de los conceptos fundamentales de la teoría de Luhmann, elaborado por él mismo", en Zona Abierta Nº 70/71.
- Luna, Eduardo Fernando (1995) "Reforma de la Constitución Nacional" en Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos: Derecho Constitucional de la Reforma de 1994, Depalma, Mendoza.
- Mackay, Keith (1998), <u>Public Sector Performance</u>; <u>The critical Role of Evaluation</u>, Ed.
 World Bank, USA.
- Macón, Jorge (1985) <u>Las finanzas públicas argentinas, período 1950-80</u>. Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Macón, Jorge (2001) 'La encrucijada del sistema fiscal federal argentino''. En: Contribuciones, N° 4. Buenos Aires.
- Mainwaring, Scott P. (1993) 'Presidentialism, Multipartysm and Democracy: The Difficult Combination" en *Comparative Political Studies*, July.
- Mainwaring, Scott P. (1999) <u>Rethinking party systems in the third wave of democratization:</u>
 <u>The case of Brazil</u>. Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, Scott P. and Scully, Timothy (Eds.) (1995) <u>Building Democratic Institutions:</u> <u>Party Systems in Latin America</u>. Stanford University Press, Stanford.

- Mainwaring, Scott P. y Shugart, Mathew S. (Eds.) (1997a) 'Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate' en Mainwaring y Shugart (Eds.)
 Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1994) "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia", Desarrollo Económico Nº 135, octubre-diciembre.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew S. (1997b) 'Juan Linz, Presidentialism and Democracy. A Critical Appraisal" en *Comparative Politics*, July.
- Malleson, Kate (1997) "Judicial Training and Performance Appraisal: The Problem of Judicial Independence", The Modern Law Review Vol. 60, September.
- Mansilla, H. C. F. (2001) "Lo razonable de la tradición. Una revisión crítica de algunos principios premodernos", Revista de Estudios Políticos Nº 113.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1993) "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", Zona Abierta Nº 63/63,
- Martínez Estrada, Ezequiel (1969) Sarmiento, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Martínez Raymonda, Rafael (1994) "Poderes de las Convenciones Constituyentes", La Ley, Tomo 1994-A.
- Masnatta, Héctor (2001) "Lo que puede y no puede el artículo 76", diario Ambito Financiero, 19/03/2001.
- McCoy (1999) 'Chavez and the End of 'Partyarchy' in Venezuela', Journal of Democracy 10.3.
- McGuire, James (1989) <u>Peronism without Peron: Unions in Argentine Politics, 1955-66</u>.
 Doctoral Dissertation. University of California at Berkeley.
- McKeever, Robert K.(1997) The United States Supreme Court. A political and legal analysis, Manchester University Press, Manchester.
- McMahon, Gary, Perry, Guillermo y Rozenwurcel, Guillermo (1995) "Fiscal Reform and Structural Change: Synthesis of Six Country Studies" Mimeo
- Mendoza, Enrique y Tesar, Linda (1998) "The international ramifications of Tax Reforms: Supply-Side Economics in a Global Economy", en The American Economic Review, vol. 88, n°1, marzo. American Economic Association, Nashville
- Menduiña Sagrado, Antonio (1993) <u>Una introducción a la teoría de la decisión pública, Ed.</u>
 INAP, España.
- Miaille, Michel (1984) "Le droit constitutionnel et les sciences sociales", Revue du Droit Public, 1984/1.

- Midón, Mario R. "Ante una reforma preestablecida: ¿la Convención producirá un contrato de adhesión o reivindicará sus potestades", El Derecho, Tomo 157.
- Mill, John Stuart (1985) Del gobierno representativo, Tecnos, Madrid.
- Molinelli, N. Guillermo (1995) El jefe de gabinete: ¿desmembramiento o bisagra?, Buenos Aires, mimeo.
- Molinelli, N. Guillermo, Palanza, Valeria y Sin, Gisela (1999) <u>Congreso, Presidencia y</u>
 <u>Justicia en la Argentina, CEDI</u>, Fundación Gobierno y Sociedad. Temas Grupo Editorial,
 Buenos Aires.
- Monner Sans, Ricardo "Reflexiones en torno de la reforma constitucional", El Derecho,
 Tomo 157.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Barón de (1993) Del Espíritu de las Leyes, Ed.
 Tecnos; Madrid (2 ed), traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega.
- Mora y Araujo, Manuel y Paula Montoya (1999) 'La agenda pública argentina' en Contribuciones N°2. CIEDLA / Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- Murillo, María Victoria (2001) <u>Labor Unions</u>, <u>Market Reforms and Partisan Coalitions</u>,
 Harvard University Press, Cambridge.
- Musgrave, R (1973) Sistemas fiscales, 1973.
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. (1999) [1975] <u>Hacienda Pública: Teórica y Aplicada</u>. McGrawHill, Madrid.
- Muzzopappa, Héctor (1989) "Los presupuestos para una reforma constitucional: configuración del espacio político y sujeto social constituyente", en Actores e instituciones: Sistema político y Constitución de la Argentina, H. Muzzopappa, C. Smulovitz y M. Wainfeld (compiladores), Legasa, Buenos Aires.
- Negretto, Gabriel L. (2001) "Negociando los poderes del Presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina", Desarrollo Económico vol. 41, Nº 163, octubre-diciembre.
- Negro Pavón, Dalmacio (1997) "El juego de poderes en el presidencialismo", en División de poderes, Universidad de Córdoba (España).
- Neumark, Fritz (1961) <u>Tratado de Finanzas</u>. Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Newell, Peter (2002) "Globalisation and the Future State" Working Paper 141, Centre for the Future State, Institute for Development Studies, Sussex.
- Nino, Carlos S. (1992) "El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de la democracia", en Carlos S. Nino y otros: El Presidencialismo puesto a prueba, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

- North, Douglass (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- Nosiglia, Julio E. (1983) <u>El Desarrollismo</u>, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Nuñez Miñana, Horacio (1972) "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: resultados preliminares" Documento de Trabajo Nº13. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires
- Nye, Joseph et al. (1997), "Why people don't trust government", Harvard University Press, USA.
- O' Donnell, Guillermo (1997) Contrapuntos: Ensayos Escogidos Sobre Autoritarismo Y
 Democratización. Editorial Piados, Argentina.
- O'Donnell, Guillermo (1972) 'Un juego imposible: competición y coaliciones entre partidos en la Argentina', Revista Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1972) Modernización y Autoritarismo. Paidós, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1997) <u>Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y</u> democratización. Paidós, Buenos Aires.
- Observatoire de l' Administration Publique (1997), "Les reformes de l' Administration Publique". Ed. Enap, Canada.
- O' Donnell, Guillermo (1994) "Delegative democracy", Journal of Denocracy, Vol. 5 N° 1.
- Offe, Claus (1998) "Algunas consideraciones escépticas sobre las maleabilidad de las instituciones representativas", Zona Abierta, Nº 84/85.
- Oliver, Dawn et Gavin Drewry (1996), <u>Public service reforms</u>: issues of accountability and public law, Ed. Pinter, UK.
- Olson, Mancur (1971) <u>La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos</u>, Ed. Limusa, México, 199 páginas.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1994) <u>La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público</u>. Paidós, Barcelona.
- Ost, François y Michel Van de Kerchove (1989) "Juris-dictio et definition du droit", Droits Nº 10.
- Oszlak, Oscar (1997) "The Argentine Civil Service: an unfinished search for identity".
 Trabajo presentado ante la International Conference on Civil Service Systems in
 Comparative Perspective. Indiana University; Bloomington, Indiana, April 5-8.
- Oteiza, Eduardo (1994) La Corte Suprema. Entre la justicia sin política y la política sin justicia, Librería Editora Platense, La Plata.

- Otto y Pardo, Ignacio de (1980) "La posición constitucional del Gobierno", Documentación Administrativa N° 188.
- Oyhanarte, Julio (1970) <u>Poder Político y Cambio Estructural en la Argentina</u>. Paidós. Bs.
 As.
- Ozouf, Mona (1987) "La Révolution française el l' idée de l' homme nouveau", en The French Revolution and the creation of modern political culture, tomo II: The political culture of Fench Revolution (edited by Colin Lucas), Pergamon Press, Suffolk.
- Ozouf, Mona (1989) "Regeneración", en Diccionario de la Revolución Francesa (editado por F. Furet y Mona Ozouf), Alianza Editorial.
- Padilla, Alejandro Jorge (1986) "Proyectos y reformas a la Constitución Nacional. Apuntes sobre el período 1939-1983", Criterio Nº 1975, octubre.
- Padilla, Miguel M. (2002) "El Congreso ha renunciado a sus atribuciones constitucionales",
 El Derecho, Suplemento de Derecho Constitucional del 18/02/2002.
- Paixao, Enrique (1994-a) "El jefe de gabinete de ministros", en ob. cit. en nota La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción, Rubinzal Culzoni, Santa Fe.
- Paixao, Enrique (1994-b) "La reforma de la administración de justicia. El Consejo de la Magistratura", en La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción, Rubinzal Culzoni, Santa Fe.
- Palermo, Vicente (1985) "Cultura política, conflicto y democracia", en Ariel H. Colombo y Vicente Palermo: Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1996) <u>Política y Poder en el gobierno de Menem</u>.
 Norma, Buenos Aires
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro (1998) Los caminos de la centroizquierda. Dilemas y
- Palma, Clotilde (2000) "The conceptual evolution of the principle of taxable capacity"
 Inter-American Center of Tax Administrations, CIAT, Portugal
- Panebianco, Angelo (1989) "Le scienze sociali e i limiti dell' illuminismo applicato", en
 L' analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie, Angelo Panebianco (ed.), Il
 Mulino, Bologna.
- Parada Vázquez, José Ramón (1994) "Lectio brevis sobre carrera, neutralidad política y gobierno de los jueces", Boletín de la Facultad de Derecho, Nº 7.

- Parodi, Jean-Luc (1981) "Lo scrutinio uninominale maggioritario a doppio turno", Il Mulino N° 273.
- Parodi, Jean-Luc (1980) "Effets et non-effets de l'election présidentielle au sufrage universel direct", Pouvoirs N° 14.
- Parodi, Jean-Luc (1984) "Imprevisible ou Inéluctable, l' evolution de la Cinquième République? Elements constitutifs et combinatoires institutionelles", Revue Française de Science Politique.
- Pasquino, Gianfranco (1989) "La scienza politica applicata: l' ingegneria politica", en
 L' analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie, Angelo Panebianco (ed.), Il
 Mulino, Bologna.
- Pasquino, Gianfranco (1997) "Semi-presidentialism: A political model at work", European Journal of Political Research, vol. 31, N° 1-2.
- Paz, Alejandro (2001) "El Consejo de la Magistratura", en Evaluación de la Reforma Constitucional de 1994, Gregorio Badeni y otros, Editorial Dunken, Buenos Aires.
- Pellet Lastra, Arturo "La versión argentina del Consejo de la Magistratura y del Jury de Enjuiciamiento", El Derecho, Tomo 164, págs. 1123-1136.
- Pérez Hualde, Alejandro (2002) "El Congreso Nacional frente a la crisis", El Derecho,
 Suplemento de Derecho Constitucional del 18/02/2002.
- Peyrefitte, Alain (1976) Le mal français, Ed. Plon, Paris.
- Picciotto, Robert & Wiesner, Eduardo (1998), "Evaluation and Development; the Institutional dimension", Ed World Bank, USA.
- Piffano, Horacio (1999) "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria en la Argentina"
 Documento de Trabajo N°27. Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires
- Politt, Christopher et Geert Bouckaert (2000), <u>Public management reform: a comparative analysis</u>, Oxford University Press.
- Porto, Alberto (1991) "Federalismo Fiscal el caso argentino". Tesis
- Potash, Robert (1980) El Ejército y la Política en la Argentina 1945-1962: De Perón a
 Frondizi. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Prats I Catalá, Joan (1998) "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista". En: Reforma y Democracia, N°11; junio.
- Prats I Catalá, Joan (2001) 'Reinventar la burocracia y construir una nueva gerencia pública". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección de Documentos N° 63. Barcelona.

- Prebisch, Raúl (1963) <u>Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano</u>. FCE. México.
- Predieri, Alberto (1993) "Certezza ed innovazione: la tutela dell' affidamento", en La certezza del dirrito. Un valore da ritrovare, A. Giuffré Editore, Milán.
- Preuss, Ulrich K. (1996) "The political meaning of constitutionalism" en Constitutionalism,
 Democracy and Sovereignity: American and European Perspectives, Richard Bellamy (ed.),
 Avebury, Aldershot.
- Prieto Sanchís, Luis (1998) Ley, principios, derechos, Dykinson-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.
- Putnam, Robert D. (1996), "La societé civile en déclin; pourquoi?.... et après?", *Revista Optimum, la Revue de Gestion du Secteur Public*, Vol. 27, Canada.
- Quermonne, Jean L. y D. Chagnollaud (1991) Le gouvernement de la France sous la Ve République, Dalloz, París, (4° edición).
- Quiroga Lavié, Humberto (1994) Qué puede hacer la Convención Constituyente, Editorial Zavalía, Buenos Aires.
- Quiroga Lavié, Humberto (1997) Constitución de la Nación argentina comentada, 2º ed. actualizada, Ed. Zavalía, Bs. As.
- Rámirez Calvo, Ricardo (1994) "Los poderes del Congreso para limitar las facultades de las Convenciones", La Ley, Tomo 1994-C.
- Rapoport, Mario y colaboradores (2000) <u>Historia Económica, Política y Social de la</u>
 Argentina: 1880-2000, Ediciones Macchi, Buenos Aires
- Raspi, Arturo Emilio (1996) "La jefatura de la Administración General del país en la Constitución", La Ley, Tomo 1996-E.
- Redor, Marie- Joëlle (1992) De l'etat legal a l'etat de droit. L'evolution des conceptions de la doctrine publiciste française. 1879-1914, Economica-Presses Universitaires D'Aix Marseille, París.
- Reigadas, Cristina (2000) "Modernización e identidad en el pensamiento argentino contemporáneo", Revista de Filosofía Latinoamericana y Ciencias Sociales Nº 22, págs. 47-72.
- Rezk, Ernesto (1997) "Aspectos macroeconómicos vinculados con el federalismo fiscal y la descentralización fiscal". Mimeo
- Rivera, Julio César (h) (2002) "¿Cómo debe ejercerse el control de razonabilidad de leyes que incursionan en materia socio-económica. Análisis crítico de la actuación del Poder

- Judicial en el marco de las acciones de amparo interpuestas contra las normas que restringen la libre disponibilidad de los depósitos bancarios", La Ley del 19 y 20 de junio.
- Riz, Liliana de (1995) "Reforma constitucional y consolidación democrática", Sociedad Nº
 6.
- Riz, Liliana de y Catalina Smulovitz (1989) "Las organizaciones de intereses frente a la reforma. Elementos para una interpretación", en Actores e instituciones: Sistema político y Constitución de la Argentina, H. Muzzopappa, C. Smulovitz y M. Wainfeld (compiladores), Legasa, Buenos Aires.
- Riz, Liliana de y Catalina Smulovitz (1992) "La reforma constitucional en Argentina y Uruguay", en El Presidencialismo puesto a prueba, Carlos Nino et al, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Rodríguez Lamas, Daniel (1983) <u>La presidencia de Frondizi</u>. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Roehrssen, Carlo (1976) "Il diritto pubblico verso la "Teoría Generale": G. Jellinek",
 Materiali per una storia della cultura giuridica, Nº VI.
- Rojo Duque, Luis A. (1966) <u>Lecturas sobre la teoría económica del desarrollo</u>. Gredos;
 Madrid.
- Rojo, Pablo y Armando Canosa (1992) 'El programa de desregulación del gobierno argentino'. Boletín Techint Nº 269. Enero-marzo.
- Rossignolo, Darío A. y Santiere, Juan J. (2001) "Medición de la Incidencia del Sistema Impositivo sobre la Distribución del Ingreso", Buenos Aires.
- Rota, Patricia (2000) "La relación Poder Ejecutivo/Jefe de Gabinete como relación jerárquica", Revista de Derecho Administrativo Nº 33/35.
- Rouquié, Alain (1975) Radicales y Desarrollistas, Shapire Editor, Buenos Aires.
- Sabsay, Daniel A. y José Miguel Onaindía (1994) La Constitución de los argentinos.
 Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994, Errepar, Buenos Aires.
- Sagués, Néstor P. (1999 y 1993) Elementos de Derecho Constitucional, Astrea, T. 1 (se utilizaron las ediciones de 1993 y 1999).
- Sagués, Néstor P. "Reflexiones sobre las variables de éxito y de fracaso de un tribunal constitucional", El Derecho, Tomo 194, págs. 1045-1052.
- Sagués, Néstor P. "Variables y problemática del Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano", El Derecho, Tomo 161, págs. 931-940.

- Sagués, Néstor P. (1996) "Consejo de la Magistratura", Prudentia Iuris Nº 42, noviembre, págs. 109-112.
- Sagués, Néstor P. (2002) "La protección de los derechos adquiridos", La Nación, domingo 03/02/2002.
- Saiegh, Sebastián y Tomassi, Mariano (1998) "Argentina' s federal fiscal institutions. A case
 of study in the transaction-cost theory of politics" Documento de Trabajo N°11. Fundación
 Gobierno y Sociedad, Buenos Aires
- Salomoni, Jorge Luis "Reforma del Estado: su configuración a través de la reforma de 1994", Actualidad en el Derecho Público Nº 7.
- Sánchez Maríncolo, Miguel A. (1995) "Nivel y jerarquía constitucional del Consejo de la Magistratura", La Ley Actualidad, 31/10/95.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso (1988) "Gobierno y Administración. Una reflexión preliminar", Documentación Administrativa Nº 215, julio-septiembre.
- Santiago, Alfonso (h) (1993) "Entre la eficacia y el control del poder político: un trascendente fallo de la Corte Suprema sobre la delegación legislativa", La Ley, Tomo 1993-B, págs. 633 y sigs.
- Santiago, Alfonso (h) y Valentín Thury Cornejo (2002) La delegación legislativa, Ed. Abaco, Buenos Aires, (en prensa).
- Santiere, Juan J., Gómez Sabaini, Juan C. y Rossignolo, Darío A. (2000) 'Impacto de los Impuestos sobre la Distribución del Ingreso en la Argentina en 1997". Secretaría de Programación Económica y Regional, Proyecto 3958 AR-FOSIP, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Sarmiento García, Luis Eduardo (1995) "El Consejo de la Magistratura en la reforma constitucional", en La reforma constitucional interpretada, Instituto de Estudios de Derecho Administrativo (IEDA), Depalma, Buenos Aires.
- Sartori, Giovanni (1994) Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sartori, Giovanni (1991) "Comparación y método comparativo", en La comparación en las ciencias sociales, G. Sartori y L. Morlino (eds), Alianza, Madrid.
- Sartori, Giovanni (1992) [1977] <u>Partidos y Sistemas de Partidos</u>. Alianza Universidad, Madrid.
- Sartori, Giovanni (1994) 'Neither Presidentialism nor Parlamentarism" en Linz y Valenzuela (Eds.) Op. Cit.

- Sartori, Giovanni (1999) Elementos de Teoría Política, Alianza, Madrid.
- Savoie, Donald (1994), <u>Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new democracy</u>, University of Toronto Press, Canada.
- Scriven, Michael (1993) "Evaluation ideologies", en George F. Madaus, Michael S. Scriven
 y Daniel L. Stufflebeam: Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human
 Services Evaluation, US, Kluwer-Nighoff.
- Seidle, Leslie (1997) <u>Rethinking the delivery of public services to citizens</u>, Ed. Institut de Recherche des Politiques Publiques, Canada.
- Sequeira, Marcos A. (2001) "La delegación de facultades en materia tributaria", Periódico Económico Tributario La Ley, 25/04/2001.
- Serrafero, Mario (1993) Momentos Institucionales y Modelos Constitucionales, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, págs. 139 y sigs.
- Serrafero, Mario (1995) "Conjeturas institucionales", Agora Nº 3.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1995) Presidents and Assemblies:
 Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambride University Press, New York, (1° reimpresión)
- Sikkink, Kathryn (1993) 'Las Capacidades y la Autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista''. En: *Desarrollo Económico*, vol, 32, N° 128, enero-marzo.
- Simon, Dieter (1985) La independencia del juez, Ariel, Barcelona.
- Sisinni, Julio Nicolás (2000) "El Consejo de la Magistratura y el sistema de la Constitución Nacional", en La reforma constitucional de 1994 y su influencia en el sistema republicano y democrático, M. A. Ekmekdjian y R. G. Ferreyra (coordinadores), Depalma, Buenos Aires.
- Skowronek, Stephen (1993) "Building a New American State". Citado por Kathryn Sikkink
 'Las Ca pacidades y la Autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista". En: *Desarrollo Económico*, vol, 32, N° 128, enero-marzo.
- Smulovitz, Catalina (1987) Oposición y gobierno: los años de Frondizi. (2 tomos). Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Smulovitz, Catalina (1988) 'Crónica de un Final Anunciado: las Elecciones de Marzo de 1962', en *Desarrollo Económico*, vol. 28, N°109, abril-junio. IDES, Buenos Aires.
- Spiller, Pablo T. y Mariano Tommasi (2000) "Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional", Documento N° 33, CEDI, mayo.

- Spota, Alberto Antonio (1984) "Facultades de la Convención reformadora de la Constitución Nacional", La Ley, Tomo 1994-B.
- Spota, Alberto Antonio (1985) "El Consejo de la Magistratura en la Constitución Nacional",
 La Ley, Tomo 1995-D, págs. 1360-1387.
- Stanga, Silvana M. (1998) "Consejos de la Magistratura: dudas y prevenciones desde la experiencia latinoamericana", en Adrián Ventura: Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento, Depalma, Buenos Aires.
- Stepan, Alfred y Skatch, Cindy (1993) "Constitucional frameworks and democratic consolidation: parliamentarism versus presidentialism" en World Politics, Octubre, Vol. 46 n°1.
- Strauss, Peter L. (1984) "The place of agencies in government: separation of powers and the fourth branch", Columbia Law Review Vol. 84.
- Stufflebeam, Daniel L. y William J. Webster (1993) "An analysis of alternative approaches
 to evaluation", en George F. Madaus, Michael S. Scriven y Daniel L. Stufflebeam:
 Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation, US,
 Kluwer-Nighoff.
- Subirats, Joan (1994) Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración,
 Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Suleiman, Ezra N. (1994) "Presidentialism and Political Stability in France", en The Failure of Presidential Democracy, Vol. 1: Comparative Perspectives, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997) "El análisis de políticas públicas", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo: La nueva Administración Pública, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- Teubner, Gunther (1987) "Juridification. Concepts, Aspects, Limits, Solutions", en
 Juridification of Social Spheres. A comparative Analysis in the Areas of Labor, Corporate,
 Antitrust and Social Welfare Law, Gunther Teubner (ed.), Walter de Gruyter, Berlín-New
 York.
- Therbon, Goran (1989) "Los retos del Estado de Bienestar". En: Muñoz de Castillo, Rafael
 (comp.) Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Alianza Universidad, Madrid.
- Thury Cornejo, Valentín (1999) "Control de la actividad administrativa: discrecionalidad técnica y motivación. Apuntes a partir de la reciente jurisprudencia española", Revista Argentina de Derecho Administrativo, Nº 27/29.

- Thury Cornejo, Valentín (2002) Juez y división de poderes hoy, Editorial Ciudad Argentina,
 Buenos Aires.
- Titmuss, Richard (1981) Política Social. Ariel. Barcelona
- Tommasi, Mariano, Saiegh, Sebastián y Sanguinetti, Pablo (2001) "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform"
- Torre, Juan Carlos (1998) El proceso político de las reformas económicas en América
 Latina. Ediciones Paidos, Argentina.
- Torre, Juan Carlos (1998) <u>Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina</u>. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos (1999) 'El Peronismo como solución y como problema" en Torre y Palermo (Eds.) Entre el Abismo y la Ilusión: peronismo, democracia y mercado. Norma, Buenos Aires.
- Treber, Salvador (1977) <u>La economía argentina: análisis, diagnóstico y alternativas</u>.
 Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Trosa, Sylvie (1999) Quand 1' État s'engage, La démarche contractuelle Éditions d'Organisation, France.
- Urbiztondo, Santiago, Daniel Artana y Navajas, F. (1997) 'La autonomía de los entes reguladores argentinos: agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica y telecomunicaciones'.
 En: Anales. Asociación Argentina de Economía Política. Buenos Aires.
- Valenzuela, Arturo (1979) "The Breakdown of Democratic Regimes: Chile" en Linz, Juan y Alfred Stepan (Eds.) <u>The breakdown of democratic regimes</u>. John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Vallés, Josep. M. y Agustí Bosch (1997) Sistemas electorales y gobierno representativo, Ed. Ariel, Barcelona.
- Vanossi, Jorge Reinaldo (1994) "La constitución evanescente", La Ley, Tomo 1994-E.
- Vanossi, Jorge Reinaldo (1997) "El porvenir de la reforma de 1994 (Balance y perspectivas a tres años de su sanción)", Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, T. XXVI.
- Vasconcelos, Jorge, O´ connor, Ernesto, Benítez, Rodrigo y Nahirñak, Paula (2000)
 "Situación Fiscal del Consolidado de las Veinticuatro Jurisdicciones". IERAL, Buenos Aires
- Vedel, Georges (1992) "Cinquième République", en Dictionnaire Constitutionnel, Olivier Duhamel e Yves Mény (eds.), París, PUF.

- Ventura, Adrián (1998) Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento, Depalma,
 Buenos Aires.
- Vergottini, Giuseppe de (1981) "Constitución", en Diccionario de Política, N. Bobbio y N. Mateucci (eds.), Ed. Siglo XXI, Madrid.
- Volpi, Mauro (1997) "Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali", Quaderni Costituzionali XVII, N°, agosto.
- Williamson, John (ed.) (1994) <u>The political economy of policy reform</u>. Institute for International Economics. Washington.
- Williamson, John (ed.) (1994) <u>The political economy of policy reform</u>. *Institute for International Economics*. Washington.
- World Bank (1992) "Argentina: Towards a new federalism". Mimeo
- World Bank (2001) "Decentralization in the transition economies: Challenges and the road ahead". World Bank, Washington DC
- Yin, Robert K. (1994) Case Study Research. Design and Methods, Sage Publication, 2° edición, USA.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (1994) Estructuras judiciales, Ediar, Buenos Aires.
- Zagrebelsky, Gustavo (1989) "Il metodo di Mortati", en Constantino Mortati:
 Costituzionalista calabrese, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles.
- Zagrebelsky, Gustavo (1995) El derecho dúctil, Ed. Trotta, Madrid, pág. 40.
- Zavala, Juan Ovidio (1963) <u>Desarrollo y racionalización</u>. Ediciones Arayú; Buenos Aires.
- Zee, Howell H. (1998) "Taxation of financial capital in a globalized environment: The role
 of withholding taxes" en National Tax Journal, vol. 51, n°3, septiembre. National Tax
 Association, Syracuse
- Zolo, Danilo (1994) Democracia y Complejidad, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Zukernik, Eduardo (2001) Medios de Comunicación y Reforma Constitucional en Argentina, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

La perspectiva de los cambios en la sociedad y la cultura política

Adrogue, Gerardo (1998) "Estudiar la opinión pública", en *Desarrollo económico*, vol. 38, Nº 149 (abril-junio).

Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1992) "La cultura política", en Batlle, Albert (ed.) (1992) <u>Diez textos básicos de ciencias políticas</u>, Ariel, Barcelona.

Batlle, Albert (ed.) (1992) Diez textos básicos de ciencias políticas, Ariel, Barcelona.

Borges, Jorge Luis: "Una sentencia del Quijote", en *Diario LA NACION* 24-03-02, Sección Cultura, p. 1.

Bosca, Roberto (2002) 'Las causas profundas de la crisis argentina' en www.cambiocultural.com.ar/actualidad/bosca.htm

Bruni, Luigino y Sugden, Robert (2000) 'Moral canals: trust and social capital in the work of Hume, Smith, and Genovesi," en *Economics and Philosophy*, 16, p. 21.

Catterberg, Edgardo (1989) Los argentinos frente a la política, Ed. Planeta, Buenos Aires.

Di Tella, Torcuato, Gajardo, Paz, GAMBA, Susana y Chumbita, Hugo (1989) <u>Diccionario de Ciencias Sociales y políticas</u>, Puntosur, Buenos Aires.

Etkin, Jorge (1999) <u>La doble moral de las organizaciones</u>. <u>Los sistemas perversos y la</u> corrupción institucionalizada, McGraw-Hill, Madrid.

Fukuyama, Francis (2001) 'Capital social', en Huntington, Samuel y Harrison, Lawrence (Ed.): <u>La cultura es lo que importa</u>, Planeta-Ariel, Buenos Aires.

Garcia Hamilton, José Ignacio: "Las causas de la declinación argentina," *en Diario LA NACION*, 12-04-02, p. 19.

Grondona, Mariano (1999) <u>Hacia una teoría del desarrollo. Las condiciones culturales del desarrollo económico</u>, Ariel-Planeta, Buenos Aires.

Grondona, Mariano (2001) 'Una tipología cultural del desarrollo económico," en Huntington, Samuel y Harrison, Lawrence (Eds.) La cultura es lo que importa, Planeta-Ariel, Buenos Aires.

Harrison, Lawrence (1987) El subdesarrollo está en la mente, REI, Buenos Aires.

Harrison, Lawrence (2001) "Por qué la cultura importa", en Huntington, Samuel y Harrison, Lawrence (Ed.) <u>La cultura es lo que importa</u>, Planeta-Ariel, Buenos Aires.

Huntington, Samuel Y HARRISON, Lawrence (Ed.) (2001) <u>La cultura es lo que importa</u>, Planeta-Ariel, Buenos Aires.

Inglehart, Ronald (1998) Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades, CIS, Madrid.

Inglehart, Ronald (2001) "Cultura y democracia", en Huntington, Samuel y Harrison, Lawrence (Ed.) <u>La cultura es lo que importa</u>, Planeta-Ariel, Buenos Aires.

Isuani, Ernesto Aldo (1996) "Anomia social y anemia estatal", FLACSO, Publicaciones Fundación Generación 2000, Buenos Aires.

Jorge, José Eduardo (2002) "Las raíces culturales de los problemas argentinos" en www.cambiocultural.com.ar/actualidad/raices.htm

Landes, David (2001) "La cultura cambia casi todo", en Huntington, Samuel y Harrison, Lawrence (Ed.) (2001) La cultura es lo que importa, Planeta-Ariel, Buenos Aires.

Lipset, Seymour Martín (1992) "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en Battle, Albert (ed.) (1992): <u>Diez textos básicos de</u> ciencias políticas, Ariel, Barcelona.

Lipset, Seymour Martin y Lenz, Gabriel Salman (2001) "La corrupción, la cultura y los mercados", en Huntington, Samuel y Harrison, Lawrence (Ed.) <u>La cultura es lo que importa</u>, Planeta-Ariel, Buenos Aires.

Massuh, Victor (1982) La argentina como sentimiento, Sudamericana, Buenos Aires.

Mayntz, Renate, Holm, Kurt y Hubner, Peter (1980) <u>Introducción a los Métodos de la Sociología Empírica</u>, Alianza Universidad, Madrid.

Montaner, Carlos Alberto (2001) <u>Las raíces torcidas de América Latina</u>, Plaza & Janés, Barcelona.

Mora Y Araujo, Manuel (1991) Ensayo y error. La nueva clase política que exige el ciudadano argentino, Planeta, Buenos Aires.

Putnam, Robert (1993) Making democracy work, Princeton University Press, Princeton. USA.

Acuña, Carlos H. (1995) <u>La nueva matriz política argentina</u>, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

Acuña, Carlos H. (1992) "Política y economía en la Argentina de los 90 (o, porqué el futuro ya no es lo que solía ser)". Documento CEDES, Buenos Aires.

Acuña, Carlos H.- Golbert, Laura- Perez Esquivel, Leonardo (1991) "Diagnóstico del cuadro legal que rige la organización de los actores sociales y las negociaciones capital-trabajo en la Argentina (prestando particular atención a los empresarios)". Informe de Avance. Ministerio de Trabajo de la Nación-Banco Mundial, Proyecto 88/005, Buenos Aires.

Acuña, Carlos H. (1988) "Empresarios y política (parte I). La relación de las organizaciones capitalistas con partidos y regímenes políticos en América Latina: Los casos Argentino y Brasileño", Boletín TECHINT, 255, Buenos Aires, Oct-Dic.

Alt, James E. & Kenneth A. Shepsle (1990) <u>Perspectives on Positive Political Economy</u>, Cambridge University Press, USA.

Altschul, Carlos (coordinador para la Argentina) (2002) "Conducción y prácticas gerenciales en la Argentina". Proyecto GLOBE, Wharton School of Business, University of Pennsylvania; Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires; Asociación de Dirigentes de Capacitación de Argentina, Instituto de Desarrollo de Ejecutivos de Argentina.

Aucoin, Peter & Donald Savoie (1998) <u>Managing Strategic Change, Learning from Program</u> Review, Canadian Centre for Managemente Development, Canada.

Aucoin, Peter (1995) <u>The New Public Management, Canada in comparative perspective</u>, Ed. Institute for research in Public Policy, Canada.

Becker, Gary S. (August 1983) "A theory of competition among pressure groups for political influence", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. XCVIII, Harvard University.

Blutman, Gustavo (1997) <u>Investigaciones en Administración Pública y actores sociales</u>. Instituto de Investigaciones Administrativas, FCE, UBA.

Caballero, Alicia Inés y Otros (1997) <u>Economía Argentina en Presente y Futuro</u>. EDUCA. Buenos Aires.

CEPAL (2002) "Argentina: Inversión Extranjera Directa y Estrategias Empresariales" en <u>La</u> <u>Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2001. CEPAL.</u>

Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2001 a) 'La Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR: un Análisis Comparativo" en Chudnovsky (Ed.) <u>El boom de la inversión extranjera directa en el MERCOSUR</u>. Siglo XXI de Argentina Editores y Red MERCOSUR. Madrid.

Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2001 b) 'El caso argentino" en Chudnovsky (Ed.) <u>El boom de la inversión extranjera directa en el MERCOSUR</u>. Siglo XXI de Argentina Editores y Red MERCOSUR. Madrid.

Crozier, Michel (1992) Cómo reformar al Estado- Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, México.

Crozier, Michel (1989) <u>Estado moderno, Estado modesto. Estrategias para el cambio</u>, Fondo de Cultura Económica, México.

Denzin, Norman K. & Ivonna S. Lincoln (1994) <u>Handbook of Qualitative Research</u>, Sage Editions, Thousand Oaks, USA.

De Soto, Hernando (2000) <u>El Misterio del Capital. Porqué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo</u>. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, Abril 2002 . (Versión original: The Mistery of Capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else. 2000).

Estevez, Alejandro M. (2001) <u>La reforma managerialista del Estado: Nueva gerencia pública, Calidad Total y Tecnocracia.</u> Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

Gerchunoff, Pablo (1992) <u>Las privatizaciones en la Argentina, Primera Etapa</u>. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Guissarri, Adrián C.(2001) "Convertibilidad e Instituciones". Trabajo presentado en el Seminario: "The Currency Board' s First Decade: Argentina and the Convertibility Law". BCRA, Buenos Aires, Abril 5 y 6, 2001.

Guissarri, Adrián C. (1998) 'Costos de la Justicia y Eficiencia en la Asignación de Recursos'. Proyecto Justicia y Desarrollo Económico. Consejo Empresario Argentino; Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires; Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES). Buenos Aires.

Juan Pablo II (1991) Centesimus Annus, Ediciones Paulinas. Buenos Aires.

Kosacoff, Bernardo (1994) "La Industria Argentina: De La Sustitución a la Convertibilidad". Segundo Seminario sobre Organización Industrial, Sistema Innovativo y Competitividad Internacional, organizado por CEPAL en Chile, Junio 1994.

Kosacoff, Bernardo (2000) <u>El Desempeño Industrial Argentino. Más allá de la Sustitución de Importaciones</u>. CEPAL. Buenos Aires.

Kosacoff, Bernardo y Adrián Ramos (2001) <u>Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina (1975-2000)</u>. Universidad Nacional de Quilmes.

La Nación, sábado 12 de octubre de 2002, sección 2.

La Nación, martes 15 de Octubre de 2002, p. 4, sección 2.

La Nación, lunes 18 de noviembre de 2002, p.1, sección 2.

Ministerio de Economía (1998) 'Inversión Extranjera Directa en Argentina. 1992 -1997". Secretaría de Política Económica, Dirección de Cuentas Internacionales, Buenos Aires.

Ministerio de Economía (1999) 'Inversión Extranjera Directa en Argentina. 1992-1998" Secretaría de Política Económica, Dirección de Cuentas Internacionales, Buenos Aires.

North, Douglass C. (1990) <u>Institutions, Institutional Change and Economic Performance</u>. Cambridge: Cambridge University Press.

Offe, Claus (1989) "Dos lógicas de la acción colectiva", en Cuadernos de Ciencia Política Nº 2, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Osborne, David & Ted Gaebler (1994) <u>La reinvención del gobierno</u>: <u>la influencia del espíritu empresarial en el gobierno</u>. Editorial Piados. Argentina.

Sanit-Martin, Denis (2000) <u>Building the new managerialist state</u>; consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective. Ed. Oxford Press, USA.

Schumpeter, Joseph A. (1934) <u>The theory of economic development</u> Harvard University Press, Cambridge, MA.

Schvarzer, Jorge (2000) <u>La industria que supimos conseguir</u>. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.

Schvarzer, Jorge (1995) 'Grandes grupos económicos en la Argentina', Revista Mexicana de Sociología, 4/95.

Schvarzer, Jorge y Mariana Rojas Breu (2001) <u>Crecimiento y renovación del capital productivo en la Argentina</u>. <u>Un análisis exploratorio sobre la década del noventa</u>. CESPA, Universidad de Buenos Aires.

Smith, Adam (1776) <u>Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations</u>. Edinburgh University.

Weber, Max. (1930) The protestant ethic and the spirit of capitalism. Allen and Unwin. Londres.

Abbà, G. (1996) Quale impostazione per la filosfia morale? Ricerche di filosofia morale, Vol. 1., Roma.

Alarcos Martínez, F. J. (1999) Para vivir la ética en la vida pública, Navarra.

Auza, N. T (1999) «El catolicismo social latinoamericano» en: Actas del Simposio Histórico "Los últimos cien años de la evangelización en América Latina. Centenario del Concilio plenario de América Latina", Ciudad del Vaticano, 21-25 de junio de 1999.

Auza, N. T. (2000) «Revistas culturales de orientación católica en el siglo XX en Argentina», en: <u>Anuario de Historia de la Iglesia vol. IX.</u> Instituto de historia de la Iglesia, Facultad de teología, Universidad de Navarra, 329-347.

Bianchi, S. (2001) <u>Catolicismo y peronismo. Religión y política en la Argentina, 1943-1955</u>, Instituto de Estudios Histórico-Sociales 'Prof. Juan Carlos Grosso', Tandil.

Braun, R. (1985) «Iglesia y democracia», Criterio 1940, 82-91.

Bresci, D., A. (ed.), (1994) <u>Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Documentos para la memoria histórica</u>, Buenos Aires.

Camacho, I. (1991³) <u>Doctrina social de la Iglesia. Una aproximación histórica</u>, Madrid.

Calvez, J. Y., S.I. (2002) «L'Argentine existe encore», Etudes 3963, 293-298.

Centeno, A. M. (2000) «Arturo Frondizi ante lo religioso», en: PISARELLO VIRASORO, R. G., <u>Arturo Frondizi, su pensamiento</u>, Buenos Aires, 413-416.

De Imaz, J. L. (1965⁴) Los que mandan, Buenos Aires.

Di Stefano, R.- Zanatta, L. (2000) <u>Historia de la Iglesia argentina</u>. <u>Desde la conquista hasta fines del siglo XX</u>, Buenos Aires.

Dougherty, J. P. (1984-1985) «Tener en mente el Bien común», ethos 12-13, 145-159.

Gillespie, R. (1987) Soldados de Perón. Los Montoneros, Buenos Aires.

Hervieu-Léger, D. (1996) «Catolicismo: el desafío de la memoria», *Sociedad y Religión* 14/15, 9-28.

Maccarone, J. C. (1994) «La Reforma de la Constitución Nacional (Santa Fe-Paraná) 1994. Una lectura eclesial», en: *Servicio de Documentación. Serie IV. Doctrina Social de la Iglesia* 14/94, Arzobispado de Santa Fe de la Vera Cruz.

Mallimaci, F. (1989) «La alegría de pertenecer al Pueblo de Dios en Argentina», *Nueva Tierra* 7, 16-24.

Mallimaci, F. (1992) «El catolicismo argentino desde el liberalismo integral a la hegemonía militar», en: 500 años de cristianismo en Argentina, Buenos Aires.

Mallimaci, F. (2000) «Catolicismo y liberalismo: las etapas del enfrentamiento por la definición de la modernidad relgiosa en América Latina», *Sociedad y Religión* 20/21 25-54.

Picciuolo, J. L. (2000) «Política religiosa de la Presidencia del Dr. Arturo Frondizi. La cuestión del Patronato y la libertad de enseñanza», en: PISARELLO VIRASORO, R. G., <u>Arturo Frondizi</u>, su pensamiento, Buenos Aires.

Secretaría de culto de la Nación (2001) <u>Digesto de derecho eclesiástico argentino</u>, Buenos Aires.

Shumway, N. (2002) La invención de la Argentina. Historia de una idea, Buenos Aires.

Yin, R. K. (1994) <u>Investigación sobre Estudio de Casos. Diseño y métodos</u>, Thousand Oaks-London-New Delhi.

Colección Revista Criterio, década del '60 y del '90.

S.S. Pío XII, (1944) «El problema de la democracia», Radiomensaje de Navidad.

S.S. JUAN XXIII, [1961 (1975)] Mater et Magistra, Buenos Aires.

S.S. JUAN XXIII, [1963 (1981)] Pacem in terris, Buenos Aires.

CONCILIO VATICANO II, [1965 (1975)] Gaudium et Spes, Madrid, 245-411.

S.S. PAULO VI, [1967 (1980)] Populorum Progressio, Buenos Aires.

S.S. PAULO VI, [1971 (1979)] <u>Carta apostólica al Cdnal. Mauricio Roy, en el 80º</u> aniversario de la Encíclica 'Rerum Novarum', Buenos Aires.

S.S. JUAN PABLO II, [1987 (1988)] Sollicitudo rei socialis, Buenos Aires.

S.S. JUAN PABLO II, (1991) Centesimus Annus, Buenos Aires.

Pontificia Comisión 'Iustitia et Pax", [1986 (1987)] <u>Al servicio de la comunidad humana:</u> una consideración ética de la deuda internacional, Buenos Aires.

CELAM (1968) II^a Conferencia general del Episcopado Latinoamericano <u>Documentos</u> <u>finales de Medellín</u>, Buenos Aires.

CELAM (1979) III^a Conferencia general del Episcopado Latinoamericano <u>La</u> evangelización en el presente y en el futuro de América Latina. Documento de Puebla, Buenos Aires.

Conferencia Episcopal Argentina (19/2/59) <u>Declaración del Episcopado sobre</u> responsabilidades comunes en el momento acutal, II^a Asamblea Plenaria, San Miguel [inédito].

Conferencia Episcopal Argentina (14/11/59) <u>Conclusiones</u>, III^a Asamblea Plenaria, San Miguel [inédito].

Conferencia Episcopal Argentina (18/3/61) <u>Conclusiones</u>, IV^a Asamblea Plenaria, San Miguel [inédito].

Conferencia Episcopal Argentina (1962) <u>Declaración del Episcopado Argentino</u>, VI^a Asamblea Plenaria, Buenos Aires [inédito].

Conferencia Episcopal Argentina (1963) <u>Declaración del Episcopado Argentino</u>, VII^a Asamblea Plenaria, Buenos Aires [inédito].

Conferencia Episcopal Argentina (1964) <u>Adhesión de la Asamblea Plenaria del</u>
<u>Episcopado Argentino al Arzobispo y Obispos de la Provincia de Córdoba</u>, VIII^a Asamblea Plenaria, Buenos Aires [inédito].

Conferencia Episcopal Argentina (1982) <u>Documentos del Episcopado Argentino 1965-1981.</u> Colección completa del magisterio postconciliar de la Conferencia Episcopal Argentina, Buenos Aires.

Conferencia Episcopal Argentina (1988) <u>Documentos del Episcopado Argentino 1982-1983</u>, Buenos Aires.

Conferencia Episcopal Argentina (1990) Consulta al Pueblo de Dios. Informe Nacional, Buenos Aires.

Conferencia Episcopal Argentina (1990) <u>Líneas Pastorales para la Nueva Evangelización</u>, San Miguel.

Conferencia Episcopal Argentina (1991) <u>Documentos del Episcopado Argentino 1989</u>, Buenos Aires.

Conferencia Episcopal Argentina (1993) <u>Documentos del Episcopado Argentino 1990-1991</u>, Buenos Aires.

Conferencia Episcopal Argentina (1994) <u>La Iglesia Católica y la Reforma Constitucional</u>, Buenos Aires.

Conferencia Episcopal Argentina (2001) <u>La Nación, el presente y la esperanza. Cuatro aportes</u>, Buenos Aires.

Badano, Teresa (1999) 'La incertidumbre como un desencadenante del estrés', www.página12.com.ar

Brenzon Lazán, Gilbert, (1996) "Responsabilidad Social Corporativa, Mitos y Estrategias de la Adaptación Laboral", www.iaf.world.org.

Brockner J., Konovsky M. A., (1994) "Interactive effects of procedural justice and outcome negativity on victims and survivors of job loss", *Academy of management Journal*, April 94, Vol. 37, Issue 2, p. 397-410, USA.

Cortés E. Jamileth (2001) 'Estrés en el Trabajo Odonto lógico", www.odontomarketing.bizland.com

Dalbosco, Hugo (2002) 'Informe de avance del subproyecto, estructura y organización del Estado'. Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, mimeo.

De Diego, Julián A. (1999) <u>Manual del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</u>, Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Doherty, N y Horsted, J. (1996) 'Re -engineering people: the forgotten survivors. A self affirmation analysis", *Business Change & Reengineering 3 (1)*.

Duduchark, José (2001) "¿Qué es el Síndrome del Sobreviviente?", artículo periodístico disponible en www.clarin.com.ar.

Estevez, Alejandro M. (1996) Tesis: "El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina; sus principales núcleos problemáticos". Maestría en Administración Pública, FCE, Universidad de Buenos Aires, mimeo.

Estevez, Alejandro M. (2001) <u>La Reforma Managerialista del Estado: Nueva Gerencia Pública, Calidad Total y Tecnocracia,</u> Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

Gómez, Marcelo y Daniel Contartese (1997) "Los Claroscuros del Modelo Neoliberal. Explorando algunas tendencias novedosas del Mercado de Trabajo durante la Convertibilidad", <u>www.tau.org.ar</u>.

Hasperué, Gustavo (2002) 'Informe de avance del subrpoyecto valores y cultura política." Universidad Católica Argentina, mimeo.

Hopmann, Cornelio (2000) "¿Nicaragua, país miserable?", www.sdnp.undp.org
Jofre V., Arturo (1999) "El polémico Downsizing", www.itcr.ac.ar

Juan Pablo II (1981) <u>Laborem Exercens</u>, Ediciones Paulinas, Argentina.

Korovsky, Edgardo (2001) 'Relaciones entre enfermedad somática y violencia transgeneracional'', www.uyweb.com.uy

Lifton, R.J. (1967) <u>Death in Life: Survivors of Hiroshima</u>. Random House Editions, New York. López López, Pedro (2000) 'Las Condiciones Laborales en la Sociedad de la Información', www.red.vertice.com.

Manguelle, Christiane N.; Natalie Rinfret (2001) 'La Décroissance Organisationnelle: Examen de Ses Répercussions Sur La Santé Et La Qualité De Vie Au Travail, Des employés De La Fonction Publique Québécoise', Université du Laval, Québec, mimeo.

Marías, Javier (2001) 'Carta de Madrid; me ha salido un Karoshi', <u>www.pucp.edu.pe</u>
Mejías, Cristina (1999) 'Es un error 'ajustar' sin anestesia', <u>www.lagacete.com.ar</u>
Olmedillo, Nelson E. (2001) 'El Éxodo de Profesionales', <u>www.curriculumonline.com</u>.

Organización Internacional del Trabajo (1998) 'El desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición, O.I.T., Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo (1998) 'Notas sobre las labores', OIT, Ginebra. Lemire, Louise; Rouillard, Christian (2000) « Le syndrome du survivant et les fonctionnaires fédéraux du Québec : vers une répudiation du discours managériel dominant », *Revue Administration Publique du Canada*, vol 44, No 4, pages 441-462.

Pichot, Pierre; López Ibor Aliño, Juan; Valdés Miyar, Manuel (2000) <u>D.S.M. IV Manual</u> Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, Editorial Masson, España.

Public Service Commission of Canada -PSCC- (1996) 'Downsizing its Effects On Survivors', Canada, mimeo.

Rinfret, Natalie (2000) "L' impact de la décroissance organisationnelle sur la santé, les attitudes et les comportements au travail des employés de la Fonction publique québécoise", Université Laval-Québec, mimeo.

Rinfret, Natalie; Senécal, Caroline; Tremblay, Éric (1998) « Survivre à la décroissance de son organisation : une question de justice organisationnelle et de motivation ». Revue de Psychologie du Travail et Des Organisations. Canadá.

Rodríguez Vargas, Juan Carlos (2001), 'El desempleo como Espejo Interior', www.uninorte.edu.co Romero Aguirre, Javier (1987), 'Culpabilidad y Pecado', www.unam.mx.

Stybel, Laurence J. Y Maryanne Peabody (2001) "¿Cómo irse?", Harvard Business Review.

Sutton R. y D'Aunno T. (1989) 'Decreasing organizational size untangling the effects of money and people', *Academy of management Review*, USA.

Toffler, Alvin; Heidi Toffler (1994) La creación de un nueva civilización: La política de la Tercera Ola, Plaza & Janés Ed., España.

Williams, Dai (1999) "Transitions managing personal and organizational change, *Eos Career services*, www.eoslifework.co.uk/profsvcs.htm, 11 p.

Zeller, Norberto; Darío Impala (1997), 'Desarrollo Institucional y Reforma del Estado' INAP, Documento n° 58, Buenos Aires, mimeo.

Arendt, Hannah. (1958) The human Condition. University of Chicago Press. Chicago.

<u>Auge, Marc (1995) Hacia una antropología de los mundos</u> contemporáneos Edición Gedisa Barcelona.

Auyero, Javier (1996) 'La Doble vida del clientelismo político". Revista *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Abril.

Bauman, Zigmunt (1999) Trabajo, consumismo y nuevos pobres. Buenos Aires. Gedisa.

Blutman, Gustavo (2001) "Reforma del Estado: Tecno-Burocracia y Tipos Culturales" en La Reforma Managerealista del Estado. Alejandro Estévez, Compilador. Ediciones Cooperativas.

Beccaria, Luis y Ricardo Carciofi (1999) "Argentina, la política social y el ajuste durante los años 80", en Nora Lusting (comp.) El desafío de la autoridad. Pobreza y desigualdad en A. L., Fondo de Cultura Económica, Méjico.

Benjamin, Jessica (1997) "The Bonds of love. Psychoanalysis. Feminism and the problems of Domination". N.Y. Pantheon books, 1988. Citado por Auyero Jorge. (Comp.) en ¿Favores por Votos? Estudios sobre Clientelismo político contemporáneo. Editorial Losada.

Berlín, Isaiah (1969) Four Essays on Freedom. Oxford University Press. Oxford. U.K.

Bertaux, Daniel (1996) "Historias de casos de familia como método para la investigación de la pobreza", Taller. Revista Sociedad, Cultura y Política, Vol. I, Número 1, Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre (1996) 'Espíritus de Estado" en Revista *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales UBA. Nº 8 Abril 1996.

Bustelo, Eduardo (2000) De otra manera Ensayos sobre política social y equidad. Homo Sapiens Ediciones. Imprenta Lux. Santa Fe. Argentina.

Campione, Daniel (2000) "El Estado en la Argentina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social", en Estado y Sociedad. Susana Hintze. Compiladora. EUDEBA.

Castel, Robert (1997) La metamorfosis de la cuestión social.
Una crónica del asalariado. Paidós. Buenos AiresBarcelona-México. Título original Les méthamorphoses de la question sociale. Librairie Artheme Fayard, 1995. Traducción de Jorge Piatigorsky

<u>Castells, Manuel (1999) La era de la Información: la sociedad en red. Vol. I. Siglo XXI Editores Argentina S.A.</u>

Cohen, Louis y Lawrence Manion (1990) Métodos de Investigación Educativa. Editorial La Muralla. S.A. Madrid.

Dahrendorf, Ralf. (1990) El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad. Grijalbo. Barcelona.

Da Matta, Roberto (1994) <u>Carnavais, malandros erois</u> citado por González, Jorge. "Más (+) Cultura(s). Ensayo sobre la realidad popular" Editorial Pensar la Cultura. México.

Evans, Peter. (1996) "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo económico*. Revista de Ciencias Sociales N° 140 Vol. 35. Enero-Marzo. IDES, Buenos Aires.

Feijoo, María del Carmen. (2001) Nuevo país, nueva pobreza. Fondo de Cultura Económica. Argentina.

<u>Fisher, Frank. (1994) Technocracy and the politics of expertise. SAGE Publications. The Publisher of professional Social Science. Newbury Park London New Delhi.</u>

Fisher, Julie. (1993) The road from Rio. Sustainable Development and Nongovernmental Movement in the third word. West Port, ON: Praeger.

Fried, Charles (1978) Right and Wrong. Harvard University Press. Cambridge. Massachussets.

Giordano, Osvaldo (2000) "¿Es posible combinar crecimiento con equidad?". Fundación Novum Millenium. Serie Documento N° 21. Buenos Aires, Argentina.

Golbert, Laura y Emilio Tenti Fanfani (1994) "Nuevas y viejas formas de pobreza en Argentina, la experiencia de los 80". Revista Sociedad N° 4. Mayo.

Grassi Estela, Hintze Susana, y Neufeld, María Rosa (1994)

Neoliberalismo Conservador y Estado Asistencialista en

Políticas Sociales, Crisis y ajuste estructural. Espacio

Editorial. Buenos Aires.

Gunes-Ayata, Ayse (1997) "Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno". En ¿Favores por Votos? Auyero, Jorge (Comp.) Editorial Losada.

Habermas, Jürgen. (1984) Teoría de la acción comunicativa. Impreso en Gráficas Rógar S.A. Navalcarnero. Madrid.

Hintze, Susana (2000) Estado y Sociedad: Las Políticas sociales en los umbrales del siglo XXI. EUDEBA.

INDEC (1985) "La pobreza en la Argentina", Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Estudio 1.

Isuani, Ernesto Aldo, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio (1991) El Estado Benefactor: Un paradigma en crisis. Miño y Dávila editores.

Isuani, Ernesto Aldo y Tenti Fanfani, Emilio (1989) Estado democrático y política social. Editorial Eudeba. Buenos Aires.

Kliksberg, Bernardo (1994) Pobreza, un tema impostergable. Fondo de Cultura Económica.

Kliksberg, Bernardo (1998) "Seis tesis no convencionales sobre participación", en Revista Instituciones y Desarrollo, Red de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional. PNUD

Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (2000) Capital social y cultura: claves estratégicas. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

<u>Laguado Duca, Arturo Claudio (1999) en Aportes.</u>

<u>Publicación de la Asociación de Administradores</u>

<u>Gubernamentales. Año 5 N° 13 Otoño.</u>

Laguado Duca et otros (1998) La Pobreza. El gran desafío de la paz en Colombia. Editorial Cambio 16 y BID.

Laville, Jean Louis (1997) "L'association: une liberté propere a la democratie" en Laville Jean Louis. Sociologie de l'association. Paris: Desclée de Brower.

<u>Lester, Salomón (1997) The Emerging Nonprofit Sector.</u>
<u>Manchester. John Hopkins Sector Series.</u>

<u>Lipovetsky, Cipe. (1986) La era del vacío. Editorial</u> <u>Anagrama. Barcelona.</u>

Marquez, V. y Godau R. (1985) "Burocracia y políticas públicas: perspectiva desde América Latina" en Oszlak,

Oscar (Comp.) Teoría de la burocracia estatal. Editorial Paidós.

Marshall, Thomas (1997) [1950] 'Ciudadanía y Clase Social'. Revista Reis, Madrid.

Minujín, Alberto y López, Néstor (1993) 'Somos pobres y vulnerables, el caso argentino'. UNICEF. Documento de Trabajo Nº 18. Buenos Aires.

Minujin, Alberto. (1993) Desigualdad y exclusión. UNICEF. Editorial Losada. Buenos Aires

Minujin, Alberto y otros. (1990) Mucho, poquito o nada. Madrid. Siglo XXI de España.

Nino, Carlos Santiago (1988) Introducción al análisis del derecho. Editorial Astrea. Buenos Aires.

Nozick, Robert. (1980) [1973] Anarchy, State and Utopia. Basil Blackwell. Oxford.

Oszlak, Oscar (1980) "Políticas Públicas y Regímenes Políticos- Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Estudios Cedes Vol. 3 Nº 2. Buenos Aires.

O'Connor, James (1997) [1976] Crisis de acumulación. Ediciones Península. Barcelona.

Putnam, Robert (1993) <u>Making Democracy to work</u>. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University, Press. Princeton. New Jersey.

Rahnema, Majid. (1992). "Poverty" en The Development Dictionary. Sachs, Ed. Zed Books Ltd. London.

Reilly, Charles (1994) Nuevas políticas urbanas. Las ONGs y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana. Virginia. Fundación Interamericana.

Rouquaud, Inés y Herrera, María Rosa. (2000) "Patrimonialismo y políticas sociales". La ciudadanía deficitaria. KAIROS - Año 4 Nro 5, 1er. Semestre 2000 - ISSN 1514-9331

Rawls, John. (1973) La teoría de la justicia. Fondo de Cultura Económica.

Rosanvallon, Pierre. (1995) La nueva cuestión social. Ediciones Manantial. Argentina.

Sen, Amartya. (2000). Development as Freedom. Vintage Anchor Publishing

<u>Taylor, Charles (1994) La ética de la autenticidad. Editorial</u> Paidos. ICE. de la Universidad de Barcelona.

<u>Tilman, Evers (1989) El Estado en la periferia capitalista.</u> <u>Editorial Siglo XXI. México.</u>

Tocqueville, Alexis. (1945) Democracy in America. 2 Vol. Vintage Books. New York. USA.

<u>Tokman, Víctor y O'Donnell Guillermo (1999) Pobreza y desigualdad en América Latina. Fondo de Cultura Económica. México.</u>

Torrado, Susana (1994) [1982] Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Ediciones de la Flor. 2da. Edición. Buenos Aires.

Villar, Rodrigo (1995) "Las ONGs y la Sociedad Civil" Bogotá. Mimeo.

Weber, Max (1983) Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión. Méjico.

Wolfeson, Peter (1998) Reunión de Gobernadores, Banco Mundial, Estados Unidos.

<u>Yin, Robert (1994) Case Study Research: Design and Methods. Second Editon, California, SAGE Publications.</u>

Zincone, G. (1987) Da Sudditi a Cittadini. Il Mulino. Bologna. Italia.

Bibliografía para los programas seleccionados

Acuña, Carlos Hugo y Chudnovsky Mariana (2002) 'Salud: un análisis de la dinámica políti coinstitucional y organizacional del área materno infantil' (con énfasis en el Programa Materno Infantil y Nutrición – PROMIN) Documento 61. Marzo 2002. Universidad de San Andrés. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional- Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.

Britos, Sergio. (1983) 'Comedores Escolares: frente a la descentralización'. Boletín Cesni Volumen del 6 de abril.

Burijovich, Jacinta y Ase, Iván (2001) 'Evaluación de medio término de PAGV''. Informe Ejecutivo, julio.

Capitanich Jorge Milton y Giradles, Roxana (1997) 'La eficiencia social del gasto''. Asociación de Bancos Argentinos. Mecanoix. Buenos Aires.

Giordano, Osvaldo y Torres, Alejandra y Colina, Jorge (2002) 'La Asistencia Social en la Argentina. Un caso paradigmático de costo social producido por la ineficiencia. Primera parte: diagnóstico." Fundación Novum Milenium. Marzo. Buenos Aires.

Giordano, Osvaldo.(2000) "¿Es posible combinar crecimiento con equidad?" Fundación Novum Millenium. Documento N° 21. Buenos Aires. Argentina.

Jalan, Jyotsna y Ravallion, Martin. 'Income Gains to the Poor from Worfare: Estimates for Argentina' s Trabajar Program'. Mimeo.

Ley 12.341 (404) – Dirección de maternidad e infancia: creación y organización. Disposiciones sobre lactancia (B. O. 11/01/1937)

Manual de Monitoreo. (1988) CVASS. PAGV.

Manual de Referencia. (1988) PAGV.

Ministerio De Economía. (2002) 'Gasto Social Consolidado''. Secretaría de Hacienda

Ministerio de Salud y Acción Social (2000) Secretaría de Atención Sanitaria. Unidad Coordinadora Ejecutora de Programas Materno Infantiles y Nutricionales.

Ministerio de Salud y Acción Social (1993, 1996) Dirección de Salud Materno Infantil. Propuesta Normativa Perinatal (Tomo II, junio de 1993; III, octubre 1996 y IV junio de 1993).

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2002). Secretaría de empleo y Capacitación Laboral-Programa Trabajar III- Manual Operativo. Argentina.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1998). Informe de cierre. Convenio y Préstamo 4195. Argentina.

Rodriguez Larreta, Horacio (2001) "Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años 90". Documento 54. Octubre. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno, Sociedad y Fundación Grupo Sophia. Buenos Aires.

PROMIN (1999) Resumen Ejecutivo. Informe de Cierre del Préstamo 3643-AR.

Reglamento Operativo (1998) CVASS. PAGV. Febrero.

Reilly, Charles. (1986) "New Politics to Democratic Development in Latin America". The Rise of ONG- Municipal collaboration Boulder Lynne Rienne. Publishers.

Ronconi, Lucas (2002) 'El Programa Trabajar' Documento 63. Marzo. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional- Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.

Schusterman Ricardo, y Almansi, Florencia y otros (1999). 'Reducción de la pobreza en acción'. Planificación participativa en San Fernando. Área de acción Comunitaria del IIED-América Latina. Secretaría de Desarrollo Social-BID.

SIEMPRO (1999-a) Monitoreo de Programas y Servicios Sociales desde la perspectiva de los beneficiarios y actores sociales involucrados: una evaluación desde el territorio- Diciembre.

SIEMPRO (1999-b) Programa de Atención a grupos vulnerables. 'Informe de Gestión'.

SIEMPRO (1998) Indicadores para el seguimiento de la cuestión social. Buenos Aires, SIEMPRO, Siglo XXI Editores.

SIEMPRO-PAGV (1998) 'Tipología de actividades A''. Actividades de Promoción y Viabilización del Acceso a Servicios Sociales. Subsecretaría de Proyectos Sociales. Febrero.

SIEMPRO (1997) 'Proceso de Planificación Participativa''. Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Proyectos Sociales.

World Bank (2000) Implementation Completion Report On A Loan in the amount of US\$100.0 million to the Argentine Republic. For a maternal and child health and nutrition project. September 29.

- Domeniconi, Hector; Gaudio, Ricardo; Guibert, Armando (1992) "Hacia un Estado Moderno: El programa de reforma administrativa", Boletín informativo Techint nº 269, Buenos Aires.
- Estevez, Alejandro M: (2001) <u>La reforma managerialista del Estado: Nueva gerencia pública, Calidad Total y Tecnocracia</u>. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Evans, Peter (1996) <u>Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation</u>. Ed.
 Princeton Press, USA.
- Feigenbaum, Harvey, Jeffrey Henig & Chris Hamnett (1999) Shrinking the State: the political underpinnings of privatization, Cambridge University Press, USA.
- FIEL/CEA (1996) <u>La Administración Pública Nacional: Propuestas para su Reestructuración</u>. Editorial Fiel, Argentina.
- Fukuyama, Francis (1999) <u>La Gran Ruptura: Naturaleza Humana Y La Reconstrucción Del</u>
 <u>Orden Social</u>. Editorial Atlántida, Argentina.
- Grondona, Mariano (1999) <u>Hacia Una Teoría Del Desarrollo: Las Condiciones Culturales</u>
 <u>Del Desarrollo Económico</u>. Editorial Ariel Planeta, Argentina.
- IIS (2/10/02) « Proyecciones del Departamento de Investigación Institucional para el período 2003-2005". Informe Preliminar, Mimeo, UCA,
- IIS (julio 2002) « Hacia un programa de Investigación Integral del Mundo Social", Instituto para la Integración del Saber, Mimeo, UCA
- Kiel, Douglas (1999): <u>Managing Chaos and Complexity in Government</u>, Joey Bass Publishers, USA.
- Llach, Juan José (1997) Otro Siglo, Otra Argentina. Editorial Sudamericana, Argentina.
- Loewenstein, Karl (1965) Teoría de la Constitución. Ed. Ariel, Barcelona.
- North, Douglass C. (1990) <u>Institutions, Institutional Change and Economic Performance</u>. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunberg, Barbara & John Nellis (1990) 'La Reforma de la Administración Pública y el Banco Mundial', WPS 422, Ed. Worldbank, USA.

- Prélot, Marcel (1961) La Ciencia Política. Ediciones de Eudeba, Buenos Aires.
- Putnam, Robert (1993) <u>Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy</u>.
 Princeton University Press, USA.

Bibliografía de los cambios en algunas políticas públicas y las conclusiones

- Acuña, Carlos Hugo y Chudnovsky Mariana (2002) "Salud: un análisis de la dinámica político-institucional y organizacional del área materno infantil" (con énfasis en el Programa Materno Infantil y Nutrición – PROMIN) Documento 61. Marzo 2002. Universidad de San Andrés. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional- Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.
- Arendt, Hannah. (1958) The human Condition. University of Chicago Press. Chicago.
- Auge, Marc (1995) <u>Hacia una antropología de los mundos contemporáneos</u> Edición Gedisa Barcelona.
- Auyero, Javier (1996) 'La Doble vida del clientelismo político". Revista *Sociedad*. Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Abril.
- Badano, Teresa (1999) 'La inc ertidumbre como un desencadenante del estrés', www.página12.com.ar
- Bauman, Zigmunt (1999) <u>Trabajo, consumismo y nuevos pobres</u>. Buenos Aires. Gedisa.
- Beccaria, Luis y Ricardo Carciofi (1999) "Argentina, la política social y el ajuste durante los años 80", en Nora Lusting (comp.) El desafío de la autoridad. Pobreza y desigualdad en A. L., Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- Benjamin, Jessica (1997) "The Bonds of love. Psychoanalysis. Feminism and the problems of Domination". N.Y. Pantheon books, 1988. Citado por Auyero Jorge. (Comp.) en <u>¿Favores por Votos?</u> Estudios sobre Clientelismo político contemporáneo. Editorial Losada
- Berlín, Isaiah (1969) Four Essays on Freedom. Oxford University Press. Oxford. U.K.
- Bertaux, Daniel (1996) 'Historias de casos de familia como método para la investigación de la pobreza', Taller. Revista *Sociedad, Cultura y Política*, Vol. I, Número 1, Buenos Aires.
- Blutman, Gustavo (2001) 'Reforma del Estado: Tecno-Burocracia y Tipos Culturales" en <u>La Reforma Managerealista del Estado.</u> Alejandro Estévez, Compilador. Ediciones Cooperativas.
- Bourdieu, Pierre (1996) 'Espíritus de Estado" en Revista *Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales UBA. N° 8 Abril 1996.
- Brenzon Lazán, Gilbert, (1996) 'Responsabilidad Social Corporativa, Mitos y Estrategias de la Adaptación Laboral', www.iaf.world.org.
- Britos, Sergio. (1983) 'Comedores Escolares: frente a la descentralización'. Boletín Cesni Volumen del 6 de abril.
- Brockner J., Konovsky M. A., (1994) 'Interactive effects of procedural justice and outcome negativity on victims and survivors of job loss', *Academy of management Journal*, April 94, Vol. 37, Issue 2, p. 397-410, USA.
- Burijovich, Jacinta y Ase, Iván (2001) 'Evaluación de medio término de PAGV''. Informe Ejecutivo, julio.
- Bustelo, Eduardo (2000) <u>De otra manera</u> Ensayos sobre política social y equidad. Homo Sapiens Ediciones. Imprenta Lux. Santa Fe. Argentina.
- Campione, Daniel (2000) 'El Estado en la Argent ina. Cambio de paradigmas y abandono del tema social', en <u>Estado y Sociedad</u>. Susana Hintze. Compiladora. EUDEBA.

- Capitanich Jorge Milton y Giradles, Roxana (1997) 'La eficiencia social del gasto'. Asociación de Bancos Argentinos. Mecanoix. Buenos Aires.
- Castel, Robert (1997) <u>La metamorfosis de la cuestión social</u>. Una crónica del asalariado. Paidós. Buenos Aires-Barcelona-México. Título original *Les méthamorphoses de la question sociale*. Librairie Artheme Fayard, 1995. Traducción de Jorge Piatigorsky
- Castells, Manuel (1999) <u>La era de la Información: la sociedad en red</u>. Vol. I. Siglo XXI Editores Argentina S.A.
- Cohen, Louis y Lawrence Manion (1990) <u>Métodos de Investigación Educativa.</u> Editorial La Muralla. S.A. Madrid.
- Cortés E. Jamileth (2001) 'Estrés en el Trabajo Odontológico', www.odontomarketing.bizland.com
- Da Matta, Roberto (1994) <u>Carnavais, malandros erois</u> citado por González, Jorge. "Más (+) Cultura(s). Ensayo sobre la realidad popular" Editorial Pensar la Cultura. México.
- Dahrendorf, Ralf. (1990) <u>El conflicto social moderno.</u> Ensayo sobre la política de la libertad. Grijalbo. Barcelona.
- Dalbosco, Hugo (2002) 'Informe de avance del subproyecto, estructura y organización del Estado". Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, mimeo.
- De Diego, Julián A. (1999) <u>Manual del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social</u>, Abeledo- Perrot, Buenos Aires.
- Doherty, N y Horsted, J. (1996) 'Re -engineering people: the forgotten survivors. A self affirmation analysis', *Business Change & Reengineering 3 (1)*.
- Domeniconi, Hector; Gaudio, Ricardo; Guibert, Armando (1992) "Hacia un Estado Moderno: El programa de reforma administrativa", Boletín informativo Techint nº 269, Buenos Aires.
- Duduchark, José (2001) "¿Qué e s el Síndrome del Sobreviviente?", artículo periodístico disponible en www.clarin.com.ar.
- Estevez, Alejandro M. (1996) Tesis: "El cambio de escalafón en la Administración Pública Argentina; sus principales núcleos problemáticos". Maestría en Administración Pública, FCE, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- Estevez, Alejandro M. (2001) <u>La Reforma Managerialista del Estado: Nueva Gerencia</u> Pública, Calidad Total y Tecnocracia, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Estevez, Alejandro M: (2001) <u>La reforma managerialista del Estado: Nueva gerencia</u> pública, Calidad Total y Tecnocracia. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Evans, Peter (1996) <u>Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation</u>. Ed. Princeton Press, USA.
- Evans, Peter. (1996) 'El Estado como problema y como solución''. *Desarrollo económico*. Revista de Ciencias Sociales N° 140 Vol. 35. Enero-Marzo. IDES, Buenos Aires.
- Feigenbaum, Harvey, Jeffrey Henig & Chris Hamnett (1999) <u>Shrinking the State: the political underpinnings of privatization</u>, Cambridge University Press, USA.
- Feijoo, María del Carmen. (2001) <u>Nuevo país, nueva pobreza.</u> Fondo de Cultura Económica. Argentina.
- FIEL/CEA (1996) <u>La Administración Pública Nacional: Propuestas para su</u> Reestructuración. Editorial Fiel, Argentina.
- Fisher, Frank. (1994) <u>Technocracy and the politics of expertise</u>. SAGE Publications. The Publisher of professional Social Science. Newbury Park London New Delhi.
- Fisher, Julie. (1993) <u>The road from Rio.</u> Sustainable Development and Nongovernmental Movement in the third word. West Port, ON: Praeger.
- Fried, Charles (1978) <u>Right and Wrong.</u> Harvard University Press. Cambridge. Massachussets.

- Fukuyama, Francis (1999) <u>La Gran Ruptura: Naturaleza Humana Y La Reconstrucción Del Orden Social</u>. Editorial Atlántida, Argentina.
- Giordano, Osvaldo (2000) "¿Es posible combinar crecimiento con equidad?". Fundación Novum Millenium. Serie Documento N° 21. Buenos Aires, Argentina.
- Giordano, Osvaldo y Torres, Alejandra y Colina, Jorge (2002) 'La Asistencia Social en la Argentina. Un caso paradigmático de costo social producido por la ineficiencia. Primera parte: diagnóstico." Fundación Novum Milenium. Marzo. Buenos Aires.
- Giordano, Osvaldo.(2000) "¿Es posible combinar crecimiento con equidad?" Fun dación Novum Millenium. Documento N° 21. Buenos Aires. Argentina.
- Golbert, Laura y Emilio Tenti Fanfani (1994) 'Nuevas y viejas formas de pobreza en Argentina, la experiencia de los 80". Revista *Sociedad* N° 4. Mayo.
- Gómez, Marcelo y Daniel Contartese (1997) 'Los Claroscuros del Modelo Neoliberal. Explorando algunas tendencias novedosas del Mercado de Trabajo durante la Convertibilidad', www.tau.org.ar.
- Grassi Estela, Hintze Susana, y Neufeld, María Rosa (1994) <u>Neoliberalismo Conservador y Estado Asistencialista en Políticas Sociales, Crisis y ajuste estructural</u>. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Grondona, Mariano (1999) <u>Hacia Una Teoría Del Desarrollo: Las Condiciones Culturales Del Desarrollo Económico</u>. Editorial Ariel Planeta, Argentina.
- Gunes-Ayata, Ayse (1997) 'Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno'. En ¿Favores por Votos? Auyero, Jorge (Comp.) Editorial Losada.
- Habermas, Jürgen. (1984) <u>Teoría de la acción comunicativa</u>. Impreso en Gráficas Rógar S.A. Navalcarnero. Madrid.
- Hasperué, Gustavo (2002) 'Informe de avance del subrpoyecto valores y cultura política.' Universidad Católica Argentina, mimeo.
- Hintze, Susana (2000) <u>Estado y Sociedad: Las Políticas sociales en los umbrales del siglo</u> XXI. EUDEBA.
- Hopmann, Cornelio (2000) "¿Nicaragua, país miserable?", www.sdnp.undp.org
- IIS (2/10/02) « Proyecciones del Departamento de Investigación Institucional para el período 2003-2005". Informe Preliminar, Mimeo, UCA,
- IIS (julio 2002) « Hacia un programa de Investigación Integral del Mundo Social", Instituto para la Integración del Saber, Mimeo, UCA
- INDEC (1985) 'La pobreza en la Argentina', Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Estudio 1.
- Isuani, Ernesto Aldo y Tenti Fanfani, Emilio (1989) <u>Estado democrático y política social</u>. Editorial Eudeba. Buenos Aires.
- Isuani, Ernesto Aldo, Lo Vuolo, Rubén y Tenti Fanfani, Emilio (1991) <u>El Estado</u> <u>Benefactor: Un paradigma en crisis</u>. Miño y Dávila editores.
- Jalan, Jyotsna y Ravallion, Martin. 'Income Gains to the Poor from Worfare: Estimates for Argentina' s Trabajar Program''. Mimeo.
- Jofre V., Arturo (1999) 'El polémico Downsizing', www.itcr.ac.ar
- Juan Pablo II (1981) <u>Laborem Exercens</u>, Ediciones Paulinas, Argentina.
- Kiel, Douglas (1999): <u>Managing Chaos and Complexity in Government</u>, Joey Bass Publishers, USA.
- Kliksberg, Bernardo (1994) Pobreza, un tema impostergable. Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, Bernardo (1998) 'Seis tesis no con vencionales sobre participación', en Revista *Instituciones y Desarrollo, Red de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional.* PNUD
- Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (2000) <u>Capital social y cultura: claves estratégicas.</u> Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

- Korovsky, Edgardo (2001) 'Relaciones entre enfermedad somática y violencia transgeneracional'', www.uyweb.com.uy
- Laguado Duca et otros (1998) <u>La Pobreza. El gran desafío de la paz en Colombia</u>. Editorial Cambio 16 y BID.
- Laguado Duca, Arturo Claudio (1999) en Aportes. Publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales. Año 5 Nº 13- Otoño.
- Laville, Jean Louis (1997) 'L'association: une liberté propere a la democratie" en Laville Jean Louis. Sociologie de l'association. Paris: Desclée de Brower.
- Lemire, Louise; Rouillard, Christian (2000) « Le syndrome du survivant et les fonctionnaires fédéraux du Québec : vers une répudiation du discours managériel dominant », *Revue Administration Publique du Canada*, vol 44, No 4, pages 441-462.
- Lester, Salomón (1997) <u>The Emerging Nonprofit Sector</u>. Manchester. John Hopkins Sector Series.
- Ley 12.341 (404) Dirección de maternidad e infancia: creación y organización. Disposiciones sobre lactancia (B. O. 11/01/1937)
- Lifton, R.J. (1967) <u>Death in Life: Survivors of Hiroshima</u>. Random House Editions, New York
- Lipovetsky, Cipe. (1986) <u>La era del vacío</u>. Editorial Anagrama. Barcelona.
- Llach, Juan José (1997) Otro Siglo, Otra Argentina. Editorial Sudamericana, Argentina.
- Loewenstein, Karl (1965) Teoría de la Constitución. Ed. Ariel, Barcelona.
- López López, Pedro (2000) 'Las Condiciones Laborales en la Sociedad de la Información', www.red.vertice.com.
- Manguelle, Christiane N.; Natalie Rinfret (2001) 'La Décroissance Organisationnelle:
 Examen de Ses Répercussions Sur La Santé Et La Qualité De Vie Au Travail, Des employés
 De La Fonction Publique Québécoise', Université du Laval, Québec, mimeo.
- Manual de Monitoreo. (1988) CVASS. PAGV.
- Manual de Referencia. (1988) PAGV.
- Marías, Javier (2001) 'Carta de Madrid; me ha salido un Karoshi', www.pucp.edu.pe
- Marquez, V. y Godau R. (1985) "Burocracia y políticas públicas: perspectiva desde América Latina" en Oszlak, Oscar (Comp.) Teoría de la burocracia estatal. Editorial Paidós.
- Marshall, Thomas (1997) [1950] 'Ciudadanía y Clase Social'. Revista Reis, Madrid.
- Mejías, Cristina (1999) 'Es un error 'ajustar' sin anestesia', www.lagacete.com.ar
- Ministerio De Economía. (2002) 'Gasto Social Consolidado''. Secretaría de Hacienda
- Ministerio de Salud y Acción Social (1993, 1996) Dirección de Salud Materno Infantil. Propuesta Normativa Perinatal (Tomo II, junio de 1993; III, octubre 1996 y IV junio de 1993).
- Ministerio de Salud y Acción Social (2000) Secretaría de Atención Sanitaria. Unidad Coordinadora Ejecutora de Programas Materno Infantiles y Nutricionales.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1998). Informe de cierre. Convenio y Préstamo 4195. Argentina.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2002). Secretaría de empleo y Capacitación Laboral- Programa Trabajar III- Manual Operativo. Argentina.
- Minujín, Alberto y López, Néstor (1993) 'Somos pobres y vulnerables, el caso argentino'.
 UNICEF. Documento de Trabajo Nº 18. Buenos Aires.
- Minujin, Alberto y otros. (1990) Mucho, poquito o nada. Madrid. Siglo XXI de España.
- Minujin, Alberto. (1993) <u>Desigualdad y exclusión</u>. UNICEF. Editorial Losada. Buenos Aires

- Nino, Carlos Santiago (1988) <u>Introducción al análisis del derecho</u>. Editorial Astrea. Buenos Aires.
- North, Douglass C. (1990) <u>Institutions, Institutional Change and Economic Performance</u>. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nozick, Robert. (1980) [1973] Anarchy, State and Utopia. Basil Blackwell. Oxford.
- Nunberg, Barbara & John Nellis (1990) 'La Reforma de la Administración Pública y el Banco Mundial', WPS 422, Ed. Worldbank, USA.
- O'Connor, James (1997) [1976] Crisis de acumulación. Ediciones Península. Barcelona.
- Olmedillo, Nelson E. (2001) 'El Éxodo de Profesionales', www.curriculumonline.com.
- Organización Internacional del Trabajo (1998) 'El desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición, O.I.T., Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (1998) 'Notas sobre las labores'', OIT, Ginebra.
- Oszlak, Oscar (1980) "Políticas Públicas y Regímenes Políticos- Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". Estudios Cedes Vol. 3 Nº 2. Buenos Aires.
- Pichot, Pierre; López Ibor Aliño, Juan; Valdés Miyar, Manuel (2000) <u>D.S.M. IV Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales</u>, Editorial Masson, España.
- Prélot, Marcel (1961) La Ciencia Política. Ediciones de Eudeba, Buenos Aires.
- PROMIN (1999) Resumen Ejecutivo. Informe de Cierre del Préstamo 3643-AR.
- Public Service Commission of Canada -PSCC- (1996) 'Downsizing its Effects On Survivors', Canada, mimeo.
- Putnam, Robert (1993) <u>Making Democracy to work</u>. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University, Press. Princeton. New Jersey.
- Putnam, Robert (1993) <u>Making Democracy Work: Civic traditions in Modern Italy</u>. Princeton University Press, USA.
- Rahnema, Majid. (1992). 'Poverty' en The Development Dictionary. Sachs, Ed. Zed Books Ltd. London.
- Rawls, John. (1973) La teoría de la justicia. Fondo de Cultura Económica.
- Reglamento Operativo (1998) CVASS. PAGV. Febrero.
- Reilly, Charles (1994) <u>Nuevas políticas urbanas. Las ONGs y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana</u>. Virginia. Fundación Interamericana.
- Reilly, Charles. (1986) 'New Politics to Democratic Development in Latin America'. The Rise of ONG- Municipal collaboration Boulder Lynne Rienne. Publishers.
- Rinfret, Natalie (2000) 'L' impact de la décroissance organisationnelle sur la santé, les attitudes et les comportements au travail des employés de la Fonction publique québécoise', Université Laval- Québec, mimeo.
- Rinfret, Natalie; Senécal, Caroline; Tremblay, Éric (1998) « Survivre à la décroissance de son organisation : une question de justice organisationnelle et de motivation ». Revue de Psychologie du Travail et Des Organisations. Canadá.
- Rodriguez Larreta, Horacio (2001) 'Transferen cia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años 90". Documento 54. Octubre. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno, Sociedad y Fundación Grupo Sophia. Buenos Aires.
- Rodríguez Vargas, Juan Carlos (2001), "El desempleo como Espejo Interior", www.uninorte.edu.co
- Romero Aguirre, Javier (1987), "Culpabilidad y Pecado", www.unam.mx.
- Ronconi, Lucas (2002) 'El Programa Trabajar'' Documento 63. Marzo. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional- Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires.

- Rosanvallon, Pierre. (1995) <u>La nueva cuestión social</u>. Ediciones Manantial. Argentina.
- Rouquaud, Inés y Herrera, María Rosa. (2000) 'Patrimonialismo y políticas sociales''. La ciudadanía deficitaria. KAIROS Año 4 Nro 5, 1er. Semestre 2000 ISSN 1514-9331
- Schusterman Ricardo, y Almansi, Florencia y otros (1999). 'Reducción de la pobreza en acción'. Planificación participativa en San Fernando. Área de acción Comunitaria del IIED-América Latina. Secretaría de Desarrollo Social- BID.
- Sen, Amartya. (2000). <u>Development as Freedom</u>. Vintage Anchor Publishing
- SIEMPRO (1997) 'Proceso de Planificación Participativa''. Secretaría de Desarrollo Social. Subsecretaría de Proyectos Sociales.
- SIEMPRO (1998) Indicadores para el seguimiento de la cuestión social. Buenos Aires, SIEMPRO, Siglo XXI Editores.
- SIEMPRO (1999-a) Monitoreo de Programas y Servicios Sociales desde la perspectiva de los beneficiarios y actores sociales involucrados: una evaluación desde el territorio-Diciembre.
- SIEMPRO (1999-b) Programa de Atención a grupos vulnerables. 'Informe de Ges tión'.
- SIEMPRO-PAGV (1998) "Tipología de actividades A". Actividades de Promoción y Viabilización del Acceso a Servicios Sociales. Subsecretaría de Proyectos Sociales. Febrero.
- Stybel, Laurence J. Y Maryanne Peabody (2001) "¿Cómo irse?", Harvard Business Review.
- Sutton R. y D'Aunno T. (1989) 'Decreasing organizational size untangling the effects of money and people", *Academy of management Review*, USA.
- Taylor, Charles (1994) <u>La ética de la autenticidad</u>. Editorial Paidos. ICE. de la Universidad de Barcelona.
- Tilman, Evers (1989) El Estado en la periferia capitalista. Editorial Siglo XXI. México.
- Tocqueville, Alexis. (1945) <u>Democracy in America</u>. 2 Vol. Vintage Books. New York. USA.
- Toffler, Alvin; Heidi Toffler (1994) La creación de un nueva civilización: La política de la Tercera Ola, Plaza & Janés Ed., España.
- Tokman, Víctor y O'Donnell Guillermo (1999) <u>Pobreza y desigualdad en América Latina</u>. Fondo de Cultura Económica. México.
- Torrado, Susana (1994) [1982] <u>Estructura social de la Argentina: 1945-1983</u>. Ediciones de la Flor. 2da. Edición. Buenos Aires.
- Villar, Rodrigo (1995) 'Las ONGs y la Sociedad Civil' Bogotá. Mimeo.
- Weber, Max (1983) <u>Economía y Sociedad</u>. Fondo de Cultura Económica. Sexta reimpresión. Méjico.
- Williams, Dai (1999) 'Transitions managing personal and organizational change, *Eos Career services*, www.eoslifework.co.uk/profsvcs.htm, 11 p.
- Wolfeson, Peter (1998) Reunión de Gobernadores, Banco Mundial, Estados Unidos.
- World Bank (2000) Implementation Completion Report On A Loan in the amount of US\$100.0 million to the Argentine Republic. For a maternal and child health and nutrition project. September 29.
- Yin, Robert (1994) <u>Case Study Research: Design and Methods</u>. Second Editon, California, SAGE Publications.
- Zeller, Norberto; Darío Impala (1997), 'Desarrollo Institucional y Reforma del Estado'
 INAP, Documento n° 58, Buenos Aires, mimeo.
- Zincone, G. (1987) Da Sudditi a Cittadini. II Mulino. Bologna. Italia.